



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**RELACIONES MÉXICO - CANADÁ EN AMÉRICA DEL NORTE 2001 - 2008
DESDE LA ÓPTICA DEL INSTITUCIONALISMO LIBERAL**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA:**

ARACELI PAOLA SALINAS GÓMEZ

**DENTRO DEL PROGRAMA DE APOYO A PROYECTOS DE
INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (PAPIIT)**

DIRECTORA DE TESIS: DRA. TERESA GUTIÉRREZ HACES

Ciudad Universitaria, México, D.F., 2009.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Este estudio es la culminación de mi preparación en mi segunda casa, la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual ha contribuido de forma exponencial no sólo en mi preparación académica por más de doce años, sino en mi plenitud como ser humano a través de todos los servicios que nos brinda. Para ella mi dedicatoria más profunda y sincera.

A mis padres, por su respaldo y amor incondicionales. Gracias papá por tener la iniciativa, y a ti mamá por acceder y juntos haber tomado una de las mejores e inolvidables decisiones de mi vida, mi iniciación universitaria; por enseñarme a valorar el estudio y la superación personal.

A mis hermanas por su compañía, sonrisas y apoyo de siempre.

A Vic, este trabajo es nuestro. Es el producto de tu colaboración y presencia en espacio y tiempo antes, durante y después de la carrera. Para mí es el resultado de nuestro esfuerzo, amistad y tenacidad.

A mi directora de tesis, la Dra. Teresa Gutiérrez-Haces por su paciencia, sus atenciones, sus observaciones, por su actitud emprendedora hacia la investigación, y por haberme invitado a colaborar en el Proyecto de Apoyo a la Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT). De igual forma, una vez más agradezco a la UNAM y especial al Instituto de Investigaciones Económicas de nuestra máxima casa de estudios por permitirme participar en este proyecto.

A la biblioteca de la Embajada de Canadá en México, en particular a Gloria Antonetti y Gabriela Hernández por sus atenciones y asistencia para la investigación y documentación de información.

A mis amigos de la E.N.P. #2, de la FCPyS, del IIEc-UNAM, y de la UPIICSA-IPN, por su cariño y experiencias compartidas.

**RELACIONES MÉXICO - CANADÁ EN AMÉRICA DEL NORTE
2001 - 2008 DESDE LA ÓPTICA DEL INSTITUCIONALISMO LIBERAL**

ÍNDICE

Introducción.....	5
a) Planteamiento central.....	7
b) Justificación del tema.....	8
c) Hipótesis.....	11
d) Objetivos.....	12
e) Marco teórico-conceptual.....	13
f) Metodología.....	17
Capítulo 1. Marco teórico. Las instituciones como marco de cooperación bilateral.....	20
1.1. Conceptualización y función de las instituciones.....	20
1.2. La contribución del enfoque liberal a propósito de las instituciones...	21
1.2.1. Uso y desempeño de estructuras institucionales liberales.....	25
1.3. Premisas básicas del enfoque realista y su contexto.....	27
1.3.1. El rol y las funciones de las instituciones de acuerdo al realismo político.....	30
1.4. Las instituciones desde la perspectiva neorrealista.....	31
1.4.1. Premisas básicas sobre el desempeño de las instituciones en el pensamiento neorrealista.....	34
1.5. Aportaciones del enfoque institucionalista liberal a propósito de las estructuras institucionales.....	35
1.5.1. El neoinstitucionalismo y sus contribuciones al estudio de las estructuras institucionales.....	38
1.5.1.1. Aproximación a las diversas corrientes neoinstitucionales.....	42
1.5.2. Fundamentos del Institucionalismo Liberal y la Cooperación.....	51
1.5.3. América del Norte desde la Óptica Institucional Liberal.....	56
1.6. Concepciones básicas de Derecho Internacional y su relación con la figura institucional del Estado.....	57
Capítulo 2. El TLCAN, detonador de la interacción en América del Norte.....	63
2.1. ¿Cómo se llegó al TLCAN?.....	63
2.1.1. Objetivos e intereses de México y Canadá al concertar el TLCAN con Estados Unidos.....	67
2.1.2. El contexto de las economías mexicana y canadiense a la luz del proceso de negociación del TLCAN.....	70
2.1.2.1. Breve semblanza de la economía mexicana.....	71
2.1.2.2. Breve semblanza de la economía canadiense.....	73
2.1.2.2.1. El acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos.....	76

2.1.3. Arranque de las negociaciones. Tres enfoques distintos sobre un mismo acuerdo.....	79
2.1.3.1. Postura del gobierno de México.....	81
2.1.3.2. Postura del gobierno de Estados Unidos.....	83
2.1.3.3. Postura del gobierno de Canadá.....	87
2.2. Contenidos básicos del TLCAN y las condiciones sobre las cuales Canadá y México suscribieron el tratado.....	90
2.3. Impresiones sobre el inicio de la instrumentación del tratado.....	94
Capítulo 3. La promoción de una dinámica institucional social y política en América del Norte en los albores del siglo XXI.....	100
3.1. Dinámica institucional en América del Norte a partir de 2001.....	100
3.1.1. A propósito de los acuerdos institucionales informales.....	102
3.2. Análisis del desarrollo de las instituciones de órdenes político y/o social en la región de América del Norte.....	106
3.2.1. Sociedad para la Prosperidad.....	107
3.2.2. Alianza para la Frontera México-Estados Unidos.....	110
3.2.3. Fronteras inteligentes.....	112
3.2.3.1. Frontera Inteligente Canadá-Estados Unidos.....	114
3.2.3.2. Frontera Inteligente México-Estados Unidos.....	116
3.2.4. Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte.....	119
Capítulo 4. Interacción bilateral oficial entre Canadá y México 2001-2008.....	130
4.1. Relaciones oficiales como estructuras institucionales.....	130
4.1.1. Desarrollo de las relaciones oficiales México- Canadá.....	133
4.1.1.1. La Seguridad Humana dentro de la agenda de política exterior canadiense y las implicaciones para México.....	137
4.2. Escenarios de cooperación institucional.....	141
4.2.1. Embajada y consulados de México en Canadá.....	144
4.2.2. Embajada y consulados de Canadá en México.....	147
4.2.3. Comisión Ministerial México-Canadá.....	150
4.2.4. Reuniones Interparlamentarias México-Canadá.....	152
4.2.5. Alianza México-Canadá.....	155
4.2.5.1. Declaración de objetivos, antecedente de la cooperación bilateral..	158
4.2.5.2. Compromisos y objetivos alcanzados dentro del marco de la Alianza México-Canadá.....	160
4.2.6. Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales.....	168
4.2.7. Cooperación entre los organismos electorales.....	172
Conclusiones.....	175
Anexo 1.....	183
Fuentes de consulta.....	184

INTRODUCCIÓN

La relación oficial bilateral México-Canadá se remonta al año 1944, cuando los gobiernos mexicano y canadiense llevaron a cabo un canje de notas diplomáticas a través de sus representaciones en Washington con la intención de intercambiar personal diplomático que propiciara un fortalecimiento de sus relaciones, las cuales consistían fundamentalmente en los aspectos económico y comercial.

Por acuerdo mutuo entre los dos gobiernos, se realizó simultáneamente el anuncio del establecimiento de las relaciones diplomáticas y el intercambio de las misiones en las dos ciudades capitales mediante representaciones a nivel de embajador.

El propósito principal del establecimiento de relaciones oficiales fue llevar a cabo una serie de acciones e interacciones encaminadas a formalizar un mecanismo de acercamiento y diálogo dado el contexto político internacional del momento que la Segunda Guerra Mundial había producido. Junto con ello, el intercambio comercial aunque incipiente y escasamente propiciado en décadas anteriores, fue un punto central por el cual se buscó mantener una relación más estrecha que asegurara flujos comerciales de los productos necesarios para el desarrollo de sus economías.

El interés político de la relación México-Canadá también se ha visto reforzado desde décadas atrás con la afirmación de adoptar una estrategia abocada a trabajar en los temas de mayor relevancia para ambos países dentro de la llamada Cumbre Norte-Sur, en Cancún en el año de 1982¹. Un acuerdo ejemplar de entendimiento entre ambos países corresponde a la oposición de los gobiernos mexicano y canadiense en lo que respecta a la actuación unilateral estadounidense contra Cuba sobre la base de que Washington no consideró la opinión de la comunidad internacional.²

¹Omar Martínez Legorreta, *Relations between Mexico and Canada*, COLMEX, México, 1990, p. 48.

² Estados Unidos impuso un bloqueo comercial a la isla desde 1960, lo cual obstaculizó el flujo de personas y la circulación de productos como el petróleo, el azúcar, el tabaco, las inversiones, entre otros. Inclusive, la Organización de Estados Americanos (OEA) apoyó este bloqueo comercial por

Por otro lado, hay que señalar que México y Canadá se encuentran dentro de la esfera de influencia estadounidense, lo cual ha tenido repercusiones en lo tocante a los márgenes de negociación de ambos países en tiempos de crisis para Estados Unidos.³

Por otra parte, los rasgos característicos de ambos países son determinantes y a la vez contrastantes para entender más a fondo su comportamiento en el escenario internacional y su participación en instituciones internacionales. Se observa que Canadá promueve el multiculturalismo mientras que uno de los principios fundamentales para México es la autodeterminación de los pueblos. El gobierno canadiense ha sido un proveedor sustancial de ayuda oficial al desarrollo, mientras que México ha sido receptor de esta ayuda y ha optado por concertar préstamos con organizaciones financieras internacionales y con otros países.

En el ámbito internacional, ambos países han defendido tenazmente los propósitos y principios de la Organización de Naciones Unidas (ONU), organización a la que pertenecen como miembros fundadores. De igual forma, ambos se han pronunciado por el multilateralismo a nivel internacional, así como por la reforma de la Carta de la ONU de acuerdo a los cambios que se observan en el escenario mundial hasta nuestros días⁴; Entre los puntos de acuerdo más relevantes cabría citar el movimiento global para prohibir las minas antipersonales⁵, así como importantes temas de seguridad humana como la

alrededor de una década.

³ *ibid.* p. 40.

⁴ Hay que señalar que Canadá es país miembro del Grupo Informal de Amigos de la Reforma de la ONU que creó México para promover las reformas de esta organización y de sus afiliadas.

⁵ Al respecto, el Tratado sobre la Prohibición de Minas Anti-personales de 1997 dispone que los países miembros se comprometen a nunca usar, desarrollar, producir, acumular o transferir minas antipersonales ni asistir a otros países a realizar dichas actividades. También expresamente los miembros se obligan a ofrecer asistencia para la remoción, destrucción y monitoreo de minas en la medida de sus posibilidades, así como asistencia a las víctimas. Canadá y México firmaron este tratado el 3 de diciembre de 1997, el cual entró en vigor para ambos países el 01 de marzo de 1999.

adopción del Protocolo Opcional en contra de los Niños Soldados⁶, todo ello con la finalidad de fortalecer su capacidad de influencia en la agenda global de la ONU.

a) Planteamiento Central

En la actualidad la relación entre México y Canadá es más dinámica gracias a la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un acuerdo que comprende en buena parte las condiciones y los lineamientos en materia de comercio en la región. Toda vez que el carácter del TLCAN es meramente económico y del cual Estados Unidos es miembro, este acuerdo ha estado desprovisto del elemento social que vincule a los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá frente a compromisos que involucren a sus sociedades y que por ende, ofrezcan incentivos para la relación bilateral México-Canadá más allá de la perspectiva económica y comercial.

Por otro lado, es por medio del TLCAN, que los dos países han optado por desarrollar redes de comunicación y de información que les permitan conocer sus diferencias y sus puntos en común dentro de América del Norte y de igual manera, en el escenario mundial.

Luego de la entrada en vigor y los primeros años del TLCAN, la agenda bilateral de México y Canadá incluye temas específicos como la promoción de la democracia y el buen gobierno; el fortalecimiento de la sociedad civil; la protección del medio ambiente; la defensa de los derechos humanos; y la construcción de paz y prosperidad en el hemisferio, así como en todo el mundo⁷.

Siendo la relación entre México y Canadá una relación principalmente económica desde sus inicios, este rubro ha sido parte medular de las negociaciones y los acercamientos que se han logrado. Sin embargo, las relaciones políticas han cobrado mayor interés, ya que ambos gobiernos han utilizado el espacio político

⁶ Adoptado el 25 de mayo de 2000. Ratificado por Canadá el 7 de julio de 2000 y por México el 15 de marzo de 2002. El Protocolo entró en vigor desde el 12 de febrero de 2002.

⁷ <http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/political/bilatera-es.asp>. Consultado el 23 de septiembre de 2005.

para concertar acuerdos y establecer instituciones encaminadas a mantener el diálogo, intercambiar información y fortalecer sus vínculos diplomáticos, políticos y culturales. Todo ello ha servido para que ambos países compartan posturas comunes frente a los fenómenos que se presentan en la arena internacional. De entre estas instituciones que propician el acercamiento y la comunicación entre ambos gobiernos se encuentran:

- El Comité Ministerial México-Canadá creado a fines de 1960, el cual ha engendrado un espacio más amplio para expandir sus intereses comunes, como lo fue el caso del petróleo, de intercambio de tecnología, de cooperación en materias científica, académica y cultural, entre otras.
- Las reuniones interparlamentarias. Éstas se han realizado constantemente desde 1975 entre los cuerpos legislativos de ambos gobiernos, es decir, entre el Parlamento canadiense y el Congreso mexicano con el propósito de intercambiar puntos de vista y establecer posiciones sobre los temas acuciantes dentro de la política internacional y que trascienden en su relación bilateral y en sus sociedades.

No obstante, falta aún mayor interconexión entre estos dos países para concretar los acuerdos planteados previamente. De ahí que los retos y oportunidades de las relaciones oficiales entre México y Canadá se antojen más ambiciosas, activas y comprometidas en cuanto a la elaboración y ejecución de políticas y medidas que, a través de sus instituciones, generen cambios en beneficio de las sociedades de ambos países en lo particular, y en el mundo de manera general.

b) Justificación del tema

La relevancia de esta investigación radica en conocer la interacción que Canadá y México han tenido en el periodo comprendido de 2001 a 2006 a nivel bilateral, sin dejar de lado el esquema trilateral en el cual están insertos junto con Estados Unidos en lo que conforma a América del Norte. Los nuevos esquemas de cooperación trilateral han incidido fuertemente en la conducta de los gobiernos en cuestión, ya que con el TLCAN, se modificó el panorama de las relaciones

bilaterales y trilaterales en América del Norte bajo los propósitos y las condiciones de libre comercio que conforman el tratado y que a su vez delinear las relaciones en la región. La finalidad central de este estudio consiste en destacar la importancia que las relaciones bilaterales México-Canadá han cobrado en el periodo de 2001 a 2006, pero también señalar qué es lo que aun no se ha logrado en dicha relación bilateral en el periodo propuesto.

Como socios comerciales y como vecinos comunes de Estados Unidos, la vinculación entre estos dos gobiernos debe ser mucho más efectiva y aprovechada en el sentido de crear y de dar continuidad a programas, planes y esquemas formulados por ambos gobiernos para determinados propósitos en común, lo cual está íntimamente relacionado con esta investigación.

Las Relaciones Internacionales como disciplina, son una fuente esencial no sólo de conocimiento, sino para la consecuente comprensión de este tema. Esta disciplina nos permitirá mostrar cuál es y cómo se ha desarrollado la conexión de los dos actores en el escenario internacional. Las Relaciones Internacionales nos ofrecen una amplia gama de enfoques teóricos y uno de ellos es el enfoque Institucionalista Liberal, también utilizado en otras ramas de las Ciencias Sociales como la Sociología o la Ciencia Política. En lo que respecta a esta investigación, nos valdremos de las aportaciones del Institucionalismo Liberal para estudiar y explicar el comportamiento, las prioridades y los alcances de la relación México-Canadá en los ámbitos local, regional e internacional.

Hay que señalar que ambos países son parte de un bloque económico liderado por Estados Unidos. En este contexto, las relaciones entre los países ha sido más cercanas y sus objetivos más puntualizados debido a que, como socios comerciales y países vecinos, buscan establecer mecanismos por los cuales puedan mantener sus intereses protegidos.

Algunas de las inquietudes que abordaremos en esta investigación a fin de subrayar su relación con la dinámica en América del Norte y en particular con la relación México-Canadá constituyen tres puntos focales a considerar: seguridad,

comercio e integración. En primera instancia El TLCAN, significó para México la oportunidad de acercarse más a su vecino del norte y pretender de éste mejores ventajas en materia económica que alentaran el crecimiento económico. En cuanto a Canadá se refiere, este tratado resultó primordial para mantener las ventajas que el mercado estadounidense ya había pactado con anterioridad y así estar al tanto de la participación que México tendría dentro de la región.

En una etapa posterior de mayor cercanía entre los países miembros, se han puesto en marcha algunos proyectos con miras a una integración tanto del bloque económico, como con otros países del continente. Tal es el caso de Alianza de Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN, 2005) y del Acuerdo Libre Comercio de las Américas (ALCA), respectivamente. En el caso de ASPAN, el objetivo estratégico es incrementar la seguridad en la región, lo cual, se dice, ofrecerá mayor seguridad al comercio y a las interacciones que se realicen entre los países miembros. En este sentido, algunos de los temas de mayor envergadura que se considera preciso abordar son: narcotráfico, inmigración, violencia y corrupción; temas que básicamente comprometen a México.

Por su lado, el ALCA (proyectado para entrar en vigor en 2005, pero a la fecha el tema ha perdido significado dada la oposición de redes sociales en los países del continente y la reticencia de los gobiernos para emprender su negociación) pretendía llevar a cabo un proceso de integración que abarcara al continente en su mayoría, con lo cual existirían mayores ventajas para la economía estadounidense en cuanto a su competencia con productos provenientes de otros países.

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos decidió fortalecer en su punto más álgido, la seguridad en todas sus vertientes. De ahí que las llamadas *fronteras inteligentes* formaran parte de la infraestructura básica para dar seguimiento a sus relaciones comerciales con sus dos vecinos. Aunado a lo anterior, hay que decir que los requerimientos y las facilidades con los cuales México y Canadá debían cumplir fueron disímiles dados los antecedentes que en materia de seguridad tienen estos dos países frente a Estados Unidos. En

este tenor, la documentación y el acceso a la Unión Americana han sido objeto de regulaciones y modificaciones que imposibilitan una cooperación y una comunicación recíproca para dar solución a este tipo de problemas comunes y para evitar medidas unilaterales por parte de Estados Unidos.

De acuerdo a este esquema de seguridad y comercio en la región, México y Canadá han debido moldear su política exterior y generar un vínculo bilateral de comunicación. A partir de ello, se estableció la denominada Alianza México Canadá (2004) que como vínculo gubernamental busca primordialmente fortalecer la *relación estratégica* de ambos países, en áreas tales como: comercio bilateral, inversión, alianzas o sociedades del sector privado, información y asistencia en el uso de fronteras inteligentes, educación y prácticas de buen gobierno, entre otras materias. Esta Alianza ha permitido que grupos de trabajo concentren esfuerzos que en materia de cooperación, enriquezcan la relación bilateral. Dicho lo anterior, este mecanismo tiene la finalidad de puntualizar cómo se ha desarrollado la relación bilateral, cuáles han sido sus frenos y obstáculos y cuáles son los retos a perseguir entre los dos países, dentro de la región y a nivel internacional. Sin embargo, la Alianza está enfocada a tratar temas que de ninguna manera entorpezcan u obstaculicen sus relaciones con Estados Unidos, lo cual constituye un impedimento para la realización plena de los objetivos que se persiguen con el establecimiento de la Alianza México-Canadá.

c) Hipótesis

La hipótesis central de esta investigación es demostrar que los gobiernos mexicano y canadiense pudieron reforzar su relación bilateral político-diplomática mediante la operación de programas o estructuras institucionales contenidos en acuerdos establecidos por los dos gobiernos a fin de tener un impacto social positivo.

Debemos tomar en cuenta que dentro de este orden de ideas, la reciente creación de estructuras institucionales trilaterales, se ha abocado a reglamentar temas relacionados con la seguridad, la migración y el tránsito de personas que

obedecen a los esquemas que Estados Unidos ha propuesto e impuesto, lo cual ha tenido repercusiones en los espacios de cooperación entre México y Canadá en lo que a seguridad se refiere.

Aunado a lo anterior, partimos del supuesto de que las perspectivas de cooperación y de trabajo conjuntos entre los dos países giran en torno a distintas prioridades y retos en el futuro. No obstante, consideramos que el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos mexicano y canadiense podrá dar concreción a las metas y propuestas, manteniendo un diálogo más abierto.

d) Objetivos

En un primer momento señalaremos cuáles son las aportaciones del Institucionalismo Liberal a propósito de este estudio y que nos facilitará la comprensión del tema, visto éste como un conglomerado de instituciones que moldean la conducta de los actores para lograr fines comunes.

Posteriormente, definiremos los propósitos e intereses de Canadá y México al concertar acuerdos comerciales con Estados Unidos, los cuales establecen lineamientos que rigen las relaciones no sólo comerciales, sino económicas y hasta las políticas y sociales.

Asimismo, analizaremos el alcance de los acuerdos bilaterales y trilaterales posteriores a la entrada en vigor del TLCAN, en particular, aquellos convenidos después de 2001, como un parteaguas en las relaciones estratégicas de la región y que suponen ofrecer una alternativa a sus necesidades.

Finalmente, puntualizaremos los temas que mayor avance registran en las relaciones de México y Canadá, a fin de alcanzar los objetivos comunes propuestos entre ambos países, y enfatizaremos los temas prioritarios en su relación actual. Junto con lo anterior, llevaremos a cabo una evaluación de los logros que se han obtenido mediante dichos instrumentos, señalando cuál ha sido el funcionamiento de las instituciones establecidas para tales fines.

Cabe señalar que a pesar de no ser el objeto de estudio central de este trabajo, a lo largo de la investigación nos será posible profundizar el papel que Estados Unidos ha tenido dentro de América del Norte frente a la relación bilateral de México y Canadá.

Esta relación bilateral ha pretendido fortalecerse con el paso de los años y después de la entrada en vigor del TLCAN. Por ello, es de nuestro interés indicar la manera en cómo se han mantenido y alimentado las relaciones bilaterales entre los dos países a través de la participación de las instituciones que sirven de contacto entre los gobiernos mexicano y canadiense.

e) Marco teórico-conceptual

Las relaciones internacionales pueden explicarse mediante diversas teorías que subrayan la importancia de algunos actores sobre otros. Dichos actores son cruciales para entender a cabalidad los procesos de desarrollo y de integración que se viven hoy en día.

Por lo que toca a México, Estados Unidos y Canadá, la interacción entre estos países puede abordarse por medio del Liberalismo, el Realismo y las versiones revisadas de estas dos corrientes a saber: el Neorrealismo y el Neoliberalismo. Sin embargo, el elemento clave que ha vinculado a los países que integran a América del Norte consiste en el establecimiento de relaciones institucionales, es decir, mecanismos que moldean, restringen y establecen las interacciones entre los actores. Estas instituciones constituyen un entramado formal o informal que da origen y a la vez se retroalimenta de la dinámica comportamental de los actores. Por ejemplo, en un inicio los actores son creados bajo el esquema de una institución, es decir, un conjunto de propósitos, objetivos y lineamientos que delimitan la actuación y/o el comportamiento de cada actor; por otro lado, las instituciones pueden ser el resultado de los intereses y objetivos de los actores, quienes aceptan que la creación de una institución generará cambios en su conducta.

Por otra parte, dentro de la corriente del Institucionalismo Liberal, podemos observar que la cooperación funge como un rasgo esencial por el cual se explica que los actores no se encuentran ni un estado de armonía, ni en condiciones de beligerancia o pugna, es decir, los actores están dispuestos a generar alianzas o a intensificar sus relaciones entre sí mediante cambios en su comportamiento establecidos en el marco de una institución. Aunado a lo anterior, dentro de las relaciones bilaterales o multilaterales, la cooperación es un factor de dinamismo, ya que engloba aspectos como la planeación, comunicación y negociación que los actores emplean cuando pretenden alcanzar algún fin común.

Robert Keohane maneja el término de cooperación y al respecto menciona que la existencia de ésta depende de que las acciones individuales por parte de cada actor lleguen a un punto de conformidad entre ellas a través de un proceso de coordinación política. De esta manera, cada actor tiende a modificar su comportamiento bajo los cambios en el comportamiento de otros actores con quienes se coopera. Así, los resultados para los actores involucrados mejoran, por el contrario, si estos cambios en el comportamiento no existieran, por consecuencia, no habría cambio en el comportamiento individual de los actores.⁸

Por otro lado, el autor apunta que la cooperación internacional no necesariamente depende de altruismo, idealismo, honor personal, propósitos comunes, normas internas o en creer en un conjunto de valores establecidos en una cultura. La cooperación internacional no precisamente debe seguir una línea ética. Varios ejemplos ilustran esta idea: los países ricos pueden tomar decisiones conjuntas para extraer recursos naturales de países pobres; gobiernos lesivos pueden formar alianzas belicosas; industrias privilegiadas pueden inducir a sus gobiernos a protegerlas frente a industrias extranjeras más eficientes.⁹

⁸ Robert O. Keohane, International Institutions and State Power, essays in International Relations Theory, Westview Press, Colorado, USA, 1989, p. 159.

⁹ *Idem.*

A partir de lo anteriormente expuesto, podemos conocer cómo son vistas las estructuras institucionales dentro de algunas de las corrientes que las Relaciones Internacionales han aportado a las Ciencias Sociales con la finalidad de comprender por qué el Institucionalismo Liberal es el enfoque más adecuado para explicar los fenómenos que suceden en América del Norte, y en particular, la relación bilateral Canadá-México en años recientes.

El tema en sí es enriquecedor porque nos ofreceremos diversos puntos de interés en lo que a América del Norte toca. Es decir, nos acercaremos al estudio de las Relaciones Internacionales mediante los enfoques más arraigados a la disciplina, y además abordaremos asuntos de índole económica, política, cultural y diplomática. En este sentido, señalaremos algunas ideas centrales de esta investigación.

Las relaciones en América del Norte se vieron intensificadas a partir de la década de 1980 como consecuencia de los eventuales cambios en la economía internacional luego de las crisis económicas y políticas que se venían arrastrando con anterioridad. Cada uno de los países involucrados tuvo razones específicas por las cuales concertar un tratado de libre comercio en la región. No obstante, estas razones difirieron de acuerdo a los intereses y preferencias al interior de cada uno de los Estados.

Canadá y México debieron decidir entre continuar con sus economías ligadas a la estadounidense bajo un esquema de comercio bilateral que se fue desarrollando paulatinamente bajo el sistema capitalista, o emprender un nuevo rumbo dentro de la regionalización de sus relaciones por medio de la instauración del libre comercio en América del Norte.

Pese a que ambas economías han experimentado cambios diversos en su economía desde en décadas recientes, es evidente que las dos comparten rasgos similares al igual que contrastes que las llevaron a considerar en Estados Unidos como el socio comercial idóneo y con el cual buscaron institucionalizar sus relaciones comerciales.

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte consistieron en una serie de discusiones que pusieron de manifiesto hasta dónde cada país estaba dispuesto a ceder y en qué materias, mientras que al interior de cada uno de ellos, la opinión pública se debatía entre los beneficios o perjuicios de dicho tratado. Como se ha mencionado anteriormente, un conjunto de actores decide *regular* su conducta mediante el establecimiento de una institución. Por ello, podemos considerar al TLCAN como una institución cuya función radica en regular las relaciones comerciales de los tres países involucrados.

En este tenor, la creación de instituciones en América del Norte ha sido un fenómeno recurrente en los últimos tiempos. Estas estructuras son establecidas con el propósito fundamental de organizar a la región frente a desafíos tales como el comercio, la migración, la seguridad, el aumento en los estándares de vida de la población, el óptimo flujo de bienes y servicios, la competitividad regional, el medio ambiente, el desarrollo sustentable, entre otros. Sin embargo, algunos asuntos registran avances más visibles a todas luces que otros, éste es el caso particular de la seguridad fronteriza y de la competitividad de la región frente a otros bloques económicos.

Ambos aspectos han sido diseñados y adoptados bajo las inquietudes y presiones de los tres socios norteamericanos en diferentes etapas y bajo los órdenes bilateral y trilateral. Es decir, existen acuerdos bilaterales creados en años recientes que comprenden una problemática trilateral pero que se trabajan por separado, arguyendo que las condiciones de un país con otros son evidentemente distintas y por ello el tratamiento sigue la misma lógica. Tal es el caso de las *fronteras inteligentes*.

De este modo, en América del Norte existe una multiplicidad de arreglos que no son abordados de forma tripartita e integral. Como se sabe, con los ataques terroristas perpetrados en territorio estadounidense en septiembre de 2001, la dinámica mundial se modificó y así también la interacción regional norteamericana. A partir de lo anterior, la posición de Estados Unidos ante estos

sucesos se endureció e impuso a sus contrapartes norteamericanas constriñendo a éstas a replegarse a sus medidas de seguridad.

Eventualmente, la relación México- Canadá está inserta en América del Norte bajo el esquema del libre comercio, sin embargo, existe un cúmulo de posibilidades y oportunidades de crecimiento, entendimiento y trabajo conjunto entre los dos países a favor de otras esferas de cooperación como la política y la social.

La relación económica que guardan estos dos actores ha trascendido de forma verdaderamente notable, por otra parte, las relaciones político-diplomáticas han registrado nuevos parámetros en la búsqueda por alcanzar un mayor nivel de cooperación. En lo relativo al ámbito social, existen diversos acuerdos y declaraciones que versan sobre este aspecto y que buscaremos abordar.

Junto con lo anterior, las estructuras institucionales que forjan la relación sin duda son un aliciente para continuar trabajando en temas político-sociales a fin de alcanzar niveles más elevados de cooperación y desarrollo bilaterales que arrojen resultados cada vez más concretos y que deriven en beneficios para las sociedades involucradas.

Las relaciones oficiales entre los dos países tienen más de 60 años de estar en marcha. Por ello, el estudio de las instituciones políticas existentes entre los dos países nos permitirá conocer cuáles son los aspectos más sobresalientes y recientes en la relación, así como los temas prioritarios que se han abordado y qué tratamiento se les han dado.

f) Metodología

Este estudio se realizó gracias a la recopilación, clasificación y análisis de información. Para ello se recurrió a libros, revistas, periódicos, documentos oficiales y publicaciones electrónicas. Mediante su estudio, encontramos documentación diversa que amplió el panorama de este trabajo, mientras que

hubo información referente al tema pero cuya relevancia no estuvo intrínsecamente vinculada al objeto de estudio de la presente investigación.

Por otra parte, las referencias incluidas en este estudio fueron obtenidas en inglés, uno de los idiomas oficiales en Canadá, lo cual hizo necesaria la traducción al español de algunas citas por parte de la autora.

Finalmente, es necesario subrayar que este estudio nació luego de la inquietud de demostrar que los propósitos de coadyuvar al desarrollo económico de la región existen, pero que sólo podrán ser alcanzados al proponer y operar alternativas diseñadas y encaminadas hacia los sectores más desfavorecidos de la población, de ahí que México sea sin duda, un actor clave en la cooperación bilateral y trilateral, y un espacio donde se demuestre que los Estados cumplen con el compromiso del desarrollo económico regional.

Esta investigación está constituida por una sección introductoria, cuatro capítulos y un apartado dedicado a las consideraciones finales.

En el primer capítulo se aborda el marco teórico del que nos valdremos para explicar la dinámica en América del Norte desde la perspectiva institucionalista que expone cómo la conducta de los actores se define por sus intereses y preferencias y cómo éstos tienden a modificarse mediante tales estructuras institucionales.

En el segundo capítulo describimos el proceso de negociación del TLCAN y también señalamos cómo respondió cada uno de los gobiernos involucrados a las inquietudes sobre el establecimiento y puesta en marcha del TLCAN.

Mediante el contenido de dicho apartado, entendemos la temática que se aborda en el capítulo tercero sobre el porqué de las interacciones bilaterales (México-Estados Unidos, Estados Unidos-Canadá y Canadá-México) y trilateral (México-Estados Unidos-Canadá) que se definieron de 2001 a 2006 en un marco de informalidad, característica indiscutible en las estructuras institucionales creadas

en dicho periodo y que reflejan los intereses y objetivos de cada Estado en relación con sus socios comerciales.

El cuarto capítulo plantea cuáles son las instituciones oficiales bilaterales entre México y Canadá en el periodo arriba señalado, así como los logros que se obtuvieron y los propósitos que aun se persiguen, poniendo especial atención en el aspecto social al cual el Estado, como actor medular, debe responder.

Por último, nuestras consideraciones finales apuntan hacia una mayor participación de la sociedad civil en las discusiones y en la operación de las estructuras institucionales abordadas a lo largo de la investigación, esto como punto esencial para lograr el desarrollo económico de la región y de mayor alcance de la cooperación, como se establece en este tipo de acuerdos que encontramos en América del Norte. En este tenor, concluimos que los actores centrales en este proceso y bajo la perspectiva institucional deben aún actuar con mayor precisión si lo que se pretende realmente es dar concreción a los planteamientos formulados dentro de cada uno de los acuerdos convenidos en el periodo en cuestión.

Capítulo 1. Marco teórico. Las instituciones como marco de cooperación bilateral

1.1. CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES

El término institución ha sido largamente discutido por diversas corrientes teóricas dentro de las Ciencias Sociales y las Humanidades. Esto se debe a que, como una forma de organización, las instituciones proveen una estructura que ofrece un conjunto de reglas o normas a seguir cuya finalidad radica en los compromisos e interés comunes de sus miembros, lo cual constituye el objeto de estudio en ciencias como las Relaciones Internacionales, la Sociología y la Ciencia Política.

De forma general, podemos mencionar algunos de los rasgos más característicos de las instituciones:

- Consisten en un conjunto de reglas formales o informales o normas que regulan el comportamiento de los participantes,
- El comportamiento de éstos, se rige de acuerdo a sus intereses y compromisos al contraer tales reglas o normas.
- Los participantes entonces, reconocen fines y objetivos comunes a alcanzar.

Otros teóricos de la Ciencia Política como James G. March y Johan P. Olsen señalan que el término *institución* puede entenderse como: “una colección relativamente estable de prácticas y reglas que definen la conducta apropiada para grupos específicos de actores en situaciones específicas. Tales prácticas y reglas se encuentran en estructuras de significado y esquemas de interpretación que explican y legitiman identidades particulares y prácticas y reglas asociadas con dichas identidades.”¹

¹ James G. March y Johan P. Olsen. “The Institutional Dynamics of International Political Orders” en *International Organization*, vol. 52, núm. 4, otoño 1998, p. 948.

Dicho lo anterior, podemos decir que las instituciones moldean el comportamiento humano según los objetivos de la estructura institucional a la vez que asignan roles a los miembros o participantes de la institución.

En el caso que nos ocupa, un acercamiento a las instituciones vinculadas con los gobiernos de México y Canadá nos permitirá conocer la importancia que dichas instituciones guardan en la relación bilateral, de modo que podamos conocer la actuación que en materia institucional y de cooperación se ha logrado entre y para ambos países.

Como ya se ha mencionado, las instituciones tienen alcances distintos según el enfoque desde el cual se analice. Por ejemplo, las estructuras institucionales vistas desde la corriente liberal ofrecen incentivos para la cooperación y son generadoras de beneficios; por otro lado, el enfoque realista supone que una de las funciones más importantes de las instituciones es que protegen intereses para los miembros.

Para tener un amplio esquema de en qué consisten las instituciones, cómo éstas moldean la conducta de los actores y cuál es el papel de las mismas en América del Norte, analizaremos el rol de las instituciones desde las perspectivas realista y liberal para luego analizar cómo las instituciones son vistas mediante los estudios más recientes que los enfoques realista y liberal condujeron: el Neorrealismo y el Institucionalismo Liberal. Ello nos permitirá elegir un enfoque desde el cual estudiaremos la relación México-Canadá.

1.2. LA CONTRIBUCIÓN DEL ENFOQUE LIBERAL A PROPÓSITO DE LAS INSTITUCIONES

Este enfoque apunta que la naturaleza humana es básicamente buena y que el progreso social es posible gracias a esa condición humana. Toda conducta inaceptable como la guerra, se debe a instituciones corruptas o inadecuadas. Sin

embargo, los liberales señalan que el comportamiento agresivo, como la guerra no es inevitable, pero puede ser moderado a través de las instituciones, es decir, mediante acuerdos o arreglos entre los actores en donde éstos deciden constreñir o restringir su acción bélica para lograr objetivos de otro alcance, ya sea económico, estratégico, incluso social. Asimismo, los Estados en acción colectiva pueden cooperar para eliminar cualquier foco de conducta agresiva entre ellos.

El pensamiento liberal se remonta a la llamada *Ilustración* del siglo XVIII. Las ideas, la conducta, la igualdad y la libertad individuales son los pilares de este enfoque, de ahí que la regulación estatal fuera limitada para garantizar el bienestar de cada ciudadano y así evitar los excesos del poder del Estado sobre la población. Estas garantías atribuidas al individuo suponen que el hombre reviste un valor moral y virtud que les son intrínsecos. De igual forma, la razón es otro factor atribuible al ser humano y por tanto, es por medio de la razón que el hombre decide crear instituciones por las cuales puedan coexistir los intereses individuales mediante preceptos morales universales que generan consenso en vez de lucha por el poder.²

A inicios del siglo XX la concepción más arraigada al pensamiento liberal consistió en el Idealismo, es decir, en la búsqueda de ideales como la paz mundial, a través del constreñimiento del poder de algunos Estados³ que generaban un estado de desorden en el escenario internacional. Con el advenimiento de la Primera Guerra Mundial y el consecuente desgaste de las potencias y otros Estados afectados junto con los más de quince millones de muertos a causa de la lucha, el Idealismo dio cuenta entonces de la necesidad de contener el poder y los intereses individuales en pugna. Este pensamiento idealista propone los siguientes fundamentos:

- Los individuos son seres racionales capaces de entender las leyes universales aplicables a la naturaleza y la sociedad humanas.

²Charles W. Kegley, Jr y Eugene R. Wittkopf. World Politics. Trend and Transformation, Bedford-St. Martin's, Boston, 2001, pp. 28-29.

- Consecuentemente, los individuos tienen la capacidad de mejorar su condición al crear una sociedad justa que a su vez comprenda instituciones adecuadas para el buen funcionamiento de la sociedad.
- Los individuos no son defectivos. Los problemas comienzan conforme el individuo se integra a la sociedad y forma nuevas naciones. La guerra, por tanto, es un producto de la sociedad y no un atributo inherente al individuo.
- Es preferible ejercer el libre comercio que mantener una economía nacional autosuficiente.
- El hombre es capaz de satisfacer sus propias necesidades de forma racional, las cuales pueden alcanzarse a través de la libertad individual autónoma de las excesivas estructuras estatales.
- La mejor sociedad es aquella que permite el nivel de libertad máximo.⁴

Aunado a lo anterior, con el fin de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), el pensamiento idealista se basó en las siguientes creencias liberales:

- La preocupación fundamental del individuo por el bienestar de los demás, hace posible el progreso general.
- El mal comportamiento humano, como la violencia, es el resultado de instituciones que alientan a los individuos a actuar de forma egoísta y a lastimar a otros.
- La guerra y la anarquía internacional no son inevitables, sin embargo, la frecuencia con que la guerra se presenta puede reducirse al fortalecer los acuerdos institucionales que generan su desaparición.
- La guerra es un problema global que requiere esfuerzos colectivos o multilaterales y no sólo nacionales para controlarla.
- La sociedad internacional debe reorganizarse con el fin de eliminar aquellas instituciones que hacen posible la guerra, mientras que es tarea de los estados el reformar sus sistemas políticos para que la gobernanza

⁴ Karen Mingst. Essentials of International Relations, W.W. Norton and Con, Nueva York, 2003, p. 63.

democrática y las libertades civiles dentro de los Estados protejan los derechos humanos y ayuden a pacificar las relaciones entre Estados.⁵

De tal forma, la guerra demostró que la paz no es un estado natural del hombre, sino que, con los principios antes señalados, podría construirse, transformando y dirigiendo la conducta de los actores.

Por otra parte, la seguridad no debía mantenerse a través de lazos bilaterales independientes, sino a través de un conglomerado de información y de cooperación con la participación de todos los Estados.

Debemos señalar que, por otro lado, la educación en este enfoque se considera de suma importancia dado que con ella, surgirá el conocimiento y con éste, la razón y nuevas ideas de progreso que generen a su vez nuevos arreglos de paz. Por ello, la educación es considerada en este enfoque como una herramienta básica que le permite al hombre tener un conocimiento con el cual puede desarrollar instituciones que den de sí mejores resultados.

Podemos observar también que ya en el siglo XX, el *idealismo wilsoniano*⁶ dio pie a la creación de la Sociedad de Naciones. Esta institución contuvo principios liberales que manifestaban que la guerra podía prevenirse, y que una agresión a cualquier miembro de la liga, sería una agresión a todos los miembros de la misma. De ahí el término acuñado de *seguridad colectiva*.

⁵ Charles W. Kegley y Eugene R. Wittkopf, *World Politics*, *op. cit*, pp. 29-30.

⁶ El idealismo wilsoniano es el término que se le da a la postura que Woodrow Wilson (presidente de Estados Unidos de 1912) mantuvo y promovió frente a los embates bélicos internacionales de su época. Mediante sus postulados, que en algún momento fueron moral e internacionalmente aceptados, Wilson pretendió establecer un orden de paz en el mundo después de la Primera Guerra Mundial. Algunas de las propuestas formuladas para tal propósito consistieron en: la abolición de la diplomacia secreta mediante la firma de convenios abiertos, libertad de navegación en aguas internacionales para acceder a otros mercados, supresión de barreras comerciales internacionales, reducción del armamento al mínimo necesario para la seguridad de cada Estado, renunciar a las pretensiones coloniales, evacuación de territorios como Rusia, Bélgica, Francia, Serbia, Montenegro y Rumania, y la creación de una Liga de Naciones para garantizar la independencia política e integridad territorial de los miembros y para solucionar en su seno las disputas territoriales. Paradójicamente, Estados Unidos nunca perteneció a la Sociedad de Naciones dado que el Congreso no ratificó su entrada.

1.2.1. USO Y DESEMPEÑO DE ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES LIBERALES

Cabe decir que el Liberalismo asume al Derecho Internacional y a los instrumentos legales como la mediación y el arbitraje, como las estructuras aceptadas para conciliar intereses o dirimir conflictos y así evitar la acción bélica. El uso que se hace de estos instrumentos es, hasta la actualidad, necesario debido a que tienen también como finalidad el constreñir la actividad estatal a márgenes determinados para impedir principalmente acciones bélicas que pongan en peligro el orden existente.⁷

Como ya se ha señalado, la Sociedad de Naciones (1919-1946), fue la forma de organización internacional cuyos principios pretendían evitar nuevas agresiones en el entorno internacional. De igual modo, esta institución trató de resistir las presiones individuales de los Estados en su lucha por generar mayor poder. Sin embargo, la Sociedad finalmente tuvo que desaparecer dado que las inconformidades territoriales de algunos Estados como Alemania, Italia y Japón (países que conformarían el eje Berlín-Roma-Tokio) principalmente, fueron puestas de manifiesto en las invasiones y en el incumplimiento de los principios de la organización internacional que dieron inicio a la Segunda Guerra Mundial la cual sería aún más devastadora que la que le antecedió.

Los llamados nacionalismos alemán, italiano y japonés principalmente, tuvieron como prioridad no sólo el mantenimiento sino la expansión de sus Estados nacionales puesto que cada uno de ellos poseía aspiraciones económicas, sociales y culturales que debían alcanzarse incluso a través de las armas. La Segunda Guerra Mundial entonces, socavó de manera intensa los principios liberales como forma de regir el comportamiento de los Estados, dado que, muy a pesar de la existencia de instituciones que generaran el consenso y el

⁷ No obstante, en el panorama reciente de las relaciones internacionales, cabe señalar que estos instrumentos contenidos, dicho sea de paso en la Carta de las Naciones Unidas, han resultado insuficientes para evitar conflictos armados. Por ejemplo, en la década de 1990, los conflictos armados de Irak (1991, 2003), Yugoslavia (1992), Ruanda y Burundi (1994), por mencionar algunos.

entendimiento mutuos, algunos actores no estuvieron dispuestos a ver restringidas sus aspiraciones y su poder en el escenario mundial.

Esta conflagración dejó más de sesenta millones de pérdidas humanas. Al término de la misma en 1945, se estableció una renovada organización internacional dirigida a desterrar del mundo el terror y la amenaza de la guerra, la cual suplantó a la Sociedad de Naciones. Es así como la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1945-) fue creada con el fin de mantener un sistema permanente de seguridad, lo que implicó tomar en cuenta tanto a las potencias vencedoras como al resto de países como entidades con derechos y con responsabilidades en el ámbito internacional, responsabilidades tales como la paz y la seguridad internacionales y el desarrollo de cada una de las naciones pertenecientes a la organización.

Esta institución cuenta con un sistema amplio de tópicos que conciernen a la comunidad internacional como la alimentación, el desarme, el desarrollo económico, la ayuda para los refugiados, los derechos humanos, el comercio, entre muchos otros.

En la actualidad, el papel de la ONU ha sido clave para la prosperidad y la estabilidad internacional. A esta institución internacional al servicio de la comunidad internacional pertenecen 192 Estados miembros⁸ y cuenta con más de 60 años de existencia. No obstante, su estructura interna ya no responde al orden internacional constituido por potencias, países colonizadores y países colonizados. Por ello, modificar su estructura interna de acuerdo a los fenómenos actuales que se observan en la arena internacional es un imperativo.

El desarrollo y término de la Segunda Guerra Mundial por otro lado, supusieron que los principios liberales resultaban insuficientes para dar una explicación sobre el comportamiento de los actores, es decir, de los Estados soberanos. Esto es, los ideales de tres décadas atrás habían demostrado ser incapaces de contener dos

⁸ El último Estado adherido es Montenegro, y accedió a las Naciones Unidas el 28 de junio de 2006. <http://www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm>, consultado el 22 de enero de 2009.

guerras que afectaron sin duda al escenario mundial; ello significaba entonces, que el comportamiento de los Estados iba más allá de la búsqueda del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Estos conflictos así como muchos otros desencadenados durante el siglo XX pusieron de manifiesto que el Liberalismo era incapaz de dar explicación a la sucesión eventos trágicos para la comunidad internacional como el fracaso de la seguridad colectiva y las conflagraciones mundiales y con ellas todos los crímenes cometidos. La benevolencia del hombre estuvo en cuestión, y de igual forma las instituciones creadas bajo los principios liberales.

Dentro de la corriente liberal, las instituciones internacionales como la Sociedad de Naciones y la ONU pretendieron limitar la actuación unilateral de los Estados beligerantes. Dichas instituciones habían logrado establecer mecanismos de entendimiento y señalar cuáles eran los principios bajo los cuales se podría lograr la estabilidad en el orbe. Sin embargo, las dos guerras pusieron de manifiesto que los Estados podían ser estudiados mediante una perspectiva distinta dentro de la cual prevalecieran los objetivos individuales de cada Estado sobre los propósitos colectivos dentro de la arena internacional.

1.3. PREMISAS BÁSICAS DEL ENFOQUE REALISTA Y SU CONTEXTO

El Realismo fue una respuesta a los sucesos experimentados antes, durante e incluso después de la Segunda Guerra Mundial. La segunda posguerra coincide con el periodo de lucha de poder característico de la llamada Guerra Fría.⁹ Este

⁹ El concepto de “guerra fría” fue acuñado en Estados Unidos en 1947, sin embargo, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la tensión Este-Oeste fue presentándose en la búsqueda de ambos polos por influir en la geopolítica mundial. La guerra fría consistió en un largo periodo (1945-1991) de confrontación política, militar, ideológica y económica entre dos bloques a saber: el bloque capitalista con Estados Unidos al frente, y el bloque comunista cuyo líder fue la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS). Por más de cuatro décadas se mantuvo una lucha por el poder que trascendió fronteras con el propósito de superar los embates del bloque opuesto. Como ejemplo de lo anterior podemos considerar las carreras armamentista, científica y tecnológica, así como los conflictos armados que se suscitaron en todo el mundo y que estuvieron fuertemente

enfoque mantiene que los Estados tienen una lucha de poder entre sí, la cual se basa en el poder militar y estratégico. El exponente principal de este enfoque es Hans Morgenthau, quien en su obra *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (1948) señala un conjunto de principios que rigen esta corriente teórica cuya idea central se resume en que la política internacional es una lucha de poder entre los Estados en cuyo caso acuden al uso de las armas *como el árbitro último y legítimo*¹⁰ para lograr sus objetivos, proteger sus intereses y solucionar disputas. Por ello, bajo el esquema realista es difícil concebir un estado de paz en el ambiente anárquico¹¹ en el que desenvuelven los Estados dado que éstos están en lucha constante y sus intereses están definidos en términos de poder. Al respecto, Morgenthau menciona que para alcanzar un estado de paz, los líderes nacionales deben estar vigilantes ante las intenciones de otros Estados y de los cambios en el escenario internacional. Al hacer esto, cada Estado pretende actuar según estas normas de vigilancia, con la finalidad de crear un estado de equilibrio que conlleva a la estabilidad y evitar un desequilibrio en las configuraciones del mundo, cuya consecuencia principal es la guerra.

El Realismo también mantiene la idea de que, en su lucha por el poder, es prácticamente imposible para los Estados mantener lazos de cooperación y de progreso conjunto, a menos que éstos sean relativos al uso militar y estratégico. Dentro de este contexto, debemos mencionar otro rasgo característico del Realismo que se conoce como el *equilibrio de poder* al cual se le atribuía la posibilidad de generar cierta estabilidad en el ambiente anárquico imperante, dado

influenciados por la ideología de los dos bloques. Este periodo también se caracterizó por la serie de estrategias diseñadas por las potencias para limitar el poder enemigo (contención) o evitar ataques sorpresa a su territorio o su zona de influencia (disuasión); otro rasgo importante que no podemos soslayar y por el cual se le atribuyó el nombre de *guerra fría* es la ausencia de una confrontación directa entre los dos líderes de ambos bloques, es decir, los conflictos bélicos se realizaron en las zonas de influencia estadounidenses y soviéticas en las que el mundo estuvo dividido.

¹⁰ Randall L. Schweller y David Priess. "A tale of Two realisms: Expanding the Institutions Debate" en *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, núm. 1, Mayo 1997, p. 6.

¹¹ Este ambiente anárquico se define por la ausencia de instituciones legítimas que estén por encima de los Estados y que tengan la capacidad de coercitiva de limitar su actuación, es decir, que no hay una autoridad por encima de los Estados.

que los Estados buscaban maximizar su poder y con este balance, se podría establecer un orden en el escenario internacional.¹²

Randall L. Scheweller y David Priess establecen algunos criterios básicos para comprender de forma más clara el pensamiento realista. Al respecto señalan que prevalece el estado de anarquía, dado que los Estados no crean instituciones que estén por encima de ellos y que los constriñan a cumplir alianzas o acuerdos de paz, por lo cual los Estados sólo pueden confiar en sí mismos. De igual forma, y a diferencia de las afirmaciones liberales, el conflicto no puede evitarse porque el hombre es imperfecto y porque consecuentemente la escasez de recursos, mercados y bienes sociales crean tensiones y desconfianza entre los seres humanos¹³

En contraste, Rafael Calduch Cervera menciona que algunas de las premisas del realismo no pueden sostenerse. El autor subraya que:

1. El carácter exclusivo, o al menos preferente, de las relaciones de poder como parte de la política internacional no tiene un alcance prioritario frente a los aspectos económico y cultural, si bien es cierto que el aspecto político funge como facilitador para los dos aspectos señalados.
2. El predominio de la dimensión conflictiva sobre otras formas de relación entre los actores internacionales no resulta del todo cierta dado que la cooperación y la comunicación son sistemas relacionales que forman parte de la dinámica internacional.
3. La persecución del interés nacional definido en términos de poder, conduce a la anarquía o a un orden internacional al cual se le impone criterios establecidos por las potencias hegemónicas al resto del mundo.¹⁴

¹² Charles Kegley, *op. cit.*, pp. 32-33.

¹³ Randall L. Scheweller y David Priess. "A tale of Two realisms: Expanding the Institutions Debate" en *Mershon International Studies Review*, *op. cit.* p. 6.

¹⁴ Rafael Calduch Cervera, "Concepto y método de las Relaciones Internacionales" en *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, p. 21.

Por otra parte, los teóricos y estudiosos de las Relaciones Internacionales que adoptaron la perspectiva de la interdependencia cuestionaron al Estado como el actor central y/o primordial en el escenario mundial, lo cual es un principio fundamental del Realismo y de subsecuentes teorías.

Asimismo, el estado de anarquía en arena mundial tomó otras consideraciones. Ya no se le veía como una situación de inestabilidad y desequilibrio sostenido por los Estados, sino como un estado estructural del sistema internacional que podía ser ordenado y estable mediante normas y patrones de comportamiento.

1.3.1. EL ROL Y LAS FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES DE ACUERDO AL REALISMO POLÍTICO

El papel de las instituciones desde la perspectiva realista puede caracterizarse como un mecanismo de información y vigilancia; más que un mecanismo que ofrezca comunicación e información dirigidas a crear estructuras que permitan la cooperación, las instituciones son establecidas para constreñir y vigilar la actividad de los Estados que participen en ella, de modo que cada Estado pueda a su vez prepararse frente al advenimiento de acciones bélicas o de agresiones futuras, o estrategias externas poco o nada convenientes a sus intereses nacionales. En este sentido, no existe confianza entre los Estados y los lazos de comunicación básicamente se remiten a ofrecer información sobre posicionamientos territoriales y estratégicos.

Si bien es cierto que la función medular de las instituciones consiste en ofrecer información privilegiada a los Estados, también es cierto que éstos pueden celebrar alianzas y *cooperar* con la intención de resguardar mejor sus intereses individuales y maximizar beneficios mediante la creación de un frente más amplio e incrementar sus márgenes de maniobra estratégicos y territoriales.

A pesar de su trascendencia, el Realismo político no pudo defender sus premisas como por ejemplo, si las alianzas promovían la paz o la inestabilidad; si las armas promovían la seguridad nacional o si más bien provocaban costosas competiciones y la guerra; si los Estados eran más propensos a actuar agresivamente cuando eran fuertes o débiles; si los intereses de los Estados se conseguían a través de la competición o la cooperación. El Realismo tampoco pudo responder a la evolución y transformación del sistema internacional dentro del cual los Estados colaboraban y creaban instituciones multilaterales. Finalmente, tampoco pudo dar cuenta de la construcción del nuevo esquema de liberalización del comercio y de las instituciones políticas en Europa Occidental en 1950s y 1960s encaminadas a proteger y sus intereses y fortalecer sus economías sobre la base de la cooperación.¹⁵Ello propició que surgieran nuevas formas de pensamiento que pudieran explicar estos vínculos comerciales y políticos gestados durante la segunda mitad del siglo XX.

1.4. LAS INSTITUCIONES DESDE LA PERSPECTIVA NEORREALISTA

El enfoque neorrealista supone un nuevo despegue de los principios del Realismo Político vistos desde una perspectiva que subraya la importancia de una estructura en el sistema internacional. De ahí que a esta corriente también se le denomine como *realismo estructural*.

Algunos teóricos de las Relaciones Internacionales empezaron a considerar que los principios del Realismo carecían de una explicación económico-financiera del mundo, ya que el comercio y la actividad financiera son fenómenos que se han desarrollado intensamente en las últimas décadas. Los Estados han sido partícipes de estos cambios y de estas interacciones en su búsqueda por la seguridad tanto territorial como económica y de aprovisionamiento de recursos,

¹⁵ Charles Kegley, *op. cit.*, pp. 34-35.

por lo cual su comportamiento y los intereses que persiguen pueden explicarse mediante el Neorrealismo.

Las relaciones transnacionales, la creación de instituciones multilaterales, reglas y normas que rigen los intercambios comerciales son sólo algunos ejemplos que inspiraron nuevas teorías para explicar el comportamiento y las interacciones de los actores en el escenario mundial. Por lo anterior, el Realismo no pudo mantener sus principios vigentes ni pudo adoptar posturas congruentes con la realidad de los Estados y sus intereses, éstos se centraban todavía en la lucha por la superioridad militar, mientras que la pujanza económica surgía como un elemento esencial para la seguridad y el poder de los Estados e incluso de empresas y grandes corporaciones.

El Neorrealismo tiene como uno de sus principales teóricos a Kenneth Waltz, quien en su obra *Theory of International Politics* (1979) destaca que el sistema internacional emerge del comportamiento de actores individuales que buscan generar ganancias y perseguir sus intereses, tal como sucede en un mercado, donde las compañías y firmas fungen como actores individuales con intereses propios. El sistema internacional es entonces, una estructura colectivamente creada y organizada por los actores, la cual a su vez limita sus aspiraciones individuales.¹⁶

A la par, Waltz destaca que “la estructura internacional emerge de la interacción de los Estados y luego, los constriñe a realizar ciertas acciones y los empuja hacia otras.”¹⁷

Dicho sistema está caracterizado por una estructura determinada por arreglos de poder militar, donde la seguridad toma un carácter primordial tanto para los Estados en lo particular, como para el sistema en general. El aspecto medular de esta teoría radica en la seguridad de cada actor más que en el poder. Así lo

¹⁶ Daniel Madar. Canadian International Relations. Brock University- Prentice-Hall, Ontario, Canada, 2000, p. 17.

¹⁷ Kenneth Waltz, citado en Charles Kegley, *op. cit.*, p. 35.

señala Waltz al afirmar que: “En la anarquía, la seguridad es el fin máximo. Sólo si se asegura la supervivencia los Estados pueden sin peligro buscar otros objetivos como la tranquilidad, la ganancia o el poder.”¹⁸

El estado de anarquía imperante en el escenario mundial permite a los Estados evaluar sus capacidades militares frente a otros Estados. En caso de desequilibrio de poder los medios militares de un Estado pueden utilizarse. Sin embargo, la estructura de poder global rige el comportamiento de los Estados como actores individuales, de ahí que las decisiones que los líderes políticos tomen sean trascendentes, ya que alterarán al sistema de poder global.

De igual forma, podemos notar que el estado de anarquía está presente y con ello, la falta de instituciones que se erijan sobre los Estados. De esta forma, éstos actúan libremente bajo la idea de que sus acciones pueden modificar el orden que guarda el sistema internacional. Puesto que los Estados son los actores de primer orden en el enfoque neorrealista, las capacidades de cada uno de ellos define el rol individual que se tiene dentro del sistema. Existe un sinnúmero de roles dentro del sistema internacional, y dado que cada Estado mantiene sus propios rasgos distintivos, el sistema como tal es entonces diverso, ya que se gesta una amplia gama de interacciones entre los actores estatales.

Cabe decir, sin embargo, que el rol y la posición que guarda un Estado respecto a los demás, puede a su vez transformarse, es decir, el posicionamiento, el poder y la interacción de uno de los actores frente al resto son factores dinámicos que pueden variar. A esto nos referimos al hablar de cambios en la distribución de las capacidades y del poder, o lo que Celestino del Arenal denomina *repartos relativos del poder*, los cuales originan la estructura del sistema internacional y dan cuenta de las interacciones políticas entre los actores.¹⁹

¹⁸ Kenneth Waltz citado en Randall y David Priess, *op. cit.* p. 11.

¹⁹ Celestino del Arenal. Introducción a las Relaciones Internacionales, ed. Tecnos, Madrid, 2002, p. 379.

1.4.1. PREMISAS BÁSICAS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES EN EL PENSAMIENTO NEORREALISTA

Para los neorrealistas, las instituciones son un marco de regulación de la conducta y de la interacción entre los actores, es decir, los Estados. No obstante, dichas instituciones son el espacio que permite a los actores llevar a cabo sus objetivos e intereses propios y así obtener algún beneficio propio sin que ello signifique afectar de forma contraria al sistema internacional de cual son parte.

Por otro lado, el estado de anarquía dentro del sistema no es un defecto como tal, sino una condición que permite a los Estados llevar a cabo acciones previamente consideradas para perseguir sus objetivos e intereses dentro del sistema.²⁰ En contraste, la concepción de un gobierno mundial supone un detrimento a la capacidad de los Estados de atender sus propios asuntos y también aquellos del sistema del cual son parte y al que buscan mantener estable. Un gobierno mundial puesto en marcha, figuraría como una institución constituida por actores, no precisamente Estados soberanos con capacidad de decisión y acción individual autónoma, sino actores restringidos en su actuación por principios dictados y aceptados de acuerdo a la organización mundial como reguladora del comportamiento y la interacción de sus miembros.

Por otra parte, en este sistema resultan deseables instituciones como las alianzas estratégicas u organizaciones al servicio de la seguridad ya que con ellas se guarda el orden y los roles para cada actor. En todo caso, las instituciones vistas desde este enfoque, sugieren patrones de comportamiento cuyo fin a perseguir es ampliar los márgenes de maniobra, poder o prestigio de determinado (s) actor (es) dentro del sistema, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Asimismo, el poder de la disuasión es un rasgo más a considerar dentro de este enfoque. La disuasión es en sí mismo un patrón de comportamiento que genera

²⁰ Al respecto, Robert Axelrod y Rober O. Keohane sostienen que el estado anárquico en la política mundial no necesariamente significa que éste carezca de organización. Véase Robert Axelrod y Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en *World Politics*, vol. 38, núm. 1, octubre de 2005, p. 226.

estabilidad al interior del sistema, dado que evita acciones agresivas o bélicas que pongan en peligro la estabilidad, sin embargo, es un mecanismo de defensa que sugiere protección y genera inseguridad e incertidumbre a los actores en sus acciones u omisiones.

De esta forma podemos observar que las instituciones tienen un fundamento dentro del pensamiento neorrealista. Éste tiene como premisa básica alcanzar ventajas relativas que no son otra cosa que la obtención de poder y de prestigio a costa de otros actores.

1.5. APORTACIONES DEL ENFOQUE INSTITUCIONALISTA LIBERAL A PROPÓSITO DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

La concepción de alcanzar ventajas absolutas implica participar en un marco de cooperación y entendimiento mutuos que genere ganancias para los actores involucrados. Ello significa que cada Estado logra obtener beneficios de tal cooperación y con ello se reduce el estado de incertidumbre que existe en el escenario internacional. La cooperación entonces, es un mecanismo del que se valen los Estados para obtener ventajas individuales pero que al mismo tiempo conllevan a la paz y a la prosperidad a través de instituciones enfocadas al intercambio de información y la cooperación. Estas aportaciones son propias de una corriente teórica distinta que a continuación abordaremos.

En general, podemos decir que el enfoque institucionalista liberal pretende dar cuenta de las razones por las cuales los Estados deciden cooperar en el escenario internacional. La cooperación es entonces, un principio rector que se explica por la constante interacción entre actores cuyos propósitos no son otros que mantener relaciones óptimas con otros Estados conforme a sus propios intereses. De ahí el establecimiento de instituciones que promuevan la cooperación. Este enfoque pretende dar cuenta de que es posible que la actuación de los actores genere un estado de paz y de prosperidad.

Cabe señalar que como actores, se considera a los Estados como los actores clave²¹, sin embargo, las organizaciones internacionales²² y los organismos no gubernamentales son también actores relevantes dentro de la perspectiva institucionalista liberal.

Al respecto, Timothy Dunne señala que el Estado es el actor legítimo y además representante de la sociedad, mientras que los actores no estatales están subordinados a los Estados soberanos. Dentro del estado de anarquía existente, los regímenes e instituciones internacionales son una vía por la cual se puede mitigar la anarquía al reducir costos y reforzar la reciprocidad entre los participantes, generando así vínculos de cooperación y consecuentes ganancias o ventajas absolutas pese a que un Estado obtendrá mayores ventajas que otro (s). Ello pone de manifiesto que en este enfoque las ventajas absolutas sean más importantes que las relativas.²³

De este modo, las instituciones proveen un marco de seguridad mayor para las interacciones entre los actores en cualquier diversidad de temas como los derechos humanos, el comercio, la salud, la cultura, etc. Tales interacciones por su parte, ponen de manifiesto la existencia de la interdependencia entre los actores aun frente a la anarquía existente en el escenario mundial.

Esta interdependencia demuestra que los actores están dispuestos a cooperar al crear y pertenecer a instituciones cuyo objetivo sea mantener y fomentar relaciones que convengan a los involucrados y que a su vez, protejan sus intereses, ya que, cabe advertir, los intereses de los actores no dejan de ser individuales, en ocasiones incluso llegan a ser contrapuestos, sin embargo, dentro de este enfoque es deseable que mediante la cooperación los actores encuentren

²¹ Keohane, Robert O. International Institutions And State Power: Essays in International Relations Theory, Westview Press, Boulder, Colorado, 1989.

²² Como organización internacional y dado el pensamiento económico dentro de este enfoque, las organizaciones pueden ir desde el ámbito económico (Organización Mundial de Comercio, Fondo Monetario Internacional) hasta el cultural (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

²³ Timothy Dunne, "Liberalism" en John Baylis y Steve Smith (eds.), The Globalisation of World Politics, Oxford University Press, Oxford, 1998, p. 159.

vías para resolver sus diferencias y acordar arreglos que sean benéficos para todos los participantes. Dicha cooperación es entonces el elemento vinculador arraigado dentro de una institución.

Charles Kegley menciona que, de forma similar al Realismo, dentro del Institucionalismo Liberal los actores [los Estados, en su caso, como actores primordiales] están dispuestos a pertenecer a una estructura institucional en la cual puedan proteger y ver sus intereses realizados puesto que junto con dicha estructura existen normas de comportamiento que coadyuvan a la institucionalización de las interacciones entre los actores.²⁴

Si bien los Estados buscan beneficios individuales, este enfoque señala que los Estados pueden acceder a obtener ventajas comunes para los miembros de una institución dada. Los institucionalistas liberales afirman que los Estados deciden cooperar cuando hay ventajas para ellos a pesar de la condición anárquica imperante y del hecho de que los Estados pretenden alcanzar beneficios o ganancias individuales.

Si bien es cierto que el comercio ha sido un factor esencial para los vínculos de cooperación el mundo, Timothy Dunne subraya que desde la perspectiva de Robert Keohane, un sistema de libre cambio ofrece incentivos para cooperar, pero ese sistema no garantiza que la cooperación llegue a darse.²⁵

Por otra parte, los Estados para este enfoque, cooperan no sólo por pertenecer a una institución que hasta cierto punto protege sus intereses, sino que comparte, junto con el resto de participantes, intereses comunes, por ejemplo en estabilidad, seguridad (en la actuación de los miembros de la institución y hacia los factores exógenos a la misma), progreso. Asimismo, dichos intereses comunes coadyuvarán a la toma de decisiones conjuntas, es decir, a la acción colectiva frente a terceros actores. Además, la institución como tal otorga certidumbre a los

²⁴ Charles Kegley, p. 41.

²⁵ Timothy Dunne, "Liberalism" en John Baylis y Steve Smith (eds.), The Globalisation of World Politics, *op. cit.*, p. 159.

miembros, así como vínculos de comunicación que estimulan una dinámica en la información y la cooperación entre los mismos.

Al respecto, Daniel Madar menciona que la actuación individual estatal resulta mucho más onerosa en cuanto a costos de transacción se refiere, que en acuerdos logrados entre Estados dentro de la estructura institucional que abriga dichos costos a la vez que mantiene a los actores reunidos en lograr acuerdos y políticas comunes. De tal forma, las instituciones cumplen con el papel de facilitadoras de la negociación al otorgar a sus miembros los elementos necesarios para mantenerlos dentro de la estructura institucional y acceder a cooperar y restringir el comportamiento individual a cambio de ventajas, certidumbre y seguridad a sus intereses.²⁶

Por lo anteriormente dicho, estudiaremos a América del Norte bajo esta perspectiva de cooperación, interdependencia y coordinación política dado que ello es el fundamento de las relaciones actuales en la región y a su vez en la relación bilateral México-Canadá bajo las estructuras institucionales que más adelante abordaremos. Asimismo, este enfoque institucionalista liberal, no sólo nos permitirá profundizarnos en el tema, sino que podremos entonces evaluar el impacto que estas instituciones han tenido en la relación bilateral propia de esta investigación.

1.5.1. EL NEOINSTITUCIONALISMO Y SUS CONTRIBUCIONES AL ESTUDIO DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

En la bibliografía de la Ciencia Política, el Institucionalismo surgió como el estudio de las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de sus participantes, es decir, la sociedad. En un inicio, estas instituciones gubernamentales eran estudiadas para conocer el comportamiento que podía ser moldeado según la institución de que se tratara, y no solamente a los gobernados,

²⁶ Daniel Madar. Canadian International Relations, *op. cit.* , p. 19.

sino también a los gobernantes. Guy Peters señala que desde la época antigua estas inquietudes por conocer y establecer estructuras institucionales eran ya una realidad, dado que “lo inconstante e inestable del comportamiento individual y la necesidad de orientarlo hacia propósitos colectivos requería la formación de instituciones políticas”.²⁷

En años recientes, este estudio sobre las instituciones ha sido analizado bajo nuevas perspectivas, ofreciendo críticas, propuestas y nuevas indagaciones al respecto. A esta nueva serie de estudios basados en la revisión y posterior crítica del institucionalismo se le ha denominado el nuevo institucionalismo o *neo institucionalismo*. Debido a su incipiente elaboración y difusión, el material sobre esta nueva propuesta teórica en materia de Ciencias Sociales resulta aun escaso, sin embargo, trataremos de ofrecer un panorama enriquecedor que destaque los elementos principales sobre los cuales descansa este enfoque sobre las instituciones. Para ello, recurriremos en muchas ocasiones a la publicación que en materia de ciencia política se tiene al respecto.

Recientemente, el pensamiento institucional ha revelado nuevas ideas, hipótesis y explicaciones relativas al quehacer de las instituciones, es decir, a su diseño, creación, funcionamiento, desarrollo, etc. Es por ello que estos nuevos elementos son ahora conocidos como el nuevo institucionalismo, por lo cual se hará referencia a los estudios anteriores como el *viejo institucionalismo*.

El llamado viejo institucionalismo fue una plataforma para los estudios en Ciencia Política desde la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX. Este enfoque se dedicó a estudiar el desarrollo de las instituciones gubernamentales y a ofrecer recomendaciones que ampliaran su éxito y futuro desempeño. De esta forma, esta escuela de pensamiento, pretendía ofrecer incentivos por los cuales la influencia del gobierno se reflejara en logros para la sociedad.

²⁷ Guy Peters, El nuevo institucionalismo, la teoría institucional en Ciencia Política, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 16.

Algunas de las inquietudes surgidas en el pensamiento institucional consistían en: el rol de las instituciones de gobierno dentro de la sociedad, crear instituciones sólidas que pudieran constreñir la acción individual por el bien de la sociedad en su conjunto, analizar la posibilidad de que las instituciones fueran estructuras democráticas, identificar el equilibrio entre instituciones cuyas funciones les eran propias y diferentes al servicio de una misma sociedad, concebir a la separación de poderes de diversas instituciones como una necesidad básica dentro de una sociedad democrática. A rasgos generales, podría decirse que el viejo institucionalismo está enfocado al estudio del origen, establecimiento y diseño de las instituciones.

Guy Peters apunta algunas características del viejo institucionalismo que sirvieron para los propósitos de este nuevo pensamiento. Por ejemplo, el legalismo en donde la ley es elemento esencial para ejercer el poder dentro de las instituciones gubernamentales; el estructuralismo, el cual toma en cuenta a las características de la estructura institucional, ya sea el Estado, un sistema político, un gobierno, un parlamento hasta analizar los aspectos formales al interior de cada institución; el historicismo, que tiene como argumento central de su análisis el desarrollo de las instituciones a través del tiempo; y el análisis normativo, es decir un conjunto de normas que prescriben el comportamiento de aquellos involucrados en la dinámica de una institución determinada, la cual a su vez cuenta con un conjunto de valores que la rigen y bajo los cuales se establecen los fines que la institución *deba* perseguir.

Por otra parte, el nuevo institucionalismo o el neo institucionalismo surgió como un análisis crítico de su corriente anterior, es decir, los llamados neo institucionalistas se valen de algunos preceptos del institucionalismo, pero también son críticos sobre algunos otros, detectan posibles fallas y dan nuevas explicaciones sobre la formación y establecimiento de las estructuras institucionales.

No obstante, es preciso decir que tanto el institucionalismo viejo como el nuevo, coinciden en premisas elementales que fundamentan la existencia de las

instituciones. Peters señala que para cualquier enfoque institucionalista, las instituciones son el andamiaje central de la vida política y sobre todo, de las decisiones políticas; además, la influencia de las instituciones sobre la sociedad y los actores implicados ofrece argumentos sólidos para su existencia y su ulterior estudio, y por ello, debemos tener en cuenta las características principales de éstas. El autor menciona cuatro rasgos que en su conjunto delimitan el término de las instituciones:

1. “Las instituciones son un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Ésa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública, un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas). Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos e individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.

2. Una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo.

3. La tercera característica de una institución es que debe afectar al comportamiento individual... una institución debe, en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. Pero para que se trate de una institución, las restricciones, formales o informales, deben existir.

4. Por último, y aunque esta característica puede no ser tan relevante como las otras, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.”²⁸

De este modo, profundizarnos en el estudio de las instituciones resulta primordial para conocer el cambio y la influencia del comportamiento que las estructuras prescriben en los participantes, es decir, en los individuos, y como lo menciona el autor, una institución trasciende el comportamiento individual y lo transforma en un

²⁸ *ibid.*, pp. 36-37.

comportamiento colectivo de acuerdo a las interacciones de los actores. Asimismo, una institución trascenderá si ésta traspasa la barrera del tiempo, es decir, si permanece constante y logra constreñir el comportamiento de los actores involucrados quienes a su vez, comparten valores, y también objetivos e intereses.

Cabe hacer notar que a diferencia del enfoque anterior, el nuevo institucionalismo ofrece diversas corrientes que pretenden dar cuenta de elementos que caracterizan a las instituciones y a sus actores. Por ello, un acercamiento a estas diversas corrientes nos permitirá acceder a nuevas perspectivas sobre las cuales versan las instituciones.

1.5.1.1. APROXIMACIÓN A LAS DIVERSAS CORRIENTES NEOINSTITUCIONALES

Como ya se ha mencionado, el nuevo institucionalismo, sostiene que las estructuras internacionales resultan fundamentales para comprender el comportamiento humano colectivo y para ofrecer patrones de comportamiento que den de sí mejores resultados para una sociedad.

Las diferentes versiones neo institucionalistas poseen a su vez rasgos comunes que se centran en sustentar que las instituciones ofrecen regularidades en el comportamiento humano al moldearlo y al reducir la incertidumbre imperante dentro de una sociedad o incluso, entre los propios miembros de las mismas instituciones. Así, la finalidad primera de estos enfoques institucionalistas consiste en comprender la actuación y el funcionamiento de las instituciones y como éstas influyen en el comportamiento de los individuos que las constituyen.

A continuación se presentará una aproximación a las diferentes versiones neo institucionalistas, apuntando sus rasgos principales.

Institucionalismo normativo

Para el institucionalismo normativo, las normas de las instituciones son el medio para moldear el comportamiento de sus miembros. Mediante la “lógica de lo adecuado”²⁹, cada individuo actuará según el conjunto de normas prescritas en la institución a la que pertenece, dado que esas normas representan valores que el individuo comparte y que lo han hecho parte de esa estructura institucional, de modo, que esas normas son un punto de referencia para el individuo que le dictan cómo comportarse.

Por otro lado, los actores dentro de este modelo normativo interactúan dentro de su estructura institucional y fuera de ella. Ello significa que los actores están en contacto con otras instituciones que a su vez cuentan con normas distintas y posiblemente contrapuestas; por ende, los actores se comportan de acuerdo a, e interpretan las normas de la institución a la que pertenecen al interactuar con otros individuos. Ello a su vez demuestra que las acciones de los actores muchas veces son *intencionales* pero no *voluntarias*, ya que los actores actúan según el comportamiento que rige la institución de la cual son parte, pero posiblemente, no la suya como individuo, de ahí la importancia de que cada actor tenga la capacidad de interpretar los valores institucionales que ha aceptado con anterioridad.

Unido a lo anterior, Peters sostiene que gracias a la sociología puede asumirse que los valores definen la naturaleza de una institución, de la conducta individual y de cualquier organización.³⁰

Podríamos preguntarnos entonces, ¿a qué valores nos referimos en el sentido de definir una institución? La respuesta se concreta en mencionar algún valor que otorgue sentido a la estructura institucional, y como ejemplo podemos mencionar a

²⁹ El autor hace referencia en este tópico y a lo largo de su libro a dos autores exponentes del tema, Johan Olsen y James March. El autor ofrece dos ejemplos de esta lógica. El primero de ellos hace referencia al “comportamiento de un soldado que enfrenta la posibilidad de la muerte y sin embargo se comporta ‘adecuadamente’, o el de los bomberos, que ingresan voluntariamente en edificios en llamas porque ese es el rol que han aceptado como una función de su elección ocupacional y de su entrenamiento en el cuerpo de bomberos”, véase en *ibid.*, p. 51.

³⁰ *ibid.* p. 47.

la cooperación y el multilateralismo como dos aspectos que México y Canadá incorporan dentro de la formulación de su política exterior y que a su vez se plasman en su relación bilateral.

Siendo así, los valores de una institución determinada trascienden el tiempo y se convierten en pautas regulares de comportamiento que los actores comparten y ponen en marcha a lo largo de su participación en determinada estructura institucional.³¹ Aunado a lo anterior, es importante mencionar que, como principios fundamentales de una institución dada, conocer cómo opera esta práctica constante de los valores entre los participantes.³²

Por último, dentro de este modelo normativo, Peters hace mención de que una institución debe contar con un mecanismo destinado a moldear el comportamiento de los individuos que deciden pertenecer a ella y aceptar sus principios y valores; de igual forma, los miembros de dicha institución deben poseer un mecanismo por el cual puedan llevar a cabo reformas a la institución. De tal modo, existe un vínculo entre el comportamiento y los objetivos institucionales y aquellos de los participantes.³³ Un ejemplo de institución bajo este esquema nos recuerda a la ONU como una organización con normas de comportamiento específicas a través de sus principios centrales como: la igualdad soberana de los miembros, la buena fe, la solución pacífica de controversias, la proscripción de amenazas o del uso de la fuerza. En cuanto a su reforma, el esquema de la ONU también resulta ilustrativo dado que su composición requiere de una reforma que responda a las condiciones de un mundo interdependiente diferente al esquema que en 1945 le dio vida.

Teoría de la elección racional

Dentro de este modelo, las instituciones son un “conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un ‘espacio

³¹ *ibid.* p. 52.

³² *ibid.* p. 66.

³³ *ibid.* p. 58.

político' dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes."³⁴

El interés primordial de la elección racional es maximizar el beneficio personal – individual- de todos aquellos actores que pertenecen a una institución y por consecuencia, se ciñen al conjunto de reglas de la misma.

En cuanto a los actores se refiere, la motivación por maximizar sus beneficios es la expresión más clara que explica su pertenencia a una estructura institucional, a través de la cual sus objetivos resulten más eficaces que actuando de forma individual e independiente. Uno de los ejemplos más comunes en este sentido, es que con la pertenencia a una estructura institucional dada, un actor puede a su vez prever la actuación de otro dentro de la misma estructura, dado que es del conocimiento de ambos que su comportamiento dentro de la institución debe ceñirse a un determinado conjunto de reglas.

Si bien la motivación de cada actor es individual, su acción es colectiva, ya que se ubica dentro del marco de una institución. Por ello, ésta se encuentra constituida por un conjunto de reglas que regulan el comportamiento individual de sus miembros y que de ellos surjan acciones colectivas tales que generen estabilidad y no irregularidades que comprometan sus fines institucionales e individuales debido a posibles irrupciones de comportamiento individual.

Para esta corriente teórica, las instituciones son relevantes a la sociedad puesto que los actores actuando racionalmente, deciden crearlas y pertenecer a ellas para posteriormente recibir beneficios de esta pertenencia. Es decir, son los individuos quienes actúan frente a los incentivos y a las restricciones establecidas de la institución.

En este sentido, a diferencia del modelo normativo, el modelo de la elección racional supone una formalidad mayor en cuanto a pautas de conducta se refiere. Este último modelo se refiere a reglas que deben ser acatadas, mientras que en el enfoque normativo, son normas y valores los identifican a los miembros y a su

³⁴ *ibid.* p. 72.

actuación.³⁵

No obstante los diversos intereses de cada actor individual, dentro de una institución, los actores colectivos suelen tener intereses convergentes o similares. De igual modo sucede con los Estados nacionales que pretenden alcanzar fines comunes y deciden establecer una institución. Los fines pueden variar desde observar a sus competidores, hacerlos ceñirse a las reglas institucionales o hasta lograr de ellos concesiones que figuren como un fin colectivo. Asimismo, la afiliación de un Estado a una institución internacional, como el Fondo Monetario Internacional, permite que dicho Estado ejerza autoridad suficiente dentro de su territorio para imponer alguna política (tope al gasto público, privatización de empresas) que no sería posible aplicar de no ser por dicha sujeción a la estructura institucional de orden internacional.

Dentro de este contexto, Peters sostiene que: "... para incorporarse a ciertas instituciones los actores colectivos suelen tener incentivos semejantes a los de los actores individuales. Las naciones, por ejemplo, pueden tener un incentivo para unirse a instituciones como la Unión Europea o el Tratado de Libre Comercio impulsado por Estados Unidos (NAFTA). Primero, las organizaciones de este tipo pueden llegar a controlar el comportamiento de sus competidores y producir así un campo de juego relativamente parejo para todos los actores. Además, un país puede usar la institución externa como cabeza de turco para imponer en el ámbito doméstico políticas que de otro modo serían inaceptables."³⁶

Como ya se ha mencionado, los actores deben acatar un conjunto de reglas que constituyen una institución. Este acatamiento es un elemento esencial de la denominada teoría del juego, dentro de la cual, los actores buscan continuar dentro del juego para maximizar sus beneficios, y para ello deben acatar las reglas de juego puesto en marcha con la finalidad de crear un ambiente de cooperación entre los participantes. Asimismo, existen recompensas y penalizaciones cuando

³⁵ *ibid.* p. 77.

³⁶ *ibid.* p. 78.

un actor coopera y comete defección, respectivamente.

Institucionalismo histórico

Esta versión del nuevo institucionalismo afirma que “las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante.”³⁷

Así, el autor subraya que una de las grandes contribuciones que al respecto realizó Douglas North ha sido que las instituciones económicas tienen efectos perdurables³⁸, que se explican por el funcionamiento de las mismas como patrones de comportamiento que después de muchos años resulta difícil modificar.

Con lo anterior, el cambio institucional en este modelo, no es precisamente un elemento esencial, ya que se pretende dar cuenta de la estabilidad y durabilidad de las instituciones más que de sus cambios o posibles modificaciones a través del tiempo.

Institucionalismo empírico

Este modelo puede resumirse en que indaga sobre la importancia y la influencia de las instituciones sobre el desempeño del gobierno o sobre la sociedad. Para esta corriente, es relevante apuntar las diferencias entre instituciones presidenciales de las parlamentarias y asimismo señalar cuáles son y cómo funcionan sus respectivas influencias.

De igual forma, se pretende conocer otros aspectos de las instituciones gubernamentales en general (legislaturas, parlamentos, división de poderes y las políticas que de éstos se derivan), como situaciones que funcionan o no, es decir, si son eficaces y efectivas, analizando su desempeño a través del mantenimiento de dichas estructuras institucionales.

³⁷ *ibid.* p. 99.

³⁸ *ibid.* p. 100.

Institucionalismo sociológico

Las estructuras gubernamentales son el foco central para esta corriente, la cual ofrece explicaciones cognitivas y normativas que están en contacto directo con la sociología.

Max Weber fue un exponente cuyas reflexiones pueden integrarse a este enfoque. Peters menciona que para Weber, los valores culturales se pueden incorporar a las instituciones y moldearlas. De esta manera, las instituciones están en un vínculo constante con los valores culturales que existen en la sociedad.³⁹

Igualmente, Peters hace hincapié en que la bibliografía sociológica al respecto, subraya el papel determinante que tienen los valores y los símbolos a la hora de definir una institución y dar rumbo al comportamiento de sus miembros.

El cambio institucional puede profundizarse al agregar entonces, más símbolos y valores culturales a la estructura institucional, estableciendo así mayores compromisos con la sociedad. En contraste, una vez que la institución ha incorporado nuevos valores, dicha institución debe ser capaz de inculcar dichos valores a sus miembros y controlar el comportamiento de sus participantes.

Institucionalismo internacional

En palabras de Peters, este modelo pone de manifiesto que “los actores nacionales están dispuestos a aceptar algunos constreñimientos a su propio comportamiento a fin de asegurarse que los mismos constreñimientos limitan a sus adversarios (o aún a sus amigos). La danza de la diplomacia continúa aún cuando los Estados nación tienen posiciones opuestas en cuestiones fundamentales. Aún más que en el caso de la política interna, cualquier ruptura de estas interacciones pautadas puede tener importantes consecuencias negativas para los actores implicados, de manera que existen fuertes incentivos para mantener la integración normativa de los regímenes internacionales, incluso en

³⁹*ibid.* p. 149.

situaciones de relaciones antagónicas entre los participantes del régimen.”⁴⁰

La cita anterior nos permite entender que existen roles para diferentes actores, en este caso, los Estados nacionales. Asimismo, podemos notar que los actores pueden tener posiciones divergentes u opuestas. De ahí que el diseño y establecimiento de instituciones internacionales tenga como finalidad constreñir el comportamiento de los actores en la arena internacional frente a compromisos colectivos de los cuales cada actor obtenga algún beneficio.

Esta versión de institucionalismo ofrece a su vez un nuevo término que comprende reglas y acuerdos por los cuales los actores deciden participar en determinada cuestión de la política internacional. El término *régimen internacional*, se ha utilizado para definir que los Estados se apoyan en arreglos internacionales para resolver sus disputas y dar propuestas a sus problemas en algún tema en particular como el sistema monetario internacional, el comercio, el desarme, los derechos humanos, etc.

Existen diversas concepciones en lo que a regímenes se refiere. Dos de las definiciones más arraigadas en las relaciones internacionales son las siguientes:

Robert Keohane define a los regímenes como: instituciones con reglas explícitas, acordadas entre los gobiernos, relativas a conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales.⁴¹

Por su lado, Stephen Krasner apunta que:”los regímenes pueden definirse como conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que pueden ser implícitos o explícitos alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales”.⁴²

⁴⁰ *ibid.* p. 191.

⁴¹ Keohane, Robert O. International Institutions And State Power: Essays in International Relations Theory Essays, *op. cit.* p. 3.

⁴² Stephen Krasner. International Regimes, Cornell University Press, Ithaca, 1983, p. 2.

Si bien la creación de un régimen como punto de acuerdo común entre diferentes naciones es insoslayable, la acción conjunta de los actores involucrados es fundamental para el funcionamiento del régimen, es decir, si no existen acciones que los involucrados lleven a cabo de manera conjunta, de modo que coincidan en intereses comunes, el régimen como tal no puede funcionar dado que no hay mecanismos adecuados que constriñan la acción de los actores a actuar colectivamente.

Guy Peters menciona que un régimen es una institución internacional, y agrega que un buen régimen será (como mínimo) aquel que sobrevive⁴³. Esto es, una institución internacional que no logra perpetuarse, da cuenta del cambio en los intereses u objetivos a alcanzar conjuntamente, o en que éstos ya no funcionan dentro del marco de intereses individuales de cada actor. Aunado a lo anterior, podemos señalar que una institución internacional óptima es capaz de infundir sus valores a los miembros que la componen, con lo cual es posible originar patrones de comportamiento convenientes a la institución.

Al respecto, Elisabeth Clemens y James Cook afirman que la duración de las instituciones está directamente relacionada con los cambios exógenos que pueden trastocar a las instituciones, tales como la guerra o cambios en las oportunidades de los actores que los conduzcan a renunciar a una determinada estructura institucional. Asimismo, los autores agregan que las instituciones guardan dentro de sí modelos de comportamiento que guían la actuación de los actores y que, una institución perdurará siempre y cuando dichos modelos se refuercen a través de la socialización, interacción o legitimación dentro de la estructura institucional.⁴⁴ En el caso que nos ocupa, en América del Norte vemos que se han establecido instituciones con objetivos y temas específicos como el propio TLCAN, la Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPA), las fronteras inteligentes México-Estados Unidos y Estados Unidos-Canadá, entre otras, las cuales pueden estudiarse desde esta óptica que los autores sugieren.

⁴³ Guy Peters, p. 203.

⁴⁴ Elisabeth S. Clemens y James M. Cook. "Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change" en *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 1999, p. 445.

Por otra parte, el Institucionalismo Internacional nos ofrece una perspectiva atractiva en cuanto que subraya la importancia y la influencia de las instituciones internacionales y el papel que tienen los actores, en este caso en particular, los Estados. Los procesos que en América del Norte se han presentado en los últimos años nos demuestran que una de las regularidades en el comportamiento de los tres gobiernos ha sido mantener una serie de estructuras internacionales tales como arreglos políticos, declaraciones, y espacios compartidos que dan cuenta de la interacción y de la participación de los tres países sobre temas de interés común. El funcionamiento y el alcance de estas estructuras no es tema de análisis en este capítulo, sin embargo, estas cuestiones serán abordadas más adelante. Lo que nos interesa subrayar hasta ahora es que el Institucionalismo Liberal nos provee las herramientas necesarias para comprender la dinámica de la región bajo la cooperación y el establecimiento de instituciones.

Los estudios realizados por Keohane nos aportan otros elementos teóricos que nos permitirán conocer la estructura institucional liberal, la cual nos servirá como fundamento para estudiar los fenómenos institucionales en la región de América del Norte.

1.5.2. FUNDAMENTOS DEL INSTITUCIONALISMO LIBERAL Y LA COOPERACIÓN

El llamado Institucionalismo Internacional identificado por Peters, encuentra su fundamento inmediato en la teoría institucionalista liberal que Keohane, entre otros autores, ha desarrollado. Para esta teoría, las instituciones son el espacio en el cual convergen intereses individuales comunes por parte de los diversos actores implicados. Las instituciones internacionales dan cabida a dichos intereses y ofrecen mecanismos de entendimiento, ya sean arreglos o acuerdos negociados a través de la cooperación. Sin embargo, Robert Keohane y Lisa L. Martin confiesan que los Estados son actores racionales egoístas y que los institucionalistas liberales confían que la cooperación entre ellos ocurra cuando los Estados entre sí

tengan intereses comunes suficientes para concertar un arreglo o establecer una institución.⁴⁵

De forma similar a los enfoques realistas, la teoría institucional liberal acepta que los Estados son los actores primordiales en la arena internacional; éstos pueden ser analizados como actores racionales, y además, no son altruistas, sino que persiguen objetivos que den alcance a su interés nacional⁴⁶. Igualmente, la naturaleza anárquica que caracteriza al sistema internacional es determinante para la cooperación entre los Estados.⁴⁷ Sin embargo, éstos crean instituciones no sólo con la finalidad de reducir los costos de transacción, sino que además buscan mejorar la dinámica informacional con la cual pueden resolver cuestiones e inquietudes relativas al internacional. Ello a su vez les permite obtener o maximizar ganancias al pertenecer a una institución internacional y lograr acuerdos con otros Estados, inquietud que fuera del ámbito internacional no es imposible, pero probablemente, menos viable.

Keohane como el exponente principal de esta teoría, sugiere una definición para las instituciones como conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes e interconectadas que prescriben roles de comportamiento, que constriñen la actividad y moldean expectativas.⁴⁸

Asimismo, estas instituciones recogen a su vez otros aspectos positivos que, como pautas de comportamiento, los Estados realizan dentro del marco de la cooperación e institucionalización. Dentro de estos aspectos José Luis Orozco y Consuelo Dávila destacan que las instituciones:

⁴⁵ Robert O. Keohane y Lisa L. Martin. "The Promise of Institutional Theory", en *International Security*, vol. 20, núm. 1, verano, 1995, p. 39.

⁴⁶ Robert O. Keohane. "Institutional theory in international relations", en Brecher, Michael and Harvey, Frank P. (eds.). *Realism and Institutionalism in International Studies*, University of Michigan Press, Estados Unidos, 2005, pp. 153-159.

⁴⁷ Íñigo Martínez Peniche. *Evaluación y perspectivas del acuerdo de cooperación ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a partir de la teoría del institucionalismo liberal*, Tesis de maestría, UNAM-FCPYS, México, 2006, p. 18.

⁴⁸ Robert O. Keohane. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, *op. cit.* p. 3.

1. “Promueven el interés gubernamental y la atención en las áreas o ámbitos cubiertos por la institución.
2. Disminuyen los costos de transacción generados por la implementación de los acuerdos, al establecer canales permanentes de comunicación.
3. Mejoran el proceso de toma de decisiones mediante la información precisa y abundante disponible para los tomadores de decisiones.
4. Crean servicios de verificación, aumentando los costos generados por la traición a los acuerdos.
5. Incrementan las regulaciones, formales e informales, ayudando a disminuir la incertidumbre.
6. Perfeccionan la técnica gubernamental y las capacidades legales y administrativas (la “capacidad institucional”).
7. Una vez creados, aumentan las posibilidades de ampliarse hacia otras áreas específicas.”⁴⁹

En contraste con las teorías realistas, el uso de la fuerza no es aceptado como una acción conveniente dentro del contexto del institucionalismo liberal. Sin embargo, la vigilancia sí resulta una acción válida para fines colectivos. Es decir, para conocer de los intereses de otros Estados, así como de su actuación dentro de la institución internacional.

Como ya hemos mencionado, un mecanismo ciertamente útil para esta teoría, es la cooperación. Ésta es un elemento de vital importancia en el marco de las instituciones dado que las relaciones bilaterales o multilaterales requieren de un dinamismo que la cooperación como vínculo de planeación, comunicación y negociación ejerce sobre los actores al pretender alcanzar algún fin común y para facilitar la reciprocidad entre las partes.

Dentro de una institución internacional, la cooperación genera arreglos mediante los Estados logrando así entendimiento y evitando el uso de la fuerza. Al respecto,

⁴⁹ José Luis Orozco y Consuelo Dávila. Breviario Político de la Globalización, citado en Íñigo Martínez Peniche, *op. cit.* pp. 27-28.

Keohane señala que al igual que la comunicación, la cooperación es una habilidad del Estado que se ve reflejada en la construcción de instituciones -creadas deliberadamente por el hombre-, en este caso, por los líderes políticos y en general todos aquellos que toman decisiones políticas. En América del Norte, por ejemplo, es posible identificar estos rasgos característicos de comportamiento en las declaraciones, memoranda de entendimiento y reuniones de la más alta jerarquía entre los presidentes mexicano y estadounidense y el primer ministro canadiense.

En este tenor, Íñigo Martínez subraya que la cooperación se desarrolla cuando existen intereses tanto conflictivos como complementarios; cuando hablamos de realizar ajustes en el comportamiento a las preferencias reales de los demás es lo que podemos llamar cooperación. En contraste, cuando existe una identificación total entre los intereses de los Estados, nos referimos a la armonía, ya que los Estados no tienen necesidad de modificar o ajustar su comportamiento al de los demás, dado que todos persiguen los mismos objetivos.⁵⁰

Si bien es cierto que los Estados cuentan con intereses nacionales, como actores individuales⁵¹, también hay que decir que, para el buen funcionamiento de una institución –o régimen- internacional, los Estados deben tener intereses mutuos de los cuales puedan obtener beneficios a través de la cooperación.

Al pertenecer a una institución, los Estados aceptan las normas, reglas y/o principios que la constituyan y están dispuestos a cooperar y realizar acciones concertadas. Sin embargo Keohane menciona que los Estados no siempre están fuertemente constreñidos por las responsabilidades que les otorga la institución; el mismo autor subraya también que esta teoría no afirma que los Estados ignoren los efectos de sus acciones. Lo que sí puede sostenerse, es que las acciones

⁵⁰ Íñigo Martínez Peniche, *op. cit.* pp. 21-22.

⁵¹ Hay que recordar que, como apunta Roberto Keohane y Lisa Martin, los Estados son racionalmente egoístas. Esta premisa resulta común en la teoría neorrealista, como en la institucionalista liberal. Sin embargo, esta última es capaz de explicar que la cooperación es el mecanismo por el cual los Estados pueden alcanzar sus metas. Robert O. Keohane y Lisa L. Martin. "The Promise of Institutional Theory", *op. cit.*, p. 39.

estatales dependen en gran medida de los acuerdos institucionales que afectan el flujo de información y oportunidades de negociación; la habilidad de los gobiernos para vigilar la observancia de otros Estados y para realizar sus propios compromisos y; las expectativas existentes en cuanto a la solidez de los acuerdos internacionales.⁵²

En este sentido y como se ha visto a lo largo de esta investigación, es observable que las instituciones –internacionales, en este caso- afectan, modifican o moldean el comportamiento de los actores –Estados-, a pesar en algunos casos, de no alcanzar el objetivo planteado.⁵³

Por otra parte, la institucionalización de las interacciones entre Estados se considera más una variable que una constante, ya que los intereses nacionales de los Estados cambian a través del tiempo y, no existiendo intereses mutuos entre los Estados, no habría motivo alguno por el cual cooperar aun sin recibir ninguna ventaja.

Como parte de lo anterior, Iñigo Martínez sostiene que los funcionarios internacionales dentro de una institución juegan un rol imprescindible en cuanto a ampliar el rango de cooperación entre Estados, ya que la constancia en las interacciones entre dichos funcionarios mejora las relaciones personales relativas a la comunicación y la confianza mutua.⁵⁴

Como se ha observado, la dinámica entre la cooperación y las instituciones ofrece una explicación para entender que el comportamiento de los actores se canaliza y se acuerda a través de las estructuras institucionales para facilitar la coordinación política mutuamente benéfica entre los actores, o, entre los Estados.

⁵² Robert. O. Keohane. *International Institutions and State Power*, *op. cit.* p. 2.

⁵³ *ibid.* p. 6.

⁵⁴ Iñigo Martínez Peniche, *op. cit.* p. 32.

1.5.3. AMÉRICA DEL NORTE DESDE LA ÓPTICA INSTITUCIONAL LIBERAL

En lo que concierne a la región de América del Norte, es posible apreciar que la institucionalización llevada a cabo en más de una década persigue nuevos fines. Como primer referente, TLCAN (1994) es el marco que ha generado un espacio de interacción e intercambio trilateral; asimismo, ha traído consigo beneficios para las tres economías involucradas, la canadiense, la estadounidense y la mexicana. Sin embargo, ésta última sigue siendo la economía con mayores signos de asimetría respecto de las otras dos, a más de diez años de la puesta en marcha del tratado.

No obstante, cabe señalar que dos importantes instituciones fueron creadas a partir de los lazos de acercamiento y cooperación en el marco del TLCAN.⁵⁵

La primera de ellas responde a un compromiso trilateral en la búsqueda de cooperación en los ámbitos de seguridad y comunicación en la región, fue así como se creó la Alianza para la Seguridad y Prosperidad para América del Norte (ASPAN, 2005).

La segunda institución de corte bilateral se debe a la deliberación y al empeño de México y Canadá para mantener una línea de comunicación y trabajo conjunto con el fin de mejorar sus relaciones políticas, sociales y culturales. Es bajo estos parámetros que se creó la Alianza México-Canadá (2004).

Si bien una integración resulta intrínsecamente gradual, progresiva, ello no implica que la cooperación y la voluntad políticas no hagan de una fase de integración un estadio óptimo para alcanzar mejores niveles de vida en las sociedades involucradas.

⁵⁵ Al respecto, Bibiana Gómez Muñoz menciona que estos mecanismos de cooperación se caracterizan por poseer una naturaleza informal y operar como esquemas intergubernamentales o público-privados. Véase en Bibiana Gómez Muñoz. Genealogía y Dinámica de las Instituciones Relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tesis de Doctorado, UNAM-FCPYS, México, 2007, p. 59. Asimismo, derivados del TLCAN, estos mecanismos abordan problemáticas relativas a la creciente interacción económica y social como consecuencia del desarrollo de los vínculos comerciales en la región, por ejemplo, el cuidado del medio ambiente fronterizo y el desarrollo regional. Véase en *ibid.* p. 68.

No obstante el hecho de que el TLCAN es meramente un acuerdo comercial que ha dado tanto ventajas como desventajas a los socios, México y Canadá pueden enriquecer sus lazos bilaterales por los cuales la cooperación tome un rumbo más preciso y demuestre a su vez que es posible abatir las desigualdades y las asimetrías en los dos países mediante la voluntad política, la comunicación e intereses comunes que ambos países puedan conciliar mediante sus instituciones.

En este sentido, el institucionalismo liberal será la herramienta primordial por la cual esta investigación precise dar a conocer la génesis y el desarrollo de las instituciones de orden político y social en que México y Canadá participan dentro de la región de América del Norte.

1.6. CONCEPCIONES BÁSICAS DE DERECHO INTERNACIONAL Y SU RELACION CON LA FIGURA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Respecto de los avances en materias política y social entre México y Canadá, enfocaremos nuestro estudio en los procesos que hasta 2008, han llevado a cabo los gobiernos de ambos países. Sin embargo, debemos apuntar algunas consideraciones fundamentales que nos acerquen al análisis de participación y cooperación que ambos países sostuvieron desde 2001 a 2008.

En este sentido y apartándonos del esquema económico y comercial que ha producido la dinámica de América del Norte, nos abocaremos al estudio de las relaciones internacionales oficiales de los Estados, es decir, las relaciones diplomáticas y políticas, entendiéndose por las primeras los vínculos establecidos y comúnmente aceptados por los Estados para la realización de sus fines en el exterior.

El establecimiento de relaciones diplomáticas, es un servicio por y para los sujetos de derecho internacional, como lo son los Estados, cuya finalidad reside en contribuir al acercamiento y al mantenimiento de óptimas relaciones y condiciones

al exterior. Así, los Estados, tienen mayores elementos a su alcance para definir y formular sus decisiones y acciones en el exterior de modo que su actuación fuera del ámbito de su territorio no sea sino la realización de los proyectos determinados a satisfacer el interés nacional con base en la certidumbre que otorgan la buena comunicación y la información entre los contactos oficiales y formales.

En este sentido, hay que apuntar que estas misiones diplomáticas están circunscritas al derecho internacional⁵⁶. Modesto Seara Vázquez menciona que éste es “un sistema normativo destinado a reglamentar las relaciones internacionales entre los Estados...”⁵⁷; en cuanto a las instituciones existentes dentro de un grupo colectivo, Seara Vázquez subraya que “por derecho internacional se entiende el derecho que regula relaciones entre colectividades políticas independientes, y distintas...”⁵⁸

Sin embargo, y como es de notarse, hoy en día los Estados no son los únicos sujetos de derecho internacional. Carlos Arellano García ofrece una definición que profundiza más este aspecto al establecer que el derecho internacional es: “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, las relaciones de los organismos internacionales [u organizaciones internacionales] entre sí, las relaciones de los Estados con los organismos internacionales, las relaciones de los órganos de los organismos internacionales entre sí y con los organismos internacionales, las relaciones de los hombres que rebasan las fronteras de un Estado y que interesan a la comunidad internacional.”⁵⁹

⁵⁶ El derecho internacional moderno nace con la llamada Paz de Westfalia en 1648, y constituye un conjunto de normas que regulan a entidades que se encuentran en una posición de igualdad, a Estados que no reconocen ninguna autoridad supranacional. A este respecto, los Estados nacieron como una forma de organización que plasma un sentido de soberanía en un plano de igualdad. De ahí que la Paz de Westfalia fuera un hito en la conformación incipiente de la comunidad internacional.

⁵⁷ Modesto Seara Vázquez, La política exterior de México, Esfinge, México, 1969, p. 11.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Carlos Arellano García, Primer curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 2002, p.106.

En sus anotaciones, el referido autor señala que las relaciones más importantes entre los citados sujetos de derecho internacional, son las relaciones entre Estados, ya que son éstos los que crean a su vez a los organismos internacionales.⁶⁰

El Estado entonces, en la actualidad, es un ente jurídico-político-administrativo que se conforma de una población que vive en un territorio definido bajo la guía de un gobierno, que tiene pleno ejercicio de la soberanía⁶¹, es decir, de la autonomía para tomar decisiones propias según sus intereses y objetivos.

Por su parte, Ismael Moreno Pino considera que el Estado es “una comunidad humana independiente, establecida permanente sobre un territorio determinado, determinada jurídicamente y dotada de un gobierno capaz de imponer su autoridad dentro del referido ámbito territorial. Juntos, los Estados forman la sociedad internacional, sociedad que es algo distinto a la mera suma de sus partes.”⁶²

En lo que al derecho internacional se refiere, Arellano García señala que es de suma importancia mencionar que el Estado está dotado de un carácter jurídico, es decir, que se ha establecido de acuerdo a los lineamientos internacionales establecidos para su reconocimiento como tal.⁶³

Por otro lado, las acciones de un Estado frente a la comunidad internacional son muestra de la ejecución de la política exterior de ese Estado. En este sentido, la política exterior consiste en “el conjunto de decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del Estado *vis-à-vis* otros Estados y, además, su actitud dentro de las organizaciones y conferencias internacionales.”⁶⁴

⁶⁰ Carlos Arellano G., *op. cit.* pp. 106-107.

⁶¹ Rafael Velázquez Flores. Introducción al Estudio de la Política Exterior de México, Nuestro Tiempo, México, 1995, p. 29.

⁶² Ismael Moreno Pino, La Diplomacia, SRE-FCE, México, 2001, p. 20.

⁶³ Carlos Arellano, pp. 286-287.

⁶⁴ Max Sorensen. Manual de Derecho Internacional Público, FCE, México, 2000, p. 385.

Los actores facultados del Estado que fundamentalmente conducen sus relaciones con el exterior son: “los jefes de Estado, que son los órganos representativos de la mayor jerarquía, los ministerios de relaciones exteriores, los agentes diplomáticos y los agentes consulares.”⁶⁵

César Sepúlveda apunta las características relativas a cada actor que participa en la conducción de la política exterior de un Estado. Así, podemos definir como actores según su jerarquía al:

⇒ Jefe del Estado. Comúnmente el órgano administrativo más importante de un país, que además ejerce la función representativa exterior; los actos que realice en materia internacional se traducen a su vez en los actos del Estado como tal. Algunas de las actuaciones del jefe de Estados como el representante del mismo pueden ser: la recepción y el envío de los agentes diplomáticos y consulares; la conclusión y ratificación de los pactos internacionales; la declaración de guerra y el establecimiento de la paz; las declaraciones de política internacional, las alianzas, etc.

No obstante, Sepúlveda señala que las facultades que en general desempeña un jefe de Estado, el alcance de su función representativa se determina por medio del derecho interno de cada Estado.

⇒ Los secretarios de relaciones. Son los actores que llevan a cabo la acción de negociar a través de la instancia correspondiente dentro de la estructura estatal, es decir, la secretaría o, en su caso, el ministerio de asuntos exteriores. A este respecto, Sepúlveda sostiene que el “jefe de esta dependencia del Ejecutivo es un miembro del Gabinete de Gobierno, dirige los asuntos extranjeros a nombre del jefe del Estado y con acuerdo a éste. Viene a ser el intermediario entre el jefe del Ejecutivo y otros Estados.”⁶⁶

⇒ Los agentes diplomáticos. Actores cuya función principal es la representación permanente y oficial en otros países, para tratar asuntos del Estado y asimismo,

⁶⁵ César Sepúlveda, Derecho Internacional, Porrúa, México, 1981 (12ª edición), p. 145.

⁶⁶ César Sepúlveda, pp 145-146.

obtener información de éste. Sepúlveda menciona que el carácter de estos representantes es una institución necesaria de los Estados quienes poseen el derecho de enviar y de recibir agentes diplomáticos dado que este derecho de representación –*jus legati*- se deriva de la soberanía del Estado⁶⁷

Dentro de su función principal como representantes de Estado, los agentes diplomáticos tienen entre sus funciones específicas, “negociar, observar y proteger. En el curso de la primera, el agente interviene transmitiendo comunicaciones de su gobierno al gobierno ante el cual está acreditado y viceversa. Con respecto a la segunda, el agente diplomático informa a su Estado de todo cuanto pueda significar interés en materia política, económica o social. El agente interpone a favor de los intereses de sus nacionales, pero debe hacerlo siempre por conducto del ministerio de asuntos exteriores.”⁶⁸

De tal modo, respecto Eduardo Vilariño menciona que “... dentro de las relaciones interestatales ocupan un lugar de primera importancia las relaciones diplomáticas y consulares, principalmente las primeras, en cuanto que significan... las relaciones entre sujetos de derecho internacional en su calidad de tales y a través de órganos que les representan en la generalidad de sus relaciones internacionales como entes independientes.”⁶⁹

Así las cosas, los países en cuestión han desarrollado sus vínculos diplomáticos a partir de 1944. No obstante, más adelante nos dispondremos a observar los alcances que éstos han ofrecido a partir de un esquema de cooperación dentro del marco del institucionalismo liberal. Empero, la dinámica bilateral actual se ha dado por una razón fundamental a saber: el inicio del proceso de integración a través del TLCAN que, aunque limitado, ha ofrecido nuevas perspectivas sobre la región y sobre la interacción de los tres países involucrados.

⁶⁷ *Ibid.* p.147.

⁶⁸ *Ibid.* p. 150.

⁶⁹ Eduardo Vilariño, Curso de derecho diplomático y consular, Tecnos, Madrid, 1987, p. 22.

Paralelo a lo anterior, cabe decir que anterior a la entrada en vigor del TLCAN y a sus efectos ulteriores, los tres países de América del Norte tuvieron fines específicamente individuales al respecto. Si bien es cierto que el baluarte con el cual se pretendía que la región alcanzara nuevos niveles de crecimiento y desarrollo económicos consistió en el libre comercio, no podemos soslayar que cada país tuvo sus reticencias, temores y reservas a la hora de las negociaciones.

De este modo, el TLCAN da pie a una serie de interacciones entre los Estados participantes sólo en la medida en que las esferas de poder de cada país así lo permitieron, según se observará en el siguiente capítulo sobre la génesis de la interacción trilateral en América del Norte.

En este tenor, el compromiso que implica el TLCAN abarca tres economías distintas, una de las cuales constituye el vecino común para los dos países en cuestión, Estados Unidos. Cabe señalar que ésta es la economía más sólida en Norteamérica y la intermediaria entre México y Canadá, en cuanto a intercambio comercial se refiere.

Las instituciones creadas a partir de la entrada en vigor del TLCAN dan cuenta de la dimensión y magnitud que la relación bilateral ha alcanzado. Sin embargo, hay que apuntar que aún existe un largo camino hacia óptimos niveles de cooperación que se traduzcan en beneficios y desarrollo para ambas sociedades. Tomando en cuenta que ambos países poseen un nivel de desarrollo socioeconómico asimétrico, ello no impide la realización de fines comunes en donde sus sociedades sean dinamizadas, estén comunicadas y mantengan vínculos de información y cooperación establecidos por las instituciones oficiales de ambos países.

Capítulo 2. El TLCAN, detonador de la interacción en América del Norte

2.1. ¿CÓMO SE LLEGÓ AL TLCAN?

La configuración económica actual de América del Norte no es sino el resultado de una institucionalización en la región a través de un instrumento jurídico primordial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Desde su génesis, este tratado ha desencadenado una amplia variedad de mecanismos vinculadores entre los tres países socios del tratado. Comercio, inversión, seguridad y medio ambiente, son algunas de las materias que han fomentado esta interacción.

Los tres gobiernos, como actores esenciales en este proceso de integración, buscaron hacer coincidir determinadas políticas y medidas económicas y comerciales que les otorgaran beneficios y privilegios frente a otras economías del mundo insertadas en otros bloques económicos como la Unión Europea, el Mercado del Cono Sur o el Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico, entre otros. Por ello, dichos actores institucionalizaron su relación a través del TLCAN.

En este capítulo abordaremos la importancia política que se le atribuyó en cada país, así como las consecuencias de que este proceso haya sido limitado o condicionado por aspectos individuales de cada uno de los actores gubernamentales.

En este tenor, argumentaremos que los efectos del tratado han afectado a las tres economías involucradas de formas distintas, dado que cada país pretendió negociar el contenido del tratado de acuerdo a sus intereses y ganancias potenciales.

Refutamos la idea de que las interconexiones profundas que este acuerdo trajo consigo sean de corto alcance, ya que en el caso de México e inclusive de Canadá, la economía ha sufrido cambios profundos que han modificado la dinámica social e incluso política.

Por otro lado, debemos señalar que el TLCAN viene a formalizar y promover lo que anteriormente ya se había dado, es decir, la liberalización del comercio hacia el mercado estadounidense. Dicho de otro modo, este acuerdo fue una práctica contractualista sobre los beneficios que habrían de obtenerse gracias a la apertura comercial que en México se había iniciado desde 1988 y que se basó en el sector exportador de la economía.¹Tal y como lo menciona José Luis Valdés Ugalde: “*el TLCAN debe entenderse como un elemento del proceso de integración económica y del modelo de apertura que anteriormente ya había iniciado*”.²

Es por ello que resulta esencial conocer el proceso de negociación del tratado con la finalidad de ampliar nuestro panorama sobre las decisiones y acciones que dieron pie a la creación y a la puesta en marcha de este instrumento.

La entrada en vigor del TLCAN tuvo lugar el 1° de enero de 1994. Para ello se realizaron un conjunto de reuniones donde las diversas representaciones (negociadores, ministro y secretarios de comercio) de los tres países se sentaron a negociar las bases de este acuerdo comercial. Cabe decir que en un inicio fueron México y Estados Unidos, los interesados en concretar un acuerdo de este tipo que les permitiera un mayor acercamiento en el ámbito comercial, principalmente. Esto se debió a que durante la década de los 80's la competencia internacional cobraba nuevas dimensiones y las instituciones financieras creadas después de la Segunda Guerra Mundial y durante el periodo de Guerra Fría tenían también una mayor participación en muchos países adscritos a dichos organismos tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, lo que más tarde conformaría al Banco Mundial (BM). De esta manera, los países llamados del Tercer Mundo eran los países cuyas economías eran débiles, sujetas a presiones económicas externas y a las

¹ José Luis Valdés Ugalde. “*México Y El Caso Del TLCAN*” en Vargas Suárez, Rosío (coord.) et. al., *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*, CISAN-UNAM, México, 2001. p. 64.

² *ibid.* p. 69. Para mayor información consúltese Consuelo Dávila en Joaquín Roy; Víctor López Villafañe y Jorge Rafael Di Masi (coords.). *Del TLC al MERCOSUR. Integración y diversidades en América Latina*, SXXI, México, 2002, p. 97.

instituciones antes mencionadas, y que además carecían de una estructura tecnológica que sirviera al desarrollo de sus economías.

México estuvo inserto dentro de este conjunto de países. Es así como en la década de 1980 se dio una apertura de grandes magnitudes al desarrollo de políticas dirigidas a una expansión de mercados que a su vez tuvieran como estandarte el libre comercio de bienes y servicios.

En este sentido, el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), creado en 1947 y su heredera, la Organización Mundial de Comercio (OMC, creada en 1993, misma que funciona desde 1995) tenía como prioridad crear lazos de cooperación para el desarrollo del comercio multilateral y la solución de conflictos de este mismo orden. La participación de 23 países en un inicio representó un paso importante para lograr que otros países se adhirieran a dicho organismo, para lo cual se deben seguir una serie de lineamientos cuyo referente principal consiste en la adopción de determinadas medidas dirigidas a la liberalización del comercio dentro de la política económica de cada Estado, que sirvan como generadores y no como obstáculos a la apertura comercial y financiera.

México hubo de adoptar dichas políticas dado que ello se consideró como la opción más viable para el desarrollo del país, ya que las condiciones imperantes no fueron suficientemente sólidas para retrasar más la membresía al GATT, lo cual sucedió en 1986, año en que México ya había con anterioridad hecho suyas las recomendaciones del FMI y del BM.

La apertura que ocurrió en México fue un aliciente para el acercamiento con su vecino del norte. No sólo fue de gran valor la proximidad geográfica con Estados Unidos, sino el dominio de éste como centro de poder y decisión dentro de los organismos financieros internacionales que establecen las normas a seguir dentro de la economía mundial.³

³ Teresa Gutiérrez-Haces. Procesos de Integración Económica en México y Canadá. Una perspectiva histórica comparada, ed. UNAM-IIEc –Porrúa, México, 2002, pp. 143.

Como consecuencia, intensificar los lazos de cooperación económica entre estos dos países fue el objetivo a alcanzar. El interés de México y de Estados Unidos residió en incrementar sus vínculos comerciales. Sin embargo, los intereses nacionales de cada país delinearon la concreción de dicha cooperación. Es decir, en general se buscó incrementar el comercio pero para fines particulares totalmente diferentes porque la dimensión de las economías y de sus plantas productivas fue y ha sido muy distinta. Desde un principio, la economía mexicana ha estado supeditada a intereses externos que no necesariamente corresponden a las necesidades de la población mexicana; prueba de ello es la indudable falta de reciprocidad y compromiso de Estados Unidos ante México en asuntos como la migración, el agua, los embargos económicos—atunero y camionero, por ejemplo—cooperación e impacto ambiental.⁴

Un ejemplo de ello es que “en las etapas iniciales de las negociaciones, en agosto de 1990, en la ronda de Houston, México aceptó no demandar ningún tratamiento preferencial en atención a su menor grado de desarrollo”⁵, lo que demuestra la sabida disparidad de las economías y de tales negociaciones, ya que México, la economía más pequeña y el Estado negociador más débil, tomó la decisión de iniciar las negociaciones para el establecimiento de un tratado de libre comercio con Estados Unidos; también solicitaba con este compromiso un refugio seguro para sus exportaciones y estaba dispuesto a hacer concesiones abriendo aún más su economía tras la liberalización comercial de los ochenta.⁶

Una muestra muy ilustrativa de esta liberalización fue el acuerdo marco México-Estados Unidos de 1987. Éste pretendía dar cabida a un proceso de liberalización comercial bilateral de ciertos productos⁷; además, establecía un mecanismo de

⁴ No obstante, la experiencia negociadora mexicana ha resultado insuficiente para generar acuerdos y espacios que den cauce a mejores condiciones para la sociedad en su conjunto.

⁵ Alicia Puyana y José Romero. “*La estrategia comercial mexicana, ¿superando la fuerza centrípeta estadounidense?*” en *Foro Internacional*, #177, vol. XLIV, México, julio-septiembre de 2004, p.396.

⁶ *ibid.* p. 398.

⁷ Cristina Rosas González. *Crisis del Multilateralismo Clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*, IIEC-FCPS-UNAM, México, 1995, p. 162.

consulta para resolver disputas comerciales. Con este acuerdo marco México obtenía un acceso mayor a los mercados del acero y de textiles estadounidenses.⁸

A finales de 1990 comenzaron las discusiones sobre un tratamiento más amplio al comercio bilateral de los dos países. Estados Unidos mostró su interés en la participación de Canadá, siendo que éste ya había concertado un acuerdo de libre comercio con su vecino del sur el año precedente denominado CUSFTA (Canada-United States Free Trade Agreement, 1989). El interés canadiense en formar parte de dicho acuerdo se debió a ver sus intereses amenazados a causa de las posibles ventajas que México podría ofrecer al mercado de Estados Unidos. Además, su participación en tal acuerdo se sumaba a una forma más de ejercer mayor presencia en el ámbito internacional y así asegurar el acceso a más mercados, de ahí que este acuerdo estuviera delineado bajo principios del aún GATT.⁹

2.1.1. OBJETIVOS E INTERESES DE MÉXICO Y CANADÁ AL CONCERTAR EL TLCAN CON ESTADOS UNIDOS

Como los socios que serían, Canadá y México pretendieron derribar el proteccionismo comercial a nivel internacional que desde los años ochenta había penetrado sus economías hasta el punto de desatar crisis económicas (1982, 1986, recesión de 1991) que había que superar. De ahí que el proyecto librecambista cobró fuerza dado que un posible mayor acercamiento a la economía de Estados Unidos generaría nuevas oportunidades para sus mercados respectivos, lo cual influiría a su vez en sus cadenas productivas. Ambos países optaron por otorgar concesiones para la realización de este acuerdo. Sin embargo, esto sólo representó la continuación de su dependencia económica hacia Estados Unidos, un país altamente proteccionista al interior en su política comercial.

⁸ Maryse Robert. *Negotiating Nafta. Explaining the outcome in culture, textiles, autos, and pharmaceuticals*, University of Toronto, Toronto, 2000, pp. 26-27.

⁹ Keith Martin. *“La negociación sobre el TLC”* en Gutiérrez-Haces Teresa y Vereá Mónica (coords.). *Canadá en Transición*, CISAN-UNAM, México, 1994, p. 233.

Canadá tenía como propósitos esenciales la recuperación de la competitividad internacional y la implementación de estrategias comerciales y de inversión para lograr su consolidación en el mercado mundial; este segundo punto también fue considerado por México. Además, ambos países tienen un lazo histórico con Estados Unidos que pone a éste como un mercado preferencial, aunque no sea un mercado incondicional debido a que Estados Unidos puede hacer uso de sus salvaguardas comerciales y poner trabas al comercio¹⁰ por medio del llamado comercio desleal, es decir, *comercio subsidiado* que para Estados Unidos atenta contra los intereses de exportaciones e importaciones de sus empresas.¹¹

En este sentido, resulta difícil pensar en que pueda gestarse una diversificación de mercados y del comercio exterior cuando el TLCAN está dominado por una sola economía, la de Estados Unidos, la cual abarca 85% de la producción dentro de la región y 70% de la población tomando como referencia a los 3 países signatarios.¹² Esto es a lo que Morris Miller se refiere cuando habla de *economías más pequeñas que giran en la órbita de una economía dominante*.¹³

Como parte de lo anterior, no hay que olvidar que las barreras no arancelarias, también hacen lo suyo en la detención y obstrucción al libre tránsito de mercancías en la región, por lo que son una forma de impedir la entrada de mercancías mexicanas y canadienses a su vecino común. Con respecto a México, dada la calidad y el contenido tecnológico de los productos provenientes de los Estados Unidos y Canadá, éstos pueden cumplir más fácilmente las exigencias o restricciones no arancelarias al comercio –establecidos bajo regulaciones comerciales- que las mercancías mexicanas que son exportadas, por lo que puede

¹⁰ Malcolm Knight. *The Canadian Economy*, ACSUS-Michigan State University Press, 1996, p. 47.

¹¹ Cristina Rosas G. *Crisis del Multilateralismo Clásico...*, op. cit. p. 247.

¹² Ingrid A. Bryan. *Canada in the New Global Economy. Problems and Policies*, Edwards Brothers, Toronto, 1994, p. 315. En esta misma línea, estos índices no se han modificado de forma sustancial; Francisco Dávila apunta que “en población del total del área de libre comercio Estados Unidos sigue teniendo el 68.42%, del mismo modo en cuanto a fuerza laboral (77.38%) y un 87.37% con respecto al PIB de toda el área” en Francisco R. Dávila Aldás. *Globalización-Integración, América Latina, Norteamérica y Europa*, Fontamara, México, 2002, p. 183.

¹³ Morris Miller. “*Unión Económica continental, ilusión y realidad*” en *Canadá en Transición*, op. cit. p. 222.

decirse que el libre comercio de la región con nuestro país está condicionado a las necesidades o exigencias de los otros dos países.

Las expectativas de este acuerdo comercial giraron en torno a la obtención de mayor acceso a mercados tanto en la región como al resto del mundo para las exportaciones mexicanas,¹⁴ lo cual significó mayor participación del mercado estadounidense en México y en una incipiente participación de países europeos y latinoamericanos que ven en México el punto de entrada de mercancías hacia Estados Unidos.

Tanto Canadá como México buscaron tener un acceso más seguro al vasto mercado de Estados Unidos y así obtener beneficios en productos o sectores especializados mediante el trato nacional a los mismos¹⁵, no obstante que dicha especialización llevó consigo un ajuste hacia ciertas industrias y sectores que en muchos casos terminarían por fracasar. Esto sucede cuando el poder de las grandes corporaciones permite que éstas puedan mover su producción a lugares distintos para sacar provecho del nuevo sitio (empleo de mano de obra más barata, infraestructura, contratos de servicios, concesiones) y generar mayor rentabilidad, mientras que los trabajadores desempleados a causa del cambio de la empresa, son inamovibles. De este modo, las empresas mexicanas –y en grado menor las canadienses—se enfrentan a programas de ajuste porque sus industrias débiles se pierden o son reestructuradas con base en la experiencia y beneficios de economías mejor posicionadas.¹⁶

Hay que decir que estos programas de ajuste se realizan precisamente para adaptarse a cambios estructurales que en el caso de México y Canadá, prepararon a sus economías para nuevas prácticas comerciales en torno a una fase inicial de integración económica, como lo supuso el TLCAN. En este sentido, cada país negociador tuvo necesidad de realizar ajustes, pero también de excluir

¹⁴ Gordon Viberg. “*Canadá Y México; socios idóneos dentro del TLC*” en Canadá en Transición, op. cit. p. 359.

¹⁵ Malcolm Knight. The Canadian Economy, op. cit. p. 46.

¹⁶ Daniel Drache. “*¿Dónde Está El Aspecto Social Del Tratado Trilateral?*” en Canadá en Transición, op. cit. p. 447.

algunos sectores estratégicos para su economía y certidumbre política. Por ello, se analizará el contexto de la negociación del acuerdo comercial como marco de referencia para entender los posicionamientos de cada país respecto del acuerdo.

2.1.2. EL CONTEXTO DE LAS ECONOMÍAS MEXICANA Y CANADIENSE A LA LUZ DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL TLCAN

El proceso de negociación del TLCAN surge en respuesta a las interrogantes que el Estado mexicano se planteaba como solución al lento y escaso crecimiento de la economía mexicana a mediados de la década de 1980 y principios de la siguiente. No obstante, Estados Unidos ya había planteado con anterioridad la conformación de una zona de libre comercio de Norteamérica, idea que en su momento México rechazó categóricamente afirmando que con ello su soberanía nacional estaría bajo fuerte amenaza de extinguirse.

¿Qué razones tuvo el gobierno estadounidense para pretender conformar un área comercial con su vecino más débil?, ¿porqué el Estado mexicano rechazó tal proyecto auspiciado primeramente por su vecino del norte?

Hay que señalar que la actuación de Estados Unidos se basa en principios pragmáticos, es decir, está intrínsecamente vinculada con una planeación y un estudio de los efectos positivos y los beneficios tangibles que puedan derivarse de cualquiera de sus acciones. De esta forma y en este caso particular, las intenciones del gobierno estadounidense por acordar un tratado de libre comercio con México, se basaban en tener acceso a los energéticos mexicanos, por una parte, y por otra tener acceso a los mercados latinoamericanos, ya que México es la puerta hacia el resto del continente.¹⁷ como tal, examinaremos la situación mexicana en la década

¹⁷ A este respecto, véase Ma. Cristina Rosas, Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio, *op. cit.*, pp. 166-167. La autora señala algunos elementos cruciales para entender a cabalidad que México tiene un “lugar especial” en la agenda estadounidense por su posición estratégica en el continente y por la propia población mexicana en

de 1980, en que la economía del país venía sufriendo graves crisis a las que había que poner fin.

En este orden de ideas, las economías mexicana y canadiense se insertaron en la dinámica económica de su vecino común, sin embargo, ello sucedió mucho antes de la década de 1980, durante la cual ambas economías sufrieron severos daños debido a las crisis profundas que trajo consigo la sujeción a la economía estadounidense. Sin embargo, la década de los 80's trajo consigo momentos clave para la inserción profunda de México y Canadá dentro del esquema neoliberal bajo el cual operan sus economías. Para entender de forma más precisa este proceso, daremos una breve semblanza del desarrollo económico de México y Canadá.

2.1.2.1. BREVE SEMBLANZA DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Uno de los propósitos fundamentales de México antes y después de los 80's consistió en promover una política internacional y un comercio exterior más abiertos de acuerdo a los cambios que la economía internacional dictaba, por ello, la élite gubernamental consideró impropio continuar con una política aislacionista frente a las transformaciones en el mundo, es decir, México debía diversificarse.

México ya había experimentado anteriores crisis económicas que golpearon fuertemente a la economía y a la sociedad en su conjunto incluso antes de la década de 1980. Por ello, el gobierno mexicano decidió firmar compromisos con el exterior. La firma de la Carta de Intención al Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1982, así como la entrada de México al GATT en 1986, pusieron de manifiesto la inserción de México al proyecto neoliberal promovido por Estados Unidos. De la participación de México en estas dos instituciones internacionales se derivó un programa de austeridad de corte monetarista y el condicionamiento de crecimiento

territorio nacional y en Estados Unidos, entendida como fuerza laboral por un lado, y considerando su potencial de consumo, por el otro.

económico del país al pago puntual del servicio de la deuda externa de México.¹⁸ Este conjunto de estrategias dirigidas a obtener financiamiento externo, atraer inversiones y alentar el crecimiento económico se sustentó en aceptar y observar los ajustes¹⁹ que el FMI y el GATT (ahora OMC) establecen con dos fines básicos: 1) otorgar créditos y 2) obtener concesiones comerciales mediante la reducción de barreras arancelarias, respectivamente.

Podemos señalar que el hecho de que nuestro país accediera al financiamiento externo y al proyecto neoliberal tuvo como precedentes a los altibajos de la economía mundial. Por ejemplo, las medidas agresivas que Estados Unidos impuso (1971)²⁰ y la crisis petrolera (1973)²¹, significaron un duro golpe para la economía mexicana, y consecuentemente ello provocó presiones inflacionarias más altas, fuga de capitales, especulación, y retiro de inversiones, de ahí que la entrada al GATT en 1986 se haya considerado la mejor alternativa frente a los embates económicos internacionales.

Si bien es cierto que en México la idea de un área de libre comercio no resultaba tan absurda para la cúpula empresarial y grupos políticos afines al proyecto neoliberal que se gestó en todo el orbe, el gobierno mexicano buscó evitar costos políticos a costa de un vínculo mucho mayor con Estados Unidos, ya que ello provocaría reacciones en contra del discurso globalizador, lo que implicaría un

¹⁸ Debido a la crisis de la deuda externa y a las limitadas opciones que en materia económica se observaron, el gobierno se replanteó el rumbo del modelo económico imperante, buscando la solución en la liberalización comercial que se inserta en el proceso globalizador.

¹⁹ Los ajustes que el FMI establece consisten en: reducir el gasto público; eliminar el déficit en materia de presupuesto, esto es, recortar subsidios a mercancías y servicios públicos como el transporte, alimentos, electricidad, etc.; reducir el aparato estatal mediante el despido de personal y la privatización de empresas paraestatales; eliminar las restricciones al capital extranjero y flexibilizar su control; acceso irrestricto a los flujos de inversión y de mercancías.

²⁰ Por ejemplo, la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, y la sobretasa del 10% a las importaciones a Estados Unidos. Estos dos factores provocaron una gran incertidumbre en los mercados internacionales, falta de liquidez para los países cuyas divisas tenían como moneda convertible al dólar, y un acceso restrictivo de los bienes y servicios extranjeros al mercado estadounidense, todo ello con el propósito de proteger al dólar de las presiones internacionales y asimismo de proteger la balanza comercial deficitaria de la economía estadounidense.

²¹ Esta crisis fue desatada por los conflictos entre los países productores de petróleo y los países que apoyaron a Israel en la guerra del Yom Kippur (1973), la cual se enmarca en el conflicto árabe-israelí, y dentro de la cual la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tuvo un papel estratégico en la desestabilización de precios, lo que generó una ola inflacionaria de grandes magnitudes que a su vez provocó menor actividad industrial, comercial y bursátil.

retroceso aun mayor del gobierno en turno. En esta tesitura, Frederick Mayer sostiene que: “Los políticos mexicanos se habían distanciado cuidadosamente de Estados Unidos. Las sospechas a lo largo de la década de 1980 de que México concertara un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos habían sido firmemente rechazadas, la opinión popular consistía en que ningún presidente mexicano correría el riesgo de [propiciar] un acentuado acercamiento con el ‘coloso del Norte’, sin embargo, a poco más de un año de tomar posesión, Salinas [de Gortari] estaba arriesgando su presidencia con dicha iniciativa.”²²

2.1.2.2. BREVE SEMBLANZA DE LA ECONOMÍA CANADIENSE

Para comprender a cabalidad la necesidad de este país en concertar un acuerdo comercial con Estados Unidos consideramos elemental analizar cómo se ha desarrollado la economía internacional canadiense en el mundo.

Como ya se ha señalado, las convulsiones económicas acaecidas en la década de 1970 tuvieron repercusiones en todo el mundo. Canadá no fue la excepción. En su búsqueda por encauzar sus relaciones exteriores, el gobierno de Pierre Elliott Trudeau (Primer Ministro de 1968-1979 y 1980-1984) puso en marcha una estrategia comercial y política dirigida hacia nuevos espacios de interacción que le permitieran establecer vínculos de cooperación fuera del esquema bilateral Canadá-Estados Unidos. Esto es, encauzar relaciones con América Latina con la finalidad de diversificar su economía y sus relaciones diplomáticas.

Posteriormente, Canadá experimentó un agudo proceso de continentalización²³, el cual fue continuo y que no se dio precisamente a través de un convenio o tratado toda vez que fue gradual frente a la economía estadounidense. Esto a su vez se

²² Frederick Mayer. Interpreting NAFTA: the science and art of political analysis, Columbia University Press, New York, 1998, p. 2.

²³ También denominado continentalismo, esta tendencia sugiere un estrechamiento en las relaciones políticas y económicas con Estados Unidos de forma preponderante en contraposición con las relaciones con Europa y en particular, con la Corona Británica.

observa al analizar los intentos de concertar un acuerdo comercial entre Canadá y Estados Unidos, por el que el primero canceló su aprobación, lo que se explica por la inconformidad y las propias necesidades de los canadienses respecto del empleo, de su poder adquisitivo y de los beneficios que podrían recibir de un acuerdo comercial con un país poderoso económicamente y posicionado en el mercado mundial desde hace más de un siglo.

Las relaciones comerciales Canadá-Estados Unidos crecieron en gran medida después de la Segunda Guerra Mundial y ello tuvo sus repercusiones sobre los beneficios para sus sectores manufactureros. El papel del Estado en este tiempo aún ocupaba un lugar preponderante porque podía manejar y controlar las relaciones comerciales que se llevaban a cabo; una de las medidas para la realización de lo anterior, fueron los nuevos impuestos que se instrumentaban. Aunado a esto, las provincias seguían estando aisladas entre sí, en cuanto a una división política se refería, ya que las mismas podían ser auto suficientes gracias a los recursos que cada una poseía y que servían para su exportación sobre todo a Estados Unidos, país que ofreció a Canadá grandes oportunidades para su crecimiento y desenvolvimiento durante y después del periodo de posguerra.

En 1965 se llevó a cabo el llamado *AutoPact* que generó una gran cantidad de actividad automotriz y manufacturera, sobre todo para las provincias de Ontario y Québec, al sureste del país. En este sentido, lo que se hizo fue permitir el establecimiento de empresas estadounidenses en territorio canadiense, y así garantizar empleo a los canadienses. La vinculación fue tal que los sindicatos de trabajadores canadienses estuvieron localizados en ciudades de Estados Unidos, por lo cual la asimilación entre ambas sociedades conoció otros parámetros.

En otro tenor, hay que señalar que las oportunidades que Canadá había ofrecido a la inversión extranjera directa fueron inmensas ya que la entrada y la explotación de sus recursos naturales significó una ventaja comparativa y competitiva para los extractores de materias primas dentro del proceso de producción de sus mercancías.

En contraste, en la década de 1965 a 1975, el gobierno canadiense se cuestionó sobre ciertos aspectos de la economía que fundamentalmente estuvieron ligados a sus relaciones con el exterior. Esto es, que el bienestar social tenía raíces fuera de las fronteras de Canadá porque empresas extranjeras se habían ido apoderando de los recursos naturales canadienses y de parte de las cadenas productivas dentro del país. Estudios realizados en ese periodo, da una perspectiva distinta de cómo estaba conformada su economía y de cómo la inversión extranjera dentro del país controlaba mayoritariamente la economía. De ahí que las políticas públicas, hayan permitido esos beneficios al exterior, las cuales habrían de ser replanteadas en beneficio de los canadienses y no de las empresas extranjeras. Este proceso se ha denominado como la *canadización*, que sin duda fue una reacción nacionalista frente a los otros dos procesos, el del atlantismo (acercamiento con Europa) y la continentalización.

Por otra parte, Canadá debía también replantear su economía dados los índices de desempleo y de quiebra de empresas, lo cual se reflejó en la liberalización económica que le sobrevino. La creación de la Comisión MacDonald apoyó la liberalización de los intercambios comerciales con Estados Unidos, lo que demostró el carácter del gobierno de Brian Mulroney; estudios procontinentalistas realizados durante 1982, ofrecieron una alternativa y sus posibles beneficios de un acuerdo comercial con Estados Unidos cuya posición fue rígida, pero con la finalidad de maximizar sus beneficios frente a sus dos economías vecinas consideradas éstas como espacio norteamericano en la órbita estadounidense. Hay que señalar que en 1985, se aprobó la Ley de modificación de la Foreign Investment Review Agency (FIRA)²⁴, para que las empresas extranjeras pudieran establecerse en territorio canadiense sin casi aprobación posterior alguna, como parte de la estrategia de conciliar intereses con Estados Unidos.

²⁴ Esta institución fue creada en 1974 con la finalidad llevar a cabo una serie de evaluaciones de inversión extranjera y selección de aquella que resultara más favorable a los intereses canadienses del momento. Para mayor información consúltese Teresa Gutiérrez-Haces. Procesos de Integración Económica en México y Canadá. Una perspectiva histórica comparada, *op. cit.* pp. 46-50.

2.1.2.2.1. EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS.

Inicialmente propuesto por el gobierno canadiense, este acuerdo se sustentó sobre la idea de que el libre flujo de mercancías era lo más apropiado para la economía canadiense, que por más de cien años había buscado un acuerdo similar y que encontró obstáculos durante los cambios de poder del país. Acceso seguro al mercado estadounidense, promover la productividad de las empresas canadienses en los mercados globales, incrementar los niveles de empleo, y promover la inversión extranjera directa constituyeron los objetivos en política económica que Canadá perseguía.

Sin embargo, en la década de 1970, el Primer Ministro P. E. Trudeau consideró la idea de un acuerdo comercial con su contraparte estadounidense al darse cuenta de que Estados Unidos no sólo mantenía un esquema de protección comercial elevado al interior, sino que lo ampliaba, dificultando así el intercambio comercial con Canadá.

No obstante, no hubo mayor estudio sobre la apertura comercial de Canadá con Estados Unidos sino hasta 1984, con el inicio de funciones del conservador Brian Mulroney que el tema cobró auge de nuevo. A este respecto, cabe señalar que en marzo del año siguiente ambos países firmaron una declaración sobre bienes y servicios que daba la pauta de una mejor relación comercial entre las dos economías. Ello entonces demostró que el gobierno canadiense estaba abierto a considerar una participación mayor de Estados Unidos en su territorio y viceversa, ya que además, el gobierno canadiense hizo públicas sus intenciones de iniciar las discusiones con Estados Unidos sobre un acuerdo comercial de mayor amplitud. Así, las negociaciones comerciales dieron inicio en mayo de 1986.²⁵

²⁵ Jean Raby. "The Investment Provisions of the Canada-United States Free Trade Agreement: A Canadian Perspective" en The American Journal of International Law, Vol. 84, No. 2, Abril 1990, pp. 394-443.

Otros actores nacionales canadienses como los sindicatos, temían por la pérdida de empleos frente a la relocalización de empresas en territorio canadiense y a la competencia de éstas con las compañías estadounidenses. Asimismo, grupos nacionalistas de Canadá se expresaron contra el acuerdo comercial que significaba una integración económica más avizorada, y que consecuentemente resultaría amenazante a la cultura y soberanía canadienses.²⁶

Las negociaciones oficiales para lograr un acuerdo comercial con Estados Unidos, fueron largas debido a que con la Ronda Uruguay surgió la idea de mantener un foro multilateral que beneficiara a todos los países involucrados. El proceso de integración de la economía canadiense con la estadounidense estuvo definido mediante el acuerdo Comercial de Estados Unidos y Canadá negociado en 1986, concluido en 1987, firmado en 1988 y cuya entrada en vigor se dio al año siguiente.²⁷ De esta forma, la relación entre las dos economías se fue ciñendo aún más al reducir las trabas al comercio y fomentar y favorecer los intercambios comerciales entre ambos países. Las crisis a inicios de los años 90 también fue una difícil etapa para estas dos economías dado el vínculo aún más acuciante entre ellas debido a que dicha crisis generó desempleo y la desaparición de muchas empresas; algunas de éstas cerraron, mientras que otras tuvieron que ser relocalizadas en los primeros años del acuerdo en vigor.

De este modo, las economías mexicana y canadiense ya estaban apuntando hacia Estados Unidos pero ahora buscando una integración más definida mediante instrumentos jurídicos como los acuerdos establecidos por los gobiernos de los tres países, el CUSFTA, y el acuerdo marco México- Estados Unidos. A diferencia de este último, el CUSFTA, proveyó en gran medida, los contenidos que se abordarían en el nuevo tratado, es decir, las negociaciones de Estados Unidos con Canadá habían sentado las bases para plantear cuáles eran los intereses en

²⁶ <http://www.canadianeconomy.gc.ca/English/economy/1989economic.html>, consultado el 12 de febrero de 2007.

²⁷ Cronología de eventos de la página oficial del gobierno de Canadá: <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/fast-facts-US.aspx?lang=en>

concertar un acuerdo de libre comercio. Le tocaría a México estudiar los temas del tratado con Estados Unidos mediante las negociaciones canadienses-estadounidenses que dieron vida al CUSFTA.

No obstante, resultó imprescindible dar un margen de maniobra y de precisión más amplio al espectro comercial en América del Norte.

Como ya se ha señalado, las políticas económicas llevadas a cabo antes de la entrada en vigor de los acuerdos comerciales que Canadá y México sostuvieron con Estados Unidos, habían sido aplicadas con el objetivo de integrarse a la economía estadounidense. México y Canadá se insertaron en la dinámica del proyecto neoliberal, ya que los gobiernos de ambos países a partir de la década de 1980 reformaron el sistema económico prevaleciente. Sin embargo, existió una diferencia importante entre las acciones gubernamentales de ambos países. En Canadá, el primer ministro Mulroney abatió las políticas que el gobierno de Pierre E. Trudeau había realizado unos años atrás, mientras que en México, se continuó con el cambio estructural que lleva al proceso globalizador, y que Miguel de la Madrid ya había inaugurado desde 1982 ante las recurrentes crisis mexicanas.²⁸

Sin embargo, los intereses de cada país se hicieron sentir a través del proceso de negociación del TLCAN. A un año de su toma de posesión como presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, sugirió que era tiempo de insertar a México en la economía mundial, por medio de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

²⁸ Manuel Villegas Mendoza. Factores de distanciamiento y acercamiento entre Canadá y México: análisis de la política exterior de Canadá a través de la vecindad con México y los Estados Unidos. Tesis de licenciatura, UNAM-FCPYS, 1998, pp. 222-224.

2.1.3. ARRANQUE DE LAS NEGOCIACIONES. TRES ENFOQUES DISTINTOS SOBRE UN MISMO ACUERDO

Fue el 10 de junio de 1990 cuando los presidentes de México y Estados Unidos hicieron pública su intención de comenzar las negociaciones relativas a un acuerdo comercial. Posteriormente Canadá se sumó a la propuesta dado que no quería quedar fuera de las negociaciones de un acuerdo bilateral con su ya socio comercial preferente y vecino común; Canadá estuvo incluso de acuerdo en llevar a cabo negociaciones comerciales con México cuya economía era más débil y protegida y por consecuencia, amenazante a los intereses canadienses. De esta forma, el 24 de agosto de 1990, se anunció la aceptación de los tres gobiernos por negociar un tratado de libre comercio.

En este contexto, el presidente George Bush presentó la llamada “Iniciativa para las Américas” (junio 1990), relativa a la creación de una zona de libre comercio hemisférica. Al respecto Miguel Ángel Valverde menciona que: “La propuesta del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue presentada por Bush como un primer paso hacia la creación de una zona de libre comercio hemisférico, en lo que se llamó la ‘Iniciativa de las Américas’. El subsecretario de Estado Robert B. Zoellick fue uno de los primeros funcionarios estadounidenses en ver al TLCAN y a la Iniciativa para las Américas como una oportunidad estratégica, proporcionando una ‘piedra angular’ para la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en la Posguerra Fría. Dichos acuerdos buscarían promover la estabilidad política y la prosperidad económica de la región.”²⁹

El 5 de febrero de 1991 los presidentes Carlos Salinas y George Bush y el primer ministro Brian Mulroney anunciaron de forma oficial su decisión de iniciar negociaciones comerciales trilaterales con la finalidad de eliminar los obstáculos a los flujos de bienes, servicios y capitales, proteger los derechos de propiedad intelectual y establecer un mecanismo para la solución de controversias.

²⁹ Miguel Ángel Valverde Loya. “Cómo Bush y Clinton lograron vencer el TLCAN al Congreso de Estados Unidos, y lo que aprendimos de ello” en Arturo Borja Tamayo (coord.). Para evaluar al TLCAN, ITESM/ Cd. De México-Porrúa, 2001, p. 103.

Después del anuncio oficial del inicio de las negociaciones, siguió la fase en la cual los gobiernos decidieron qué temas serían abordados y las posiciones de cada uno de los países frente a sus contrapartes. No fue sino hasta 1992, en que los tres países establecieron sus posiciones sobre las materias que serían abordadas, y asimismo en que los negociadores podrían empezar a llegar a acuerdos y ofrecer concesiones.³⁰

De esta forma, se crearon diecinueve grupos de trabajo, de entre ellos destacaron el relativo a servicios financieros, sector agrícola, acceso a mercados, el automotriz, sobre propiedad intelectual e inversión. A su vez, estos grupos informaban del estado de las negociaciones a los representantes de la negociación³¹, y éstos harían lo propio con los secretarios o ministros de comercio de cada país involucrado.

Cabe decir que cada país tenía cierto interés por agilizar o detener el proceso de negociación. Así lo subraya Frederick Mayer al decir que Jaime Serra Puche,

“estaba ansioso por la rapidez. Su mayor preocupación era que los mercados financieros podrán perder confianza en la economía mexicana si las pláticas se estancaban demasiado. Sin embargo, el no podía aparecer demasiado ansioso, si deseaba mantener cierta capacidad negociadora. Serra urgió a sus contrapartes a terminar rápido. Carla Hills, sin embargo, tenía menos prisa. Los Estados Unidos esperaban concluir antes las negociaciones del Acuerdo General de aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Aún así, Hills tenía un incentivo para concluir las negociaciones, para que el Congreso de su país votara el acuerdo antes de las elecciones de 1992. Michael Wilson, por su parte, tenía menos razones para estar apresurado, pero no quería dar la imagen de ser un obstáculo. Los secretarios acordaron, por lo tanto, un apretado calendario para completar las pláticas en 1991”.³²

Ello nos deja en claro que cada gobierno tenía una percepción diferente de las implicaciones del tratado para sus respectivas economías. Por otro lado, hacer coincidir los intereses gubernamentales y privados al interior de un solo país

³⁰ Habría que puntualizar que pese a las intenciones de acordar un tratado de libre comercio expresadas por los mandatarios en 1990, éste sería básicamente negociado hasta 1992.

³¹ Herminio Blanco por México, Jules Katz por los Estados Unidos y John Weekes por Canadá.

³² Frederick Mayer, en Arturo Borja Tamayo (coord.), Para evaluar al TLCAN, *op.cit.*, p. 53.

(esfera gubernamental, inversionistas, grupos civiles) era una tarea compleja que cobra mayores dimensiones al tratarse de los intereses privados de los sectores empresariales entre los tres países.

2.1.3.1. POSTURA DEL GOBIERNO DE MÉXICO

La concepción de un acuerdo comercial con Estados Unidos puede entenderse bajo dos razones a saber: por un lado, la necesidad de recibir inversión extranjera para mantener un orden interno que sirva al crecimiento y la estabilidad del país; y por el otro lado, establecer un esquema de cooperación regional mediante un bloque económico con la finalidad de reducir la participación de terceros países en el mercado regional.³³

Los elementos principales que el gobierno mexicano –junto con la cúpula empresarial- consideró para iniciar un acuerdo comercial con Estados Unidos estuvieron fuertemente ligados a la percepción de que México debía entrar de lleno al proceso de globalización que ya se había empezado con las reformas neoliberales instrumentadas a lo largo de la década de 1980, proceso bajo el cual el libre cambio es una herramienta que permite vincular a la economías y dinamizarlas a través del capital privado de grandes empresas. Al respecto, Consuelo Dávila señala que: “El objetivo de México era lograr estimular mayores flujos de inversión extranjera directa para reactivar la economía nacional, al mismo tiempo que aumentar significativamente sus exportaciones no petroleras a fin de contar con mayores recursos frescos que le permitiesen crear nuevos empleos y

³³ Rogelio Ramírez de la O, “The North American Free Trade Agreement From A Mexican Perspective”, en Steven Globerman and Michael Walker (eds.), Assessing NAFTA: A Trinational Analysis, The Fraser Institute, 1993, pp. 86-105.

mejorar el nivel de vida de la población que se había menguado con las crisis económicas desde los años setenta.”³⁴

Como se sabe, el proceso de acercamiento y dependencia de la economía mexicana a la estadounidense fue y ha sido un fenómeno en constante agudización. De ahí que el TLCAN no sea más que la formalización de este proceso que anterior a la firma del mismo, ya podía observarse a todas luces.³⁵ A lo anterior, Consuelo Dávila agrega que este proceso de integración se caracterizó por ser desordenado y anárquico y que, además esta formalización de las relaciones económicas con Estados Unidos traerían como beneficios de primer nivel que las exportaciones mexicanas contaran con preferencias al acceder al mercado estadounidense, establecer un marco jurídico que ofreciera seguridad a las mercancías mexicanas para dirimir controversias comerciales y captar capital estadounidense a ser invertido en empresas en territorio nacional y así disminuir el índice de desempleo del país. De esta forma, el TLCAN ha sido el mecanismo por excelencia que sirve como fundamento para explicar la dinámica económica de la relación entre México y Estados Unidos.³⁶

Hay que tener en cuenta que los compromisos de México con el exterior consistían en pagar la deuda externa y financiar su desarrollo económico para dar cabida a las nuevas generaciones de jóvenes que ingresaban al mercado laboral. Y si bien es cierto que un tratado de libre comercio resultaba una idea novedosa y en ocasiones escandalizadora, el sector empresarial, desde el inicio del mandato salinista, estaba de acuerdo con el acercamiento de la economía mexicana con la estadounidense y la canadiense; asimismo, en el sector privado ya se concebía la idea de crear un mercado común. No obstante, en los círculos políticos se negaba

³⁴ Consuelo Dávila, "TLCAN: ¿Es posible ir más allá del libre comercio?", en Joaquín Roy, Roberto Domínguez y Alejandro Chanona. La UE y el TLCAN integración regional comparada y relaciones mutuas, UNAM-FCPYS, México, 2004, p. 293.

³⁵ José Luis Valdés Ugalde, "México Y El Caso Del TLCAN" en Vargas Suárez, Rosío (coord.) et. al., Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, op.cit., pp. 64, y Maryse Robert, op.cit., p.26.

³⁶ Consuelo Dávila, TLCAN: ¿Es posible ir más allá del libre comercio?", en Joaquín Roy, Roberto Domínguez y Alejandro Chanona. La UE y el TLCAN integración regional comparada y relaciones mutuas, op.cit. pp. 293-294.

la posibilidad de un acercamiento de tales dimensiones argumentando la preferencia por acuerdos sectoriales.³⁷

Sin embargo, el gobierno y la comunidad empresarial en México unieron esfuerzos con la finalidad de crear en el país un ambiente político deseable que no obstaculizara o entorpeciera el proceso del TLCAN.³⁸ Como parte de lo anterior, también se pretendió que en Estados Unidos se mantuviera un ambiente proclive al tratado, y para ello, se llevó a cabo un amplio y numeroso cabildeo auspiciado por los sectores público y privado de México, y que “incluyó viajes con todo pagado para por lo menos 33 ex funcionarios del gobierno estadounidense con contactos en diversas oficinas del Ejecutivo y del Congreso. Estos viajes fueron patrocinados por la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que agrupa a las principales empresas mexicanas y la cual recibe fondos del Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Su participación confirma la tendencia hacia una mayor participación del sector privado en la política exterior mexicana, claramente visible durante la presidencia de De la Madrid”.³⁹

2.1.3.2. POSTURA DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

Los intereses de Estados Unidos en un acuerdo comercial en Norteamérica giraron en torno al medio para asegurar una puerta de entrada hacia el resto del

³⁷ Maryse Robert, p. 27.

³⁸ Frederick Mayer comenta que: “En México, también, el asunto no era tanto si el TLCAN sería aprobado por el Congreso -el PRI tenía una aplastante mayoría en el Senado mexicano- sino cómo sería visto el tratado en un ambiente político más amplio. De acuerdo con un funcionario de la embajada mexicana: Había preocupaciones acerca de una regresión hacia el nacionalismo, esto siempre estuvo en nuestras mentes, el hecho de que seríamos acusados de entregar al país. Por eso tuvimos que hacer las negociaciones con la comunidad empresarial... era esencial construir apoyo político para minimizar los temores de que estábamos cediendo demasiado” en Arturo Borja Tamayo (coord.), Para evaluar al TLCAN, *op. cit.* p. 57.

³⁹ Jorge Chabat. “La política exterior mexicana después del TLCAN: los instrumentos de la interdependencia” en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (coords.). México y su interacción con el sistema político estadounidense, CIDE, México, 2000, p. 85.

continente y para incrementar los índices de competitividad de sus empresas frente a la región como contrapeso con los procesos en Europa y Asia.

Por lo que a ello se refiere, Consuelo Dávila menciona que: “El TLCAN se convierte entonces en una estrategia geopolítica de Estados Unidos con el fin de incrementar su competitividad internacional, consolidar su dominio regional y estabilizar su crecimiento económico nacional. Hay que recordar que en esos años la Ronda Uruguay se había estancado impidiendo el comercio agrícola y de servicios, por lo que la negociación de acuerdos comerciales bilaterales resultaba imprescindible. Por otro lado, la presencia de bloques económicos en otras regiones del mundo como Europa y Asia, amenazaba la hegemonía económica estadounidense y ponían en riesgo los intereses de Estados Unidos en el continente americano.”⁴⁰

Por otro lado, la autora sostiene que “... tanto el TLCAN como la Iniciativa para las Américas constituían el camino para eliminar las restricciones tanto para los flujos comerciales como para las inversiones, lo cual ampliaba las expectativas de crecimiento económico de Estados Unidos a la vez que reafirmaba su papel hegemónico en el Continente. En el caso del TLCAN, los esfuerzos por concluirlo se acrecentaron después de la guerra con Irak a principios de los años noventa.”⁴¹

Eventualmente, el establecimiento de empresas trasnacionales de origen estadounidense forman parte de un esquema estratégico para lograr algunos de los factores clave de la economía de Estados Unidos, como lo son el incremento en la competitividad, la expansión de mercados, el dominio regional, el crecimiento económico y la eliminación de restricciones comerciales.

En contraste, los intereses políticos fueron tomando otra magnitud durante el gobierno de Bush, ya que después de haber contraído un acuerdo comercial con Canadá, la “Iniciativa para las Américas” fue un proyecto ambicioso para acceder a los mercados latinoamericanos, dentro del cual México resultaba un elemento

⁴⁰ Consuelo Dávila, p. 292.

⁴¹ *idem*.

fundamental. Sin embargo, el Congreso de Estados Unidos temía por la relocalización de fuentes de empleo de sus connacionales dado que la mano de obra mexicana resultaba más rentable para las empresas estadounidenses dedicadas en su mayoría a la maquila.

En este tenor, debemos recordar que si bien el presidente de Estados Unidos puede negociar tratados internacionales y acuerdos comerciales, el Congreso tiene un papel capital en el proceso de negociación y de aprobación. Un ejemplo de lo anterior es el llamado proceso de *fast track*: El presidente Bush solicitó negociar el acuerdo comercial, por la *vía rápida*, es decir, llevar a cabo las negociaciones comerciales al tiempo que se consulta al Comité de Finanzas del Senado y al Comité de Métodos y Procedimientos de la Cámara de Representantes, para que el acuerdo final sólo sea aceptado o rechazado por el Congreso, sin necesidad de modificaciones posteriores.⁴²

Otro ejemplo ilustrativo de cómo participa el Congreso en la toma de decisiones en materia de política exterior y economía internacional y en particular en lo tocante a la negociación del TLCAN, constituye la renuencia del Congreso al permitir la utilización de recursos públicos a la iniciativa presidencial (Agosto, 1992) de destinar \$10 mil millones de dólares para los siguientes cinco años como parte de un ajuste laboral y de menor afectación a este sector en caso de que el TLCAN fuera puesto en marcha en los años subsecuentes. Así, el Congreso estadounidense estuvo fuertemente dividido y subsumido en un debate sobre si se debía o no comprometer recursos de la administración con el fin de proteger a los trabajadores y empresas estadounidenses y también el medio ambiente.⁴³

En comparación con Canadá como país desarrollado y con niveles comparables de ingresos, condiciones laborales y estructura social, México carecía de un nivel

⁴² Para mayor puntualización al respecto, véase Miguel Àngel Valverde Loya "Cómo Bush y Clinton lograron vencer el TLCAN al Congreso de Estados Unidos, y lo que aprendimos de ello", en Arturo Borja Tamayo (coord.), Para evaluar al TLCAN, op. cit., p. 104.

⁴³ Sidney Weintraub, "The North American Free Trade Agreement As Negotiated: A U.S. Perspective", en Steven Globerman and Michael Walker (eds.), Assessing NAFTA: A Trinational Analysis, The Fraser Institute, 1993, p. 29.

de vida óptimo para los fines que el tratado perseguía. Esto no sólo puede explicarse por el bajo nivel de ingresos de la mayoría de la población, sino en la falta de aplicación de las leyes concernientes a las condiciones laborales y ambientales que constituyeron las preocupaciones más importantes para el Congreso estadounidense en su búsqueda por proteger los intereses de los ciudadanos de Estados Unidos.⁴⁴

Por su parte, la comunidad empresarial estadounidense estaba sumamente interesada en el acuerdo comercial. Las firmas transnacionales serían las más beneficiadas por lo que implicaba la reducción de aranceles para el intercambio comercial.

Por el contrario, las organizaciones sindicales estuvieron fuertemente en oposición al TLCAN bajo el argumento del gran número de empleos que serían relocalizados al sur de la frontera, tanto por la conveniencia de bajos salarios como por la falta de responsabilidad y protección al medio ambiente. De ahí, que grupos ambientalistas también se opusieran al tratado. Como consecuencia, el gobierno mexicano no tuvo más que realizar una campaña intensa de cabildeo en el congreso estadounidense para lograr votos a fin de no entorpecer el proceso de negociaciones y su ratificación ulterior.

Con las elecciones presidenciales de 1992, el tema del TLCAN cobró mayor relevancia política debido a que Bush pretendía reelegirse⁴⁵ y el candidato demócrata Bill Clinton defendía la causa de su partido, cuyos afiliados estaban conformados por grupos sindicales y ambientalistas. Hubo así, una extensa serie de acciones encaminadas a defender el TLCAN por parte de ambos candidatos; sin embargo, Clinton prefería mantenerse al margen del tema lo más posible para

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Frederick W. Mayer en Arturo Borja Tamayo (coord.), Para evaluar al TLCAN, *op. cit.*, p. 75. El equipo de campaña de Bush veía el TLCAN como un buen tema para el presidente. Lo hacía verse presidencial, y ponía a Clinton a la defensiva. Bob Zoellick, quien ahora formaba parte del círculo cercano de la campaña de Bush, recuerda que 'queríamos que el TLCAN fuera un logro de Bush, un tema definitorio; mientras que para Clinton fuera difícil evitarlo. Éste fue también un tema en el que la prensa se puso del lado de Bush'. El tratado representó para Clinton una difícil decisión. Podría ser costoso para él apoyarlo, dada la fuerte oposición de los sindicatos y de otros grupos tradicionalmente demócratas.

no entorpecer su campaña presidencial frente a sus partidarios. Su estrategia consistió en afirmar que favorecería el TLCAN siempre y cuando éste dispusiera de acuerdos relativos a la protección laboral y ambiental⁴⁶, con lo cual evitaba perder votos de aquellos a favor del tratado y ganaba votos con sus agremiados demócratas.

Ya como presidente, Clinton urgía al Congreso su apoyo para la aprobación de TLCAN por dos factores de primer orden. Primero, el TLCAN había creado tanta expectativa que el presidente creyó conveniente su aprobación para adjudicarse un logro que en principio tuvo bases republicanas, pero que se definió bajo su mandato. Segundo, este tratado podría definir su desempeño presidencial en materia internacional.⁴⁷

2.1.3.3. POSTURA DEL GOBIERNO DE CANADÁ

Por su parte, Canadá no tenía interés alguno en la negociación del TLCAN, salvo en defender y proteger lo estipulado en el Acuerdo Comercial Canadá-Estados Unidos (CUSFTA), al igual que a sus industrias culturales dentro del nuevo acuerdo. De ahí su intención de *último minuto* de iniciar negociaciones comerciales con México y Estados Unidos con la finalidad de evitar amenazas a su economía, principalmente.⁴⁸

⁴⁶ Una de las instituciones creadas a partir del acuerdo paralelo relativo al medio ambiente fue el Banco de Desarrollo para América del Norte para mejorar las condiciones ambientales a lo largo de la frontera México- Estados Unidos.

⁴⁷ Argumentado como un tópico de seguridad nacional, el gobierno de Clinton puso de manifiesto que el rechazo al acuerdo comercial tendría consecuencias devastadoras para su país. Se expuso que la falta del acuerdo comercial con México tendría reacciones negativas para esta economía, generando inestabilidad económica y política y ello a su vez, mayor inmigración hacia el norte del país. Junto con ello, una porción demócrata en el congreso afirmó que el tratado de libre comercio sería la única victoria que en materia de política internacional en 1993 podría hacerse frente a los desatinos de la intervención militar en Somalia, la crisis de refugiados en Haití y la renovación del gobierno de éste.

⁴⁸ Noemi Gal-Or,, "The future of Canada-Mexico Relations according to Canada's International Policy Statement" en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, Nueva Época no. 11, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, México, 2006, p. 194. Asimismo, Sandra Fuentes-Berain

Una de las objeciones para ingresar a las negociaciones estuvo fundamentada en que el acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos había sido la causa principal de la pérdida de un gran número de empleos desde 1989, especialmente en la manufactura⁴⁹, lo cual supuso que un acuerdo trilateral que incluyera a México podría ser aun más perjudicial dadas las condiciones bajo las cuales operaría el sector laboral mexicano (mano de obra barata, protección al trabajador, ingreso menor al trabajador y mayores ganancias para las empresas contratantes).

Después de la elección de 1987, la economía canadiense sufrió una recesión a la cual se le dio explicación de acuerdo con las consecuencias que el acuerdo comercial trajo consigo. Por ello, el primer ministro Brian Mulroney no quería sostener negociaciones comerciales que extendieran el temor de una integración con Estados Unidos. No obstante, el gobierno canadiense optó por la participación en las negociaciones dado que se temía de las concesiones y garantías que Estados Unidos otorgara a México.

Frederick Mayer menciona que el objetivo principal consistía en evitar la revisión del CUSFTA y hacer de éste el cuerpo esencial del nuevo acuerdo comercial.⁵⁰ Cabe agregar que Armand de Mestral menciona que este periodo de tiempo después del cual Canadá optó por participar en las negociaciones fue alrededor de seis meses, y que sin embargo, su posición constituyó en defender el contenido

sostiene que Canadá decidió ingresar a las negociaciones al darse cuenta de que Estados Unidos pretendía establecer acuerdos bilaterales a nivel mundial que le permitieran el acceso a diversos mercados; este escenario fue a los que los analistas canadienses llamaron *the hub and spoke*, para referirse a un centro del cual emergen diferentes rayos que no están comunicados entre sí. Al respecto, consúltese: Sandra Fuentes-Berain, "*México y Canadá: la nueva frontera del norte*". en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 44, otoño de 1994, México, p. 21; Gustavo del Castillo, "*Rediscovering The Neighbourhood: Post-Nafta Mexican-Canadian Relations*", en Daudelin, Jean y Dosman, Edgar J. (editores), *Beyond Mexico*, Carleton University Press, Ottawa, Canadian Foundation for the Americas, 1995, p. 40.

⁴⁹ Sidney Weintraub, "The North American Free Trade Agreement As Negotiated: A U.S. Perspective", en Steven Globerman and Michael Walker (eds.), *Assessing NAFTA: A Trilateral Analysis*, op. cit., p. 33.

⁵⁰ El autor señala que para el Ministro de Comercio Michael Wilson se buscó que algunos rubros no estuvieran bajo revisión, como el caso de los mecanismos de solución de controversias, las exenciones para la industria cultural canadiense, así como el sector agrícola. En contraste, Canadá pretendería mejorar los términos de otros temas a abordar en el tratado, como las reglas de origen, las cuales habían provocado una disputa sustancial con Estados Unidos dentro del CUSFTA, pero básicamente se sostendría que este último acuerdo fuera el "corazón" del nuevo tratado. Frederick W. Mayer en Arturo Borja Tamayo (coord.), *Para evaluar al TLCAN*, op. cit., p. 52.

del CUSFTA, incluyendo también las disposiciones en materia de inversión, tópico que fue adoptado y ampliado en el capítulo 11 del tratado trilateral.⁵¹

Por otro lado, Canadá llevó a cabo consultas con diferentes grupos tanto el ámbito empresarial como en el social y político con el fin de estudiar los posibles efectos del nuevo acuerdo y buscar alternativas y soluciones a circunstancias que pudieran resultar desventajosas. Estas consultas buscaron conciliar intereses al interior del país más que recibir apoyo político ya que, como partido gobernante, el partido conservador podía garantizar la aprobación legislativa del TLCAN.

Los tres países, sin embargo, buscaron proteger industrias que podrían ser vulnerables si se las incluía en el tratado. Consuelo Dávila menciona que esto se refleja en los mecanismos institucionales creados en el marco del TLCAN, los cuales se muestran relativamente débiles frente a aquellos que la Unión Europea iba creando progresivamente.⁵²

Dado que las negociaciones formales comenzaron en junio de 1991; los tres países esperaban concluir la fase de negociación a fines de ese año, puesto que el CUSFTA proveería la mayoría de elementos a incluir en el nuevo acuerdo. Asimismo, la economía mexicana era la más protegida de las tres; esto se vio reflejado en las negociaciones y por consecuencia eran los negociadores mexicanos quienes debían ofrecer mayores concesiones en temas como servicios financieros, el sector automotriz, el agrícola e inversión. Frederick Mayer argumenta que pese a lo anterior, los tres gobiernos tenían un interés común, denominado libre cambio. Sin embargo, las negociaciones se prolongaron intensamente hasta agosto del año siguiente, debido en parte, a la larga serie de apartados del texto del acuerdo que quedaron en paréntesis para manifestar las diferentes posiciones de los negociadores.⁵³

⁵¹ Armand de Mestral. "Nafta Dispute Settlement: Creative Experiment Or Confusion?", anteproyecto del 08-06-2005, consúltese http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Mestral-de-Armand_EN_062005_NAFTA-Dispute-Settlement-Creative-Experminet-or-Confusion.pdf

⁵² Consuelo Dávila, p. 288

⁵³ Frederick Mayer. *Interpreting NAFTA*, *op. cit.* pp. 3-64.

Como todo acuerdo comercial, hubo mesas de negociación de base como: acceso a mercados, reglas de comercio, inversión extranjera, propiedad intelectual, en materia energética, maquiladoras,⁵⁴ y finalmente el TLCAN fue firmado por los ministros de comercio de los tres países en octubre de 1992.⁵⁵ Los mandatarios a nivel federal rubricaron el tratado el 17 de diciembre del mismo año, para posteriormente enviarlo a los congresos mexicano y estadounidense y al parlamento de Canadá, quienes al año siguiente ratificaron, aprobaron y/o dieron su consentimiento para operar el instrumento jurídico en sus respectivos países, lo cual sucedió el 1º de enero de 1994.

2.2. CONTENIDOS BÁSICOS DEL TLCAN Y LAS CONDICIONES SOBRE LAS CUALES CANADÁ Y MÉXICO SUSCRIBIERON EL TRATADO

El TLCAN fue negociado bajo rubros de especial importancia tales como:

- ⇒ Acceso a mercados. En este rubro se establece la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias para la mayor parte de los bienes que comprende el Tratado. Aquí también se establecen las excepciones a las que no se aplicará tal eliminación. Asimismo, se indican los plazos de desgravación que permiten a las economías reajustarse al proceso.
- ⇒ Reglas de origen. Se indican los requisitos mínimos de fabricación, contenido o elaboración que debe cumplir un producto para ser considerado originario de los países socios. La finalidad de estas reglas es fomentar la utilización de insumos del área.
- ⇒ Salvaguardas. Son las medidas de emergencia que protegen a los productos de la región contra los aumentos en importaciones que amenacen a la industria nacional.

⁵⁴ Cristina Rosas G. *Crisis del Multilateralismo Clásico...*, *op. cit.* p. 164.

⁵⁵ Fast Facts, Canada-US FTA en <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/fast-facts-US.aspx?lang=en>, consultado el 22 de febrero de 2008.

- ⇒ Inversión. Se pone de manifiesto las condiciones de seguridad de los países para los inversionistas. A este respecto, términos relativos a la inversión, como propiedad intelectual, préstamos, transferencias son clave en este rubro. Además, existen garantías jurídicas de trato nacional, nación más favorecida y un mecanismo para resolver controversias entre inversionistas y el Estado que recibe tal inversión.
- ⇒ Comercio de servicios. Incluye las disposiciones para el intercambio de servicios. En este rubro se establecen las reglas concernientes a la reducción y eliminación gradual de barreras a la prestación de servicios profesionales.
- ⇒ Entrada temporal de personas de negocios. Disposiciones bajo las cuales personas de negocios e inversionistas podrán ingresar a otro país socio.
- ⇒ Propiedad Intelectual. Principios que aseguran la protección a los derechos de autor, denominaciones de origen y a la propiedad industrial (marcas, patentes, modelos y diseños). Sin embargo, se estima que esta protección no vaya en detrimento del comercio.
- ⇒ Solución de controversias. Mediante un tribunal arbitral cuyas decisiones son obligatorias e inapelables. En este sentido, las materias bajo las que puede iniciarse una demanda son: inversión (capítulo 11), servicios financieros (capítulo 14), y cuotas antidumping y compensatorias (capítulo 19).

Sobre este último punto, podemos señalar que los mecanismos que establece el tratado resultan de singular relevancia debido a que constituyen un elemento novedoso en el contenido de este tipo de acuerdos comerciales. Por un lado, se adopta en el TLCAN las disposiciones fundamentales sobre el trato de la nación más favorecida y trato nacional⁵⁶, como el GATT/OMC lo ha establecido, pero además, el TLCAN dispone de reglas más estrictas para la resolución de disputas en las materias anteriormente señaladas, imponiendo así medidas que castiguen la conducta irregular de alguno de los socios de acuerdo a las provisiones del

⁵⁶ Estos principios son elementales para la realización de acuerdos comerciales y de inversión ya que el primero sujeta a las Partes Contratantes a no discriminar a otros socios comerciales y ofrecer a éstos un trato igual; mientras que por medio del segundo, las Partes se comprometen a otorgar a los bienes, servicios e inversiones extranjeros un trato no menos favorable que aquél que se otorga a los locales o nacionales.

tratado. El caso particular de la inversión nos da un ejemplo muy claro al respecto, dado que las demandas inversionista- Estado⁵⁷ que se sometan al arbitraje internacional pueden remitirse a dos organismos a saber: el Centro Internacional sobre el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, CIADI (ICSID, por sus siglas en inglés) y la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, CNUDMI (UNCITRAL, por sus siglas en inglés), cuyos laudos son definitivos, inapelables y ejecutables.

En otro orden de ideas, el TLCAN creó un entramado institucional para la promoción, facilitación, operación y supervisión del mismo. Entre éstas, podemos señalar a:

- La Comisión de Libre Comercio, la cual se reúne anualmente y asisten representantes de comercio de los tres países para revisar y supervisar la instrumentación del tratado y de instituciones secundarias emanadas del mismo. De igual forma, la Comisión se encarga de resolver disputas surgidas acerca de la interpretación y/o aplicación del TLCAN, de acuerdo con el artículo 2001.
- Los Comités y Grupos de Trabajo, creados a partir de los objetivos que el tratado persigue y que son determinados por la Comisión por para facilitar el comercio y el flujo de bienes y servicios a través del diverso contenido del TLCAN. Asimismo, estos grupos revisan, analizan y discuten los procesos de liberalización comercial a fin de llevar a buen término el intercambio y liberalización comerciales.
- El Secretariado del TLCAN, cuenta con tres secciones para cada uno de los socios y, de acuerdo con el artículo 2002, esta estructura ofrecerá asistencia a la Comisión, así como a los paneles que se establezcan bajo los capítulos 19 y 20, y a los grupos de trabajo bajo las disposiciones del tratado.

Como hemos afirmado, con la firma del TLCAN, se dio la consolidación *de jure* de los procesos de continentalización mexicano y canadiense a la economía de

⁵⁷ Elemento innovador del TLCAN, ya que anterior a éste, las diferencias y arreglos de esta naturaleza se realizaban en una relación de Estado-Estado, mientras que no son sólo los Estados contratantes, sino los nacionales de una Parte, es decir, un inversionista o conjunto de éstos pueden levantar una demanda contra el Estado Parte en donde se efectuó la inversión.

Estados Unidos. Es decir, los procesos de vincular ambas economías por medio de acuerdos comerciales, acuerdos marcos, eliminación de aranceles, etc, eran ya una realidad antes de la entrada en vigor del tratado, la relevancia de éste, sin embargo, reside en hacer formal su contenido y ampliar los márgenes de protección del comercio y de la inversión entre las Partes. Ejemplo de lo anterior podemos encontrarlo en lo que Magnus Blomstrom y Ari Kokko nos señalan en lo tocante a la inversión y a las multinacionales estadounidenses y que a la letra dice: “Since US multinationals dominate the FDI scene in Mexico it is relevant to look specifically at their responses to the NAFTA agreement. [We suggest] that US firms have expanded their presence in Mexico, but that much of the investment increase took place before the formal discussions about NAFTA began.”⁵⁸

Por otro lado, ya sea hecho mención de algunos de los apartados que el TLCAN incluyó y lo que no incluyó en cuanto a los sectores privilegiados de cada país. Por ello, este proceso de integración puede considerarse *informal* por el hecho de que no se buscó la “creación formal de una entidad con personalidad jurídica internacional como la que caracteriza a otros esquemas de integración; más bien, el tratado tuvo como trasfondo una realidad social y económica caracterizada por crecientes interacciones económicas, así como por intensos flujos de personas y el surgimiento de múltiples canales y redes sociales.”⁵⁹

Por otra parte, la asimetría que caracteriza a la región es un elemento que nos permite observar la desigualdad económica dentro y entre los países en cuanto a la distribución del ingreso se refiere.

⁵⁸ “Debido a que las multinacionales estadounidenses dominan el escenario de inversión extranjera directa en México, resulta relevante observar su respuesta al TLCAN. La tabla 5 sugiere que las firmas de Estados Unidos han expandido su presencia en México, pero que la mayoría del aumento por concepto de inversión tomó lugar antes de que las discusiones formales sobre el TLCAN iniciaran.” en Magnus Blomstrom y Ari Kokko, “Regional Integration and Foreign Direct Investment. A Conceptual Framework and Three Cases” en Policy Research working Paper, # 1750, The World Bank, abril 1997, p. 29.

⁵⁹ Bibiana Gómez Muñoz. Genealogía y Dinámica de las Instituciones Relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, op. cit., p. 26.

Como lo señala Mayer, este esquema de libre cambio (derribar barreras comerciales, ofrecer seguridad en inversiones, disponer de nuevas reglas de origen y/o flexibilizar éstas, otorgar compras del gobierno, entre otras) resultaba muy ambicioso no sólo por lo que se pretendió negociar, sino por las asimetrías de las tres economías; y aunado a lo anterior, la integración debía asumir otros factores como sistemas políticos, sociedades y culturas diametralmente distintas para su plena realización.⁶⁰

Tanto en el caso mexicano como en el canadiense podemos afirmar que sus industrias han sido vulnerables frente a las presiones económico- financieras de Estados Unidos, esta situación ha sido prácticamente permanente en las relaciones económicas México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos. En la década de 1980, como ya se ha subrayado, estas presiones afectaron sobremanera a las empresas domésticas, ya sea que éstas fueran absorbidas o desplazadas por corporaciones transnacionales. Esto a su vez modificó los esquemas de competitividad de los dos países en cuestión, que si bien eran relativamente menores a los estadounidenses, sufrieron un grave declive, en detrimento del empleo, de la ocupación en actividades económicas y del poder adquisitivo de los trabajadores y de la población en general.

2.3. IMPRESIONES SOBRE LA INSTRUMENTACIÓN DEL TRATADO

Ya nos hemos referido a las causas por las cuales Canadá y México decidieron adoptar este acuerdo comercial. Quisiera también referirme a algunas cuestiones que después de la puesta marcha del TLCAN pueden dilucidarse con respecto a estos dos países y que pueden tener además diversas lecturas.

En el caso canadiense, hay que tomar en cuenta que alrededor de la firma del acuerdo existieron muchas expectativas que aún se esperan a pesar de las reservas de ciertos sectores de la sociedad cuyas expectativas se cimbraban en el

⁶⁰ Frederick W. Mayer, p. 47.

recién concretado acuerdo de 1988 y que significó una serie de *privilegios* respecto de otros socios de Estados Unidos. Sin embargo, hay que puntualizar que con este acuerdo se obtienen reglas de origen más claras y precisas, existen obligaciones más estrictas en lo relativo a la regulación de energía, se da mayor inclusión a los servicios de transporte terrestre y aéreo, así como de la propiedad intelectual, mayor regulación en cuanto a los requerimientos para las ensambladoras de autos americanas y las productoras de auto partes y se genera un compromiso de implementar el TLCAN de forma consistente con la protección ambiental y la promoción del desarrollo sostenible.⁶¹

Por otro lado, las reglas de origen hacen más difícil competir a las manufacturas de textiles canadienses, las salvaguardas en materia de inversión pueden recaer en la no obtención de derechos a los inversionistas canadienses. Esto provoca que Canadá se ajuste a la regulación correspondiente en materia de inversión.

Existen también innumerables empresas subsidiarias canadienses de las multinacionales originarias en Estados Unidos las cuales pueden fortalecerse mediante la entrada de flujos de inversión a Canadá.⁶²

Si bien los espacios prioritarios para Canadá son sus mercados permanentes fuera del continente americano y localizados en Europa y en Asia Pacífico con países como Japón, China y Singapur, también es cierto que Canadá considera a México como el puente hacia un mercado secundario, es decir, América Latina, por lo cual Canadá busca participar más intensamente en la región por medio de un esquema secundario de vinculación.⁶³

Es importante señalar que con la firma del TLCAN Canadá no logró concretar un acuerdo sobre el uso de las salvaguardas y reservas por parte de Estados Unidos, como se había pensado. Por lo mismo, había que sacar o diseñar ventajas del

⁶¹ Ingrid A. Bryan. Canada in the New Global Economy, *op. cit.* p. 314.

⁶² Keith Martin. "La negociación sobre el TLC" en Canadá en Transición... *op. cit.* p. 241. En contraste, el autor subraya que estas empresas tienen mayor interés en economías asiáticas que en las latinoamericanas, dentro de las cuales se encuentra México.

⁶³ Gordon Viberg. "Canadá y México: Socios Idóneos Dentro Del TLC" en Canadá en Transición *op. cit.* pp. 355-56.

TLCAN buscando proteger lo que ya se había alcanzado con Estados Unidos en el acuerdo bilateral de 1988.

Mucho se ha cuestionado sobre las ventajas o beneficios que el tratado ha arrojado a la economía mexicana. Hay que decir que si bien es cierto que se han incrementado las exportaciones mexicanas, esto no implica que los productos mexicanos tengan mayores oportunidades al exterior, dado que es por concepto de la maquila y el ensamblaje—comercio intrafirma—principalmente como se genera gran parte de las exportaciones que dicho sea de paso representan un importante impulso de crecimiento de la economía mexicana.⁶⁴ Por otro lado, la industria automotriz ha recibido el *impacto amortiguador* del TLCAN en lo que fue la caída del mercado interno en la crisis de 1994, promoviendo un mayor flujo de inversiones para consolidar la modernización del sector automotriz.⁶⁵

Asimismo, México es considerado como un país receptor de inversión extranjera seguro y confiable tomando en cuenta su estabilidad política que en mucho puede afectar la entrada de flujos de capital. El paquete de ayuda de Estados Unidos a México⁶⁶ coadyuvó a construir la credibilidad internacional en la economía mexicana sobre todo en el sector financiero, por lo que se redujo la vulnerabilidad de la banca por la entrada de capital extranjero en la década de los noventa donde los problemas económicos de México se vieron fuertemente agudizados.⁶⁷

En contraste, la problemática que el TLCAN ha enfrentado es la concentración de las exportaciones en pocas empresas, dentro de las cuales las mexicanas son escasas. Las pequeñas y medianas empresas se han visto absorbidas por las grandes corporaciones transnacionales, las cuales cabe decir, tanto dividen como articulan mercados según sus necesidades comerciales de producción, a partir de lo cual las políticas estratégicas de este tipo de empresas provocan el cierre de

⁶⁴ Ingrid A. Bryan. Canada in the New Global Economy, *op. cit.*, p. 318.

⁶⁵ José Luis Valdés Ugalde. "México Y El Caso Del TLCAN" en Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá..., *op. cit.* pp. 64-65.

⁶⁶ Este paquete de rescate 20 mil millones de dólares por parte del gobierno de Bill Clinton obtuvo en un inicio la renuencia del congreso estadounidense por considerarlo claramente perjudicial para la economía de ese país. El BM, BID y el FMI también financiaron a México.

⁶⁷ *ibid.* p. 68.

otras menos poderosas.⁶⁸ En este sentido, hay una caída en la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas a la manufactura; el aparato industrial ha resultado poco competitivo en ciertas ramas productivas y de nuevo volvemos a las transnacionales que dentro de la actividad maquiladora, modelan el desempeño de dicha actividad en todos sus elementos como el flujo de comercio, inversión y empleo.⁶⁹

Por otra parte, el beneficio obtenido por la entrada en vigor del acuerdo comercial fue en los primeros años, el comercio con aranceles muy bajos que permitieron la entrada en territorio estadounidense de productos mexicanos fabricados muy cerca de la frontera sin embargo, esto no perduró, ya que la libre competencia tuvo sus efectos en México, ocasionando que mercancías provenientes del sudeste asiático y principalmente de China sacaran del mercado a los productos mexicanos y al interior de las fronteras mexicanas como resultado de los bajos aranceles, lo cual propició la entrada de productos altamente subsidiados en Estados Unidos y Canadá, provocando que los agroindustriales nacionales dejaran de producir, deteniendo así la economía nacional en el sector primario principalmente que en lugar de disminuir las disparidades entre las naciones contratantes, las acrecentó.

Sólo fue al principio que el flujo de capitales hizo lo suyo para sacar a México de la crisis de 1994 vía inversión extranjera directa y el incremento de las exportaciones que se dio al inicio de la entrada en vigor de éste.⁷⁰

De esta forma, el TLCAN ciertamente tenía clavadas las expectativas de las clases dominantes de los tres países miembros en cuanto a promover el desarrollo económico en la región pero sobre todo de México como país en vías de desarrollo, todo ello como una estrategia donde la economía mexicana podría anclar su desarrollo al de estos países que como bien es sabido, tienen

⁶⁸ Daniel Drache, “¿Dónde Está El Aspecto Social Del Tratado Trilateral?” en Canadá en Transición, op. cit., p. 447.

⁶⁹ José Luis Valdés Ugalde, pp. 72-73.

⁷⁰ Joseph E. Stiglitz. “The Broken Promise of Nafta”, *The New York Times*, Opinión, 6 de enero de 2008.

economías más fuertes y sólidas. Esto a su vez, se refleja en niveles de estabilidad económica y política más altos, así como en oportunidades de desarrollo social para la gente.

Como se ha mencionado, con la entrada en vigor del TLCAN los tres países socios han tenido un acercamiento sin precedente, aunque ello no se refleja aún en un proceso simétrico (desde un inicio, el TLCAN demostró que a pesar de sus grados distintos de desarrollo, países desarrollados junto con otro de menor desarrollo económico, podían llegar a un acuerdo comercial de gran apertura) que ofrezca beneficios a las tres economías involucradas de acuerdo con sus recursos, capacidades, sociedades, y condiciones internas. Sin embargo, debemos decir que las instituciones creadas a partir del tratado han fungido como lazos que vinculan a los tres países en tareas de índole económica, primordialmente.

Junto con lo anterior, cabe señalar que los flujos comerciales se han incrementado desde la puesta en marcha del tratado, si bien han existido ya determinadas disputas comerciales que entorpecen el tránsito de bienes y servicios a través de la región. Estos flujos crecientes abren nuevas vías para el comercio y asimismo, para el establecimiento de estructuras que regulen tales interacciones. Consecuentemente, dichos flujos permiten la comunicación entre empresarios, representantes gubernamentales, académicos, intelectuales, turistas, trabajadores, etc. cuyo interés radica en atraer e intercambiar mercados e inversiones, diseñar y operar marcos de cooperación, procesos industriales y tecnología, crear y ampliar lazos en materia académica y cultural, abrir nuevos espacios de participación social, laboral o recreativa. Este interés común y ramificado en diversas actividades, nos demuestra que las relaciones comerciales trascienden a otras esferas de la actividad humana. De ahí que las instituciones políticas y sociales en este contexto deban tener como punto focal dinamizar los mecanismos institucionales que vinculen a los tres países de América del Norte.

Los elementos social y político dentro del tratado no están establecidos como tal, y aunque se hace un señalamiento sobre incrementar los niveles de vida y empleo en los tres territorios; desempeñar sus actividades de forma favorable con el medio ambiente, salvaguardar el bienestar público, fomentar el desarrollo sostenible, entre otros⁷¹, es a todas luces visible que el tratado no ha alcanzado dichos propósitos, que como tales, no forman parte del cuerpo del tratado, sino del preámbulo del mismo, y esto a su vez podríamos entenderlo como una falta de responsabilidad social del tratado y de los socios en conjunto frente a sus respectivas sociedades.

Estos vínculos vistos como estructuras organizadas, permiten la planeación de un sinfín de tareas comunes que los tres países han pretendido llevar a cabo; sin embargo, debemos preguntarnos, ¿porqué y para qué existen estos mecanismos institucionales? Esta interrogante resulta imprescindible para este estudio, ya que la realidad de la región podría entenderse solamente como un compromiso económico entre las Partes puesto que éstas han acordado mejorar sus intercambios comerciales y de inversión. No obstante, los tres gobiernos han coincidido en la necesidad de ofrecer a sus sociedades mejores condiciones de vida, es decir, bienes, educación, cultura, vivienda, servicios, entre otros rubros.

La problemática de la región (fronteras, migración, narcotráfico, contrabando, tráfico de personas, agua) trasciende la seguridad nacional de un solo país y los acuerdos en materia fronteriza e inteligencia en la región; la seguridad de los ciudadanos de América del Norte en cuanto a su nivel de vida es clave en el proceso de desarrollo de América del Norte, sobre todo por lo que a México toca. De ahí que un análisis sobre algunas instituciones de mayor alcance y que mayor atención gubernamental han recibido, formen parte de esta investigación.

⁷¹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994. Preámbulo.

Capítulo 3. La promoción de una dinámica institucional social y política en América del Norte en los albores del siglo XXI.

3.1. DINÁMICA INSTITUCIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE A PARTIR DE 2001

Con la entrada en vigor del TLCAN los tres países socios han tenido un acercamiento sin precedente, aunque ello todavía no se refleja en un proceso de fortalecimiento económico y comercial simétrico que ofrezca beneficios a las tres economías involucradas. Sin embargo, debemos decir que las instituciones creadas a partir del tratado han fungido como lazos que vinculan a los tres países en tareas de índole económica, primordialmente. No obstante, estos procesos económicos en la región han tenido un impacto importante en las relaciones políticas y sociales entre los tres socios comerciales que trataremos de dilucidar en lo tocante a algunas instituciones que como se estima, fortalezcan a América del Norte como región.

Estos vínculos vistos como estructuras organizadas, permiten una planeación de un sinfín de tareas comunes que los tres países han pretendido llevar a cabo; sin embargo, debemos preguntarnos, ¿porqué y para qué existen estos mecanismos institucionales? Esta interrogante resulta imprescindible para este estudio. No obstante que los tres gobiernos han coincidido en la necesidad de ofrecer a sus sociedades mejores condiciones de vida, es decir, bienes, educación, cultura, vivienda, servicios, entre otros rubros, la realidad de la región después de quince años de implementación del TLCAN (que dicho sea de paso ha alcanzado su etapa máxima) todavía podría entenderse sólo como un compromiso económico para mejorar sus intercambios comerciales y de inversión. De ahí que un análisis sobre algunas instituciones de mayor alcance y que mayor atención gubernamental han recibido, formen parte de esta investigación.

Junto con lo anterior, cabe señalar que los flujos comerciales se han incrementado desde la puesta en marcha del tratado, pese a que han surgido disputas comerciales que entorpecen el tránsito de bienes y servicios a través de la región.

Estos flujos crecientes de comercio e inversión generan nuevas oportunidades para el establecimiento de estructuras que regulen interacciones comerciales, de inversión y de flujos de personas. Consecuentemente, estos flujos permiten la comunicación entre empresarios, representantes gubernamentales, académicos, intelectuales, turistas, trabajadores, etc. cuyo interés radica en conocer, atraer e intercambiar mercados, inversiones, marcos de cooperación, procesos industriales, tecnología, entre otros aspectos. Este interés común y ramificado en diversas actividades, nos demuestra que las relaciones comerciales trascienden a otras esferas de la actividad humana. De ahí que las instituciones políticas y sociales tengan como punto focal dinamizar los mecanismos institucionales que vinculen a los tres países de América del Norte y que nos dispongamos a analizar su operación.

Un primer punto de vital importancia desde el cual examinaremos a las instituciones de corte social y político derivadas de la interacción de los tres socios norteamericanos, es su carácter informal, es decir, estas estructuras institucionales que como hemos apuntado modifican el comportamiento mediante intereses y objetivos comunes, han sido en su mayoría acuerdos informales. Éstos son mecanismos que se insertan sobre una base de iniciativas y medidas a perseguir, pero que no tienen un carácter vinculante, puesto que no existe un conjunto de sanciones a las omisiones o faltas de las partes en algún lineamiento. Éste ha sido un fenómeno que se ha proliferado en las últimas décadas.

Algunos de los factores directamente relacionados con este fenómeno en América del Norte consisten en: "1) la predilección de los tres gobiernos por suscribir dichos acuerdos en condiciones muy específicas de la integración regional, particularmente las relacionadas con la seguridad y el impacto que ésta ha tenido para el propio proceso de integración, y 2) la confirmación de un patrón histórico de vinculación en América del Norte que, a través de negociaciones flexibles, busca llegar a acuerdos que minimicen las dificultades de cooperación entre los

tres países y, evitar con ello que los intereses gubernamentales puedan verse afectados”.¹

La razón fundamental para realizar un análisis de las instituciones a partir de 2001 ha sido el contemplar el auge y la intensidad de las interacciones de índole gubernamental que se han dado a partir de dicho año. Los vínculos institucionales creados recientemente dan cuenta de la dinámica institucional que se pretende instituir en América del Norte con los acuerdos informales. En este sentido, abundaremos sobre lo que debemos entender por acuerdos informales y cómo se insertan éstos en una estructura institucional.

3.1.1. A PROPÓSITO DE LOS ACUERDOS INFORMALES INSTITUCIONALES

Ya hemos mencionado que la cooperación es un esfuerzo de los actores para alcanzar fines que de otro modo serían lejanos e incluso, inalcanzables. Igualmente, la cooperación internacional suele darse bajo esquemas de inconformidad, necesidad o incompatibilidad entre actores, lo cual puede generar tensión o controversias entre ellos. La creación y ejecución de un tratado internacional (o un acuerdo formal) resulta entonces difícil de realizar dado que cada actor busca defender su postura e intereses frente al resto. Por ello, los acuerdos informales tienden a ser un elemento frecuente en los esquemas de cooperación, mientras que un tratado internacional que contiene normas claras; objetivos y procedimientos específicos; y obligaciones, responsabilidades y sanciones concretos impide que los actores lleguen a resolver un conflicto, controversia o algún asunto de mutuo interés. En otras palabras, los acuerdos

¹ Bibiana Gómez Muñoz. Genealogía y Dinámica de las instituciones relacionadas con Tratado de Libre Comercio de América del Norte, op. cit., p. 185. La autora también destaca otro factor para la concreción de estos acuerdos informales. Tal es el caso de la sectorización de la agenda regional con la finalidad de trabajar y unir esfuerzos en torno a preferencias y prioridades individuales de cada país frente a la integración regional. Por ello, existe una dinámica más intensa en temas como energía, seguridad fronteriza y de flujos comerciales e inversión. Junto con ello, Estados Unidos ha sido geográficamente el vínculo que da vida a la integración trilateral, el cual por consecuencia tiende a establecer y privilegiar las relaciones bilaterales con sus dos vecinos, sin cambiar la dinámica regional que ha caracterizado las relaciones en América del Norte.

informales e inclusive las negociaciones que les anteceden, son flexibles, lo cual reduce la ansiedad, la tensión, la desconfianza, la rigidez y la renuencia para concretarlos. No obstante, por su carácter flexible, los acuerdos informales pueden ser abandonados a falta de lineamientos específicos que constriñan o sancionen a los actores al hacerlo.

Los acuerdos internacionales formales o informales son promesas sobre el comportamiento futuro de un Estado, pero para ser considerados como acuerdos genuinos,² deben contener promesas o acciones recíprocas, lo que conlleva a compromisos futuros entre las Partes. Podemos afirmar que los acuerdos son informales si éstos carecen la aprobación oficial del más alto rango, como el que se atribuye a la ratificación de tratados.³

Estos acuerdos informales pueden a su vez ejemplificarse en los acuerdos ejecutivos, es decir, aquellos que se celebran por los jefes de Estado, y aquellos que se pactan por secretarios o ministros de Estado, o políticos de alto rango, lo cual puede suponer una disminución en la efectividad del acuerdo.

Otra característica que albergan estos acuerdos es la complejidad en su elaboración, negociación o ejecución. De ahí que existan acuerdos entre caballeros, acuerdos orales, canjes de notas diplomáticas, comunicados conjuntos, declaraciones conjuntas, iniciativas, memoranda de entendimiento, etc.

Los acuerdos informales entrañan dos aspectos que definen su existencia. Por una parte, suponen un conjunto de intenciones, es decir, lo que los actores están dispuestos a otorgar a sus contrapartes. Por otro lado, no son reconocidos por el derecho internacional como acuerdos vinculantes, es decir, que ofrezcan sanciones en caso de incumplimiento, omisión o violación al mismo. De igual modo, los acuerdos informales pueden implicar cambios en la política interna de un país para alcanzar un objetivo determinado, pero no obligan al Estado a modificar su política nacional. Esto demuestra que los acuerdos informales no

² Es decir, que en la realidad de los Estados existen y son reconocidos por éstos.

³ Charles Lipson, "Why are Some International Agreements Informal?", en *International Organization*, vol. 45, núm. 4, otoño de 1991, p. 498.

hacen necesario acudir a los órganos legislativos ni para su aprobación, ni para futuras modificaciones en la legislación nacional. En esta tesitura, Oscar Schachter sostiene una de las formas para terminar estos acuerdos es la no observancia de los mismos que en algún punto demuestre que las Partes lo rechazan, al dejar de tener expectativas, por ejemplo.⁴

Como afirma Charles Lipson, los acuerdos informales que se celebran por escrito contienen otro rasgo a considerar: Su contenido textualmente permite “establecer límites a los compromisos adquiridos, controlar éstos de forma más precisa, o crear ambigüedades y omisiones sobre determinados temas de forma deliberada.”

⁵A lo anterior, Anthony Aust agrega que estos instrumentos informales son mucho más fáciles de modificar.⁶

Cabe anotar que como instrumentos que promueven la cooperación internacional, los acuerdos formales o informales crean expectativas comunes sobre un tema determinado, modifican el comportamiento de los Estados y se diseñan objetivos con base en las expectativas anteriormente planteadas, con lo cual podemos afirmar que los acuerdos formales o informales son estructuras institucionales y que difieren según el grado de atención y rigor que se le atribuya a un asunto en particular.

En América del Norte, por ejemplo, encontramos algunos acuerdos informales puestos en marcha, como la Sociedad para la Prosperidad entre México y Estados Unidos, la Alianza para la Frontera México-EEUU, la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte, y los acuerdos de las llamadas *fronteras inteligentes* entre Canadá-Estados Unidos y Estados Unidos-México. En todos ellos se acuerdan y comparten medidas y políticas que promueven cambios positivos en las relaciones de los gobiernos en turno.

⁴ Oscar Schachter, “The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements”, en *The American Journal of International Law*, vol. 71, núm. 2, abril de 1977, p. 304.

⁵ Charles Lipson, “Why are Some International Agreements Informal?”, en *International Organization*, op. cit., p. 498.

⁶ Anthony Aust citado en *ibid.*, p. 500.

Como se observará más adelante, algunos de estos acuerdos no mantienen una vigencia real respecto de su operación y funcionamiento, puesto que sus atribuciones u objetivos se mantienen dentro de un nuevo esquema de cooperación o simplemente porque el acuerdo como tal resulta obsoleto para los fines que los involucrados pretenden, y por ello el acuerdo es abandonado sin necesidad de hacerlo del conocimiento público o internacional.

En el caso que nos ocupa, los mandatarios de los países de América del Norte han organizado y asistido a reuniones conjuntas con visos a mejorar las relaciones bilaterales y trilaterales en los temas de sus intereses domésticos en primera instancia, han establecido expectativas de prosperidad, crecimiento y desarrollo económico regional y de seguridad en América del Norte, para lo cual se han utilizado acuerdos informales que si bien alientan la cooperación, también es cierto que al abandonarse, se disuelven las expectativas que inicialmente les dieron origen.

Por otro lado, los ataques del 11 de septiembre de 2001, fueron el suceso que desató toda una gama de principios y doctrinas bajo los cuales *debía* regirse la dinámica norteamericana bajo el liderazgo y los condicionamientos de Estados Unidos como garante de la seguridad de su país y el promotor de la seguridad regional. Este acontecimiento resultó el elemento primordial que Estados Unidos utilizaría en su lucha contra el terrorismo y hacia el cual empujaría a sus socios comerciales más cercanos.

En esta forma, después de los ataques terroristas se desencadenó una serie de iniciativas, alianzas y sociedades entre México, Estados Unidos y Canadá en donde se abordaron temas de carácter bilateral y/o trilateral íntimamente relacionados con el ímpetu comercial, la seguridad y el desarrollo económico. Estos vínculos poseen un rasgo institucional –aunque informal— dado que disponen de una estructura fundamentada en lineamientos, objetivos y acciones que se operan bajo un esquema de cooperación en un tema determinado.

Cabe insistir que a pesar del perfil institucional de dichos instrumentos, éstos tienen la cualidad de ser meramente informales, por lo cual no precisamente se constriñe la actividad de los países implicados, y ello se manifiesta en que los temas tratados hasta el momento estén básicamente supeditados a los intereses estadounidenses en tanto no se contraigan grandes responsabilidades jurídicas.

Derivado de lo anterior, los acuerdos informales existentes han podido ser instrumentados dada la aquiescencia de los gobiernos mexicano y canadiense para operar nuevas políticas que los envuelven en la dinámica globalizadora que Estados Unidos promueve. Así las cosas, los tres países han convergido en hacer de estos mecanismos informales un elemento clave para las relaciones en América del Norte, acercándose mutuamente, resolviendo cuestiones determinadas —léase seguridad y libre cambio—, ofreciendo alternativas paralelas— aunque alejadas— a la integración de la Unión Europea, y no menos importante, comprometiéndose a realizar acciones que no pongan en peligro su soberanía nacional ni sus recursos más preciados.

3.2. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES DE ÓRDENES POLÍTICO Y/O SOCIAL EN LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

Como ya se ha mencionado, las instituciones de reciente creación en la región nos hablan de los temas que los tres países han asumido como prioridades regionales. Estas instituciones poseen un factor de cooperación mucho mayor dado que a partir de 2001, el esquema de cooperación se basó en hacer de América del Norte un espacio abierto libre de amenazas externas para acceder a niveles de competitividad mayores. Sin embargo, debemos apuntar que un nivel alto de cooperación no necesariamente conlleva a un compromiso mayor por parte de los Estados.

Las instituciones a las que nos referiremos en este apartado ponen de manifiesto que los vínculos de cooperación entre los países involucrados se han mantenido o

incrementado a través de esquemas informales según las prioridades asumidas por los tres países a partir de 2001.

Bajo un esquema institucional liberal, cabe señalar que el interés gubernamental ha prevalecido en estas interacciones en contraposición con la participación de la sociedad civil de los tres países, de ahí que la toma de decisiones resida en su mayoría en las esferas del poder público.

Como se observará, las instituciones siguientes constituyen un trabajo bilateral-trilateral dentro del cual coexiste un espectro de coordinación política que establece los patrones y los roles asignados para cada participante de acuerdo a los intereses –conflictivos o complementarios- de las partes involucradas.

Finalmente, los Estados canadiense, estadounidense y mexicano han optado por estos mecanismos institucionales considerados informales dado que no experimentan un proceso de ratificación en el seno de los poderes legislativos de los países y no comprometen la soberanía de los Estados referidos. Es decir, los líderes políticos son quienes toman la decisión de crear una institución, de organizarla, señalar objetivos y modos de trabajo, etc., después de lo cual se establecen comisiones o equipos de trabajo y mediante la forma de un acta, acuerdo o declaración, se pone en marcha tal instrumento. América del Norte tal y como la conocemos es un espacio diseñado de acuerdo con las expectativas que los grupos gubernamentales han definido.

3.2.1. SOCIEDAD PARA LA PROSPERIDAD

Este mecanismo institucional fue creado el 6 de septiembre de 2001, durante la visita del presidente Fox a su homólogo en Washington, D.C., con la finalidad primordial de reducir la desigualdad económica y social de ambas sociedades. Como punto focal, esta sociedad ha buscado impulsar el crecimiento económico de las regiones más marginadas de México bajo un marco de cooperación en el

cual intervienen autoridades públicas y actores de la iniciativa privada. Dicho crecimiento económico tendría como meta la competitividad en actividades económicas de regiones con alto rezago económico. Las acciones que se realizan bajo esta sociedad son:

- ▲ Desarrollar los sectores rural y laboral (creación de empleo e inserción de la sociedad en nuevas fuentes de empleo).
- ▲ Apoyar a pequeñas y medianas empresas.
- ▲ Incentivar la competitividad de las mismas.⁷
- ▲ Promover el acceso a servicios financieros.
- ▲ Crear infraestructura y nuevas viviendas.
- ▲ Desarrollar el capital humano.

Ambos gobiernos han sido los facilitadores para que el sector privado canalice recursos hacia áreas económicamente rezagadas cuyas necesidades de infraestructura puedan solventarse a través de estrategias enfocadas a la creación de empleo, vivienda, capital humano y el incremento en competitividad de pequeñas y medianas empresas.

Por otro lado, se ha buscado que esta sociedad genere nuevos vínculos en el área educativa. Así, se han firmado acuerdos entre instituciones dedicadas a la promoción y financiamiento de la educación, universidades y centros de investigación entre ambos países.

Asimismo, mediante la Overseas Private Investment Corporation (OPIC), se han financiado proyectos de inversión y crédito a bancos, constructoras y empresas medianas.⁸

⁷ Embajada de Estados Unidos. “*Gobierno de EUA Otorga Reconocimiento al Tesorero General Michoacano*”, comunicado de prensa, Jueves, 28 de Julio de 2005.

⁸ Para mayor información véase: “La Sociedad para la Prosperidad activa iniciativas económicas entre México y Estados Unidos”, Martes, 10 de Junio de 2003, Comunicado, San Francisco, California.

Cabe señalar que esta sociedad forma parte de la serie de medidas estratégicas que Estados Unidos impulsa con el objetivo de regular temas que vinculan directamente a los intereses del Estado, dado que con este mecanismo se compromete a los sectores privados de ambos países y se busca lograr mayor compromiso por parte de las autoridades mexicanas frente al reto que implica asignar recursos a regiones que presentan rezago económico.

Esto a su vez resulta importante dentro del conjunto de relaciones de México con Estados Unidos, dado que como se sabe, la frontera entre ambos países es la más dinámica del orbe. Sin embargo, mucho falta por hacer en la relación bilateral en lo relativo a la problemática económica mexicana que deriva en la pobreza y marginación y que origina la migración hacia frontera el norte y más allá de la misma.

Por otra parte, este tipo de vínculos institucionales nos habla de la preferencia de Estados Unidos por acordar arreglos bilaterales que comprometen a cualquier –en este caso México- a realizar acciones específicas con el apoyo estadounidense. Esto es, Estados Unidos mantiene este tipo de arreglos institucionales con Canadá y México, por separado, para lograr objetivos particulares con sus vecinos del norte y sur. Ello a su vez se traduce en un vacío de compromiso trilateral para impulsar conjuntamente acuerdos enfocados al desarrollo económico sostenido de América del Norte, y específicamente de México.

El vínculo bilateral institucional México-Estados Unidos no es sino un ejemplo de la ejecución de acuerdos informales que los mandatarios llevan a cabo con la finalidad de establecer compromisos y responsabilidades hasta un margen de maniobra limitado, que por una parte, los constrañe a realizar un trabajo conjunto y por otro lado, los exime de responsabilidades mayores.

Como lo menciona Bibiana Gómez, “La Sociedad para la Prosperidad, en tanto mecanismo institucional informal, abre esta nueva ola de acuerdos posteriores al TLCAN y previas a la era 11 de septiembre y, representa, al mismo tiempo, un

modelo de vinculación novedoso de carácter público-privado, que incluye principalmente a agentes económicos no estatales”.⁹

No obstante, como sugiere la autora, este acuerdo perdió intensidad debido a las inquietudes que en materia estratégica y de seguridad surgieron dentro del gobierno y el sector privado estadounidenses como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, días después de haberse firmado el acuerdo que dio vida a la Sociedad para la Prosperidad. Debido a lo anterior, la seguridad interna de Estados Unidos se convirtió en el eje rector de la cooperación en América del Norte. Con ello, los acuerdos que habrían de firmarse después del 11 de septiembre y en adelante, estarían fuertemente regidos por el ámbito de la seguridad: frontera, en alimentos, de pasajeros, etc., lo cual ha permeado profundamente los vínculos institucionales bilaterales y trilaterales en la región.¹⁰

3.2.2. ALIANZA PARA LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

La Alianza para la Frontera es un mecanismo de cooperación bilateral establecido en marzo de 2002 que incluye un Plan de Acción de 22 puntos que constituyen una serie de medidas a realizar a lo largo de la frontera con la finalidad concreta de hacer ésta más eficiente en cuanto a flujo de personas, mercancías y transporte se refiere. En este sentido, esta alianza pone de manifiesto que para lograr dichos objetivos se requiere de tecnología sofisticada para acelerar los procesos de identificación y/o revisión de mercancía en los diferentes accesos a ambos países.

De tal forma, esta alianza pretende a su vez conformar un perímetro de seguridad entre ambos países que facilite el flujo de vehículos y viajeros que transitan por la frontera. Por otra parte, esta alianza es el mecanismo por el cual se espera que el

⁹ Bibiana Gómez Muñoz, Genealogía y Dinámica de las instituciones relacionadas con Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *op. cit.* p. 198.

¹⁰ Idem.

flujo comercial a través de la frontera sea más ordenado, eficiente, legítimo y seguro.

Este vínculo institucional supone que ambos países tomen medidas conjuntas estrechamente relacionadas con la protección a los migrantes y el paso transfronterizo de bienes y personas.

A su vez, existen ya acuerdos intergubernamentales por los cuales se ha establecido mayor comunicación en cuanto a cuestiones aduanales se refiere, es decir, se cuenta con una ampliación y armonización de horarios de servicios, así como con mayor comunicación e información entre las aproximadamente cuarenta y dos garitas comunes que existen a lo largo de la frontera, además, se dispone de equipo de rayos gama para inspeccionar electrónicamente el contenido de los ferrocarriles que transiten por algún punto de la frontera; asimismo, se tiene mayor seguridad en lo que se considera como *puntos vulnerables de relevancia regional* en energía, telecomunicaciones, transporte, salud pública, presas y agricultura.¹¹

Junto con lo anterior, los gobiernos de ambos países se han comprometido a unir esfuerzos para investigar y evitar fraudes aduaneros de mercancías transportadas de forma ilegal. Por otra parte, ambos países mantienen también un plan conjunto relativo al arresto y procesamiento de traficantes de migrantes para ingresar a territorio estadounidense.

Con tales acciones este mecanismo bilateral ha proveído mayor infraestructura y organización para mejorar el tránsito y flujo de personas, mercancías y vehículos con el propósito central de crear una frontera al nivel de la dinámica creciente e intensa entre ambos países.

¹¹ Presidencia de la República. “Acuerdan México y EU medidas de seguridad fronteriza”, Jueves, 24 de Abril de 2003, en <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=5085&pagina=379>, consultado el 6 de febrero de 2006. Cabe señalar que México acordó establecer un sistema de información previa de pasajeros vía aérea en sus salidas hacia y en su tránsito a Estados Unidos.

En contraste con lo anterior, este esquema de vinculación bilateral se inserta dentro de las medidas que en materia de seguridad Estados Unidos ha buscado establecer y mantener con el fin de resguardar sus fronteras y moldear la cooperación en diferentes ámbitos de acuerdo a la cooperación de México en lo que a seguridad se refiere. Como se sabe, las afectaciones para los connacionales mexicanos son un fenómeno creciente y causa del descontento popular.

Estos modelos de seguridad iniciados por el gobierno estadounidense están diseñados para actuar de forma paralela con sus vecinos del norte y del sur, Canadá y México, respectivamente de acuerdo a las necesidades domésticas del vecino común, principalmente.

Debido a ello, las condiciones y los objetivos que en materia de seguridad Estados Unidos experimenta con sus dos vecinos son distintos. De ahí su preferencia de negociar acuerdos bilaterales que, más que hacer eficientes las fronteras de los tres socios de América del Norte para un tránsito y flujos más ordenados y seguros, sólo tengan como finalidad proteger las fronteras que le son comunes a Estados Unidos.

En este sentido, las necesidades y los lineamientos en materia de seguridad regidos bajo el gobierno estadounidense son requerimientos que sus dos vecinos deben acatar si pretenden mantener – e incrementar- sus flujos comerciales indispensables con Estados Unidos.

3.2.3. FRONTERAS INTELIGENTES

Existen dos acuerdos de fronteras inteligentes en América del Norte. Primeramente se estableció el relativo a la frontera compartida entre Canadá y Estados Unidos en noviembre de 2001. El segundo de ellos es el relativo a la frontera de México con Estados Unidos, el cual fue concertado en marzo siguiente.

Estos acuerdos consisten en un plan de acción destinado a realizar ciertas prácticas a lo largo de las dos fronteras que hagan de éstas zonas más seguras para el tránsito de mercancías y personas. Cabe destacar que estos acuerdos fueron diseñados dentro del contexto de amenazas terroristas potenciales a Estados Unidos; ello se refleja en el carácter bilateral que guardan dichos acuerdos, ya que, las directrices de los mismos giran en torno a diferentes condiciones y causalidades si bien los propósitos son básicamente los mismos.

De esta forma, es claro que el tema de la seguridad en la región es un bastión de las relaciones de México y Canadá con su vecino común. Olga Pellicer comenta al respecto que, por lo menos en lo que respecta a México, “el TLCAN ha dejado de ser el eje fundamental de tales relaciones para ser sustituido por el tema de la seguridad”.¹²

Olga Pellicer menciona también que Estados Unidos ha buscado de México – aunque también de Canadá- la cooperación en el tema de seguridad, para generar mayor control en la entrada de personas y bienes a su territorio y mayor colaboración en las regiones e instalaciones consideradas como estratégicas para la seguridad estadounidense, sobreponiéndose a la seguridad de la región.

En lo que a ambas fronteras inteligentes se refiere, podemos decir que consisten en un sistema de inspección de vehículos, personas y mercancías que pretenden ingresar e incluso salir de Estados Unidos. Las también llamadas “fronteras del futuro” ya sea por vía terrestre, marítima o aérea tienen la finalidad de proveer mayor seguridad al disponer de equipo innovador enfocado a la inspección, y también asegurarse de la provisión de personal capacitado por los tres gobiernos involucrados, como parte de la colaboración y coordinación intergubernamentales.

Asimismo, las fronteras inteligentes han sido diseñadas con la finalidad de administrar sistemas de información e infraestructura a través de las agencias fronterizas correspondientes en relación con las aduanas respectivas. Esto nos

¹² Olga Pellicer. México y el mundo: cambios y continuidades, ITAM-Porrúa, México, 2006. p. 45.

deja muy claro que la cooperación en este sentido no sólo concierne al flujo de personas, sino a las actividades comerciales en su totalidad.

Como parte de la agilización del flujo a lo largo de la frontera, ambas iniciativas para las fronteras inteligentes contemplan el acceso rápido de personas y vehículos frecuentes, es decir, aquellos cuyo paso por la frontera es recurrente. En lo que a mercancías se refiere, se pretende que la inspección se realice en los puertos de salida de cada país para acelerar su proceso de acceso a un puerto de entrada determinado.

3.2.3.1. FRONTERA INTELIGENTE CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

Esta frontera ha representado una preocupación relativamente menor si se le compara con la de México-Estados Unidos. Al respecto, podemos citar dos razones de especial interés. Por un lado, la relación temprana entre Canadá y Estados Unidos estuvo acompañada por un trato más pacífico y menos beligerante y agresivo. Si bien es cierto que existieron pugnas territoriales dentro del espacio geopolítico en que cada país se desarrollaba, hubo también un freno a las expresiones expansionistas estadounidenses hacia el norte británico. Por otra parte, ambos países han compartido tendencias culturales anglosajonas como parte de su herencia colonial¹³, y con ello, Canadá y Estados Unidos forjaron una relación más armoniosa y cooperativa que dejó de resolverse por la vía armada.¹⁴

¹³ Por ejemplo, su lengua común, su estatus como colonias de poblamiento y no de explotación, como el caso de México, lo cual es sumamente importante al considerarse que este último país fue más bien saqueado y oprimido antes que regulado y asimilado a la Corona española; explotación y uso de recursos naturales, inserción más participativa en la economía internacional y con ello, la asimilación temprana de los principios y valores económico políticos, proceso de industrialización más acuciante de acuerdo con el desarrollo económico que se percibía, etc.

¹⁴Christina Gabriel, Jimena Jiménez y Laura Macdonald. "Hacia las 'fronteras inteligentes' norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?" en Foro Internacional, no. 185, XLVI, 2006, pp. 556-557. Los autores señalan que para inicios del siglo XX, la frontera no estaba regularizada y que los connacionales de ambos países podían circular sin ningún contratiempo.

Además de los dos razonamientos arriba expuestos, las interacciones culturales, laborales, de negocios y comerciales fueron incentivadas tanto por canadienses como por estadounidenses, dando pie a un mayor entendimiento, diálogo y cooperación. Estos tres factores han estado presentes en el transcurso de la relación bilateral Canadá-Estados Unidos prácticamente de forma permanente.

Mediante el acuerdo comercial de 1989 y también el TLCAN, han existido problemas de congestionamiento y retraso en los cruces. De ahí que Canadá haya pretendido lograr mejores condiciones con su vecino del sur a fin de hacer más eficientes los puntos fronterizos con Estados Unidos.

Cabe destacar que los acuerdos firmados por Estados Unidos con cada país vecino, son en su mayor parte similares, sin embargo, el acuerdo Estados Unidos-Canadá “ha avanzado hacia una mayor institucionalización de los mecanismos de seguridad, en donde los antecedentes de cooperación entre ambos países han sido un elemento fundamental”¹⁵, ya que en materia de cooperación fronteriza ambos países han tenido mayor acercamiento para hacer más eficiente su frontera.¹⁶ Ello lo reflejan el *Acuerdo Canadá-Estados Unidos sobre Nuestra Frontera Compartida*, de 1995; la *Iniciativa de Visión de Frontera*, de 1997; y la *Asociación Canadá-Estados Unidos (CUSP)* de 1999, mecanismos de creación conjunta encaminados a la protección de las actividades fronterizas legales, del cruce fronterizo de bienes y personas, así como a la promoción del comercio internacional y a la reducción de costos para los vehículos y los pasajeros; de igual forma con estas iniciativas los dos países están comprometidos a construir redes de información relativas a los procesos de inmigración, naturalización y

¹⁵ José María Ramos García. “La seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales” en *Foro Internacional*, no. 178, XLIV, 2004, p. 620.

¹⁶ Estados Unidos ha estado muy interesado en controlar la frontera con Canadá por cuestiones evidentes de seguridad nacional, sin embargo éste también ha buscado no sólo controlar sino agilizar y asegurar el acceso al mercado estadounidense de cualquier forma, ya sea asignando gran cantidad de recursos monetarios, ingresar iniciativas del ley sobre el tema, así como establecer instituciones de cooperación bilateral al respecto, de ahí que la cooperación sea mutua y que Canadá esté dispuesto a someterse a las consideraciones que Estados Unidos considere necesarias.

visado. Por último, se espera que con estas iniciativas ambos países identifiquen intereses comunes de orden fronterizo.

De este modo, la frontera Canadá-Estados Unidos tuvo como planteamientos centrales hacer de la frontera un espacio seguro y eficiente para el flujo de mercancías eliminando cualquier obstáculo que en aras de la seguridad afectara el comercio entre ambos países. Es así que en diciembre de 2001 ambos gobiernos decidieron poner en marcha este acuerdo fronterizo que busca instrumentar nuevas medidas destinadas a reducir costos en los cruces y resguardar la seguridad frente a amenazas terroristas sobre la base del uso de tecnología de punta.

Junto con lo anterior, resalta el hecho de que el gobierno estadounidense consideró a la frontera con Canadá como “porosa”, es decir, esta frontera debía también ser reforzada si se buscaba reducir el riesgo y los peligros en los aspectos de inmigración, de control y de seguridad de bienes y personas, con la finalidad de no entorpecer el flujo comercial.¹⁷

3.2.3.2. FRONTERA INTELIGENTE MÉXICO- ESTADOS UNIDOS

En lo que respecta a la relación México-Estados Unidos en el tema fronterizo, éste ha constado de múltiples tropiezos y desavenencias dada la fragilidad de las instituciones establecidas para organizar la frontera, es decir, de proveerla con recursos que se traduzcan en infraestructura con la cual se promueva un cruce no sólo más seguro sino más eficiente y benéfico para aquellos que transitan por la frontera. Sin embargo, el narcotráfico y la inmigración son dos elementos por los cuales se explica la falta de atención en la frontera, y por lo cual se han delineado políticas de control policiaco, militar y económico, más que de organización económica y social, que además, deben establecerse a lo largo de México

¹⁷ Christina Gabriel, Jimena Jiménez y Laura Macdonald. *“Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?, op. cit. p. 550.*

abarcando el sur y la frontera con Guatemala y Belice. Por otro lado, las políticas conjuntas deben también contemplar la erradicación no sólo de la producción (en donde México tiene un gran desafío), sino también del consumo en México y en Estados Unidos.

Asimismo, las medidas instauradas a lo largo de esta frontera, se han caracterizado por ser inmediatas y de corto alcance, más que de construir una frontera que sea sinónimo de un espacio de intenso movimiento en el cual confluyen estructuras y institucionales que coadyuven a la protección tanto de bienes como de personas que circulan a lo largo de la misma. A diferencia de lo que ocurre con la frontera Canadá-Estados Unidos, la frontera con México no ha tenido siquiera un conjunto de objetivos sólidos, que más que intenciones y propósitos sean objetivos y acciones concretos, de largo alcance y compartidos en el margen de la legalidad para el buen desenvolvimiento de la misma.

El acuerdo fronterizo Estados Unidos-México,¹ tiene como único marco de referencia a la Sociedad para la Prosperidad dado que durante la Reunión Internacional sobre Financiamiento y Desarrollo realizada en Monterrey, Nuevo León, México el 21 de marzo de 2002, se anunciaron las medidas que la Sociedad habría de llevar a cabo. Además de ello, se hizo del conocimiento público el plan de acción de 22 puntos de la iniciativa de la frontera inteligente entre México y Estados Unidos con la finalidad de fortalecer la frontera y promover un flujo seguro y eficiente de personas y mercancías en los cruces fronterizos.¹⁸

Si bien es cierto que las fronteras Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México se han transformado en espacios fuertemente vigilados y de rigurosa inspección después del 11 de septiembre de 2001, también es cierto que en este mundo económicamente globalizado las fronteras son abiertas al comercio, y cerradas cuando de tránsito de personas se trata¹⁹, por ello, muchas de las

¹⁸ Como lo subraya José María Ramos García, la importancia de esta iniciativa radicó en demostrar un esfuerzo por agilizar las operaciones comerciales y ofrecer un tránsito más eficiente en la frontera, en "La seguridad fronteriza de Estados Unidos"..., *op. cit.*, p. 620-621.

¹⁹ Al respecto, véase Ismael Aguilar Barajas. "Del mundo sin fronteras al mundo fortificado. La

políticas realizadas en dichas fronteras están íntimamente vinculadas con asegurar el flujo comercial con el vecino común y el socio comercial por excelencia, es decir, Estados Unidos.

No obstante la puesta en marcha de estos acuerdos fronterizos que es a todas luces visible por medio de las operaciones de inspección y revisión en los cruces fronterizos, hay que resaltar que en materia institucional aun queda mucho por hacer, ya que se han llevado a cabo medidas que en su mayoría afectan a los pasajeros y que no se han traducido en estructuras institucionales que protejan a estas personas. Existe una gran variedad de acuerdos fronterizos entre Estados Unidos y sus vecinos cuyos tópicos son diversos, como el flujo comercial y aduanas, en inmigración, en cooperación policiaca, en la lucha contra el narcotráfico, etc., sin embargo, estos acuerdos junto con los relativos a las fronteras inteligentes deben ofrecer estructuras institucionales cuyo bastión principal no sólo sea el comercio²⁰, sino la protección de los ciudadanos de los tres países pertenecientes a América del Norte para hacer de ésta una región segura y eficiente.

Por otro lado, los acuerdos fronterizos que existen hasta ahora, nos demuestran cuáles son las condiciones sobre las cuales el tema de la seguridad se ha tratado. Como acuerdos de tipo bilateral y sumamente diferenciados entre ellos, estos acuerdos carecen de un elemento integrador que conforme una región segura bajo lineamientos destinados a la participación gubernamental de los tres países en las fronteras de los mismos. Ello deja en claro que el TLCAN no ha proveído el aspecto trilateral en materias ajenas -pero no contrarias- al comercio que generen instituciones al servicio de los ciudadanos de los tres países socios. Más bien, se

vigencia económica de las fronteras políticas. Algunas lecciones de la frontera Canadá-Estados Unidos” en Foro Internacional, no. 186, XLVI, 2006, pp. 663-692. El autor ofrece una serie de reflexiones sobre el proceso globalizador y sus premisas básicas del liberalismo que, en la actualidad maneja la perspectiva de la inexistencia de fronteras en información, bienes, etc., empero, en temas como migración y seguridad nacional, las fronteras no ofrecen tales libertades.

²⁰ Véase Christina Gabriel, Jimena Jiménez y Laura Macdonald. “*Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?*”, *op. cit.* pp. 549-579. Como lo apuntan los autores, el interés primordial de grupos de la iniciativa privada y del sector gubernamental, consiste en eliminar cualquier barrera al comercio con Estados Unidos para mantener su acceso al mercado de este país.

trata de acuerdos bilaterales constituidos por intereses individuales²¹ para cada parte y que cuyos resultados consisten en la seguridad de mantener el acceso al mercado estadounidense y en hacer de éste un espacio seguro y libre de amenazas terroristas.

3.2.4. ALIANZA PARA LA SEGURIDAD Y PROSPERIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE (ASPAN)

La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte es un compromiso establecido en Waco, Texas el 23 de marzo de 2005 por parte de los tres mandatarios de México, Estados Unidos y Canadá, Vicente Fox, George W. Bush y Paul Martin, respectivamente.

Esta Alianza representa el interés de los tres países por asumir retos que en el ámbito regional se presenten para actuar de manera conjunta y es a su vez la respuesta de los gobiernos para enfrentar problemáticas comunes en materia de educación, salud y energía. Asimismo, se busca que esta alianza coadyuve a la promoción del crecimiento económico y la competitividad por medio de la reducción de costos al comercio, el cuidado del medio ambiente y en alimentos, el aumento en la calidad de la salud y la educación; en lo que respecta a la prosperidad de la región. En lo referente a la seguridad, este esquema de cooperación pretende desarrollar un modelo de seguridad tripartita que sirva de protección a los tres países y sus sociedades. Algunos de los elementos básicos para la realización de este proyecto de seguridad consisten en:

- Proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas;

²¹ En este sentido, podemos mencionar que Canadá en lo particular, cree que la bilateralización en las fronteras es más deseable que una trilateralización en las mismas por ser éstas fronteras muy diferentes entre sí; Estados Unidos por su parte, considera que ambas fronteras tienen un espectro común de amenaza y peligro y que por ello, medidas como el cierre de fronteras o altos niveles de inspección son indispensables para su seguridad nacional; en cuanto a México se refiere, como el socio de menor desarrollo en la región, su interés en cooperar en este tema como en otros, se ve opacado por los intereses y las acciones unilaterales y bilaterales de sus socios comerciales.

- Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y
- Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas.
- La Alianza parte del hecho de que, hoy en día, la seguridad y la prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias.
- Asimismo, complementa esfuerzos bilaterales y trilaterales que actualmente están en marcha en materia económica y de seguridad, y revitaliza otros aspectos de la cooperación en la región para mejorar la calidad de vida; tales como la protección al medio ambiente y la salud pública, inversión en nuestra gente a través de intercambios académicos y científicos.²²

Por otra parte, las instancias gubernamentales de México, Canadá y Estados Unidos que concentran principalmente el trabajo de la ASPAN en materia de seguridad son la Secretaría de Economía, (SECON), Industry Canada (ICAN) y U.S. Department of Commerce (USDOC), respectivamente.

Asimismo, en junio de 2006 se creó el Consejo de Competitividad de América del Norte (CCAN) dentro del esquema de ASPAN, el cual provee recomendaciones y estrategias sobre la competitividad de la región en rubros tales como el automotriz, el transporte, las manufacturas, servicios, etc. Este consejo está formado por miembros del sector privado de cada país, contemplando que éstos se reúnan anualmente con los representantes de la ASPAN de cada país miembro.

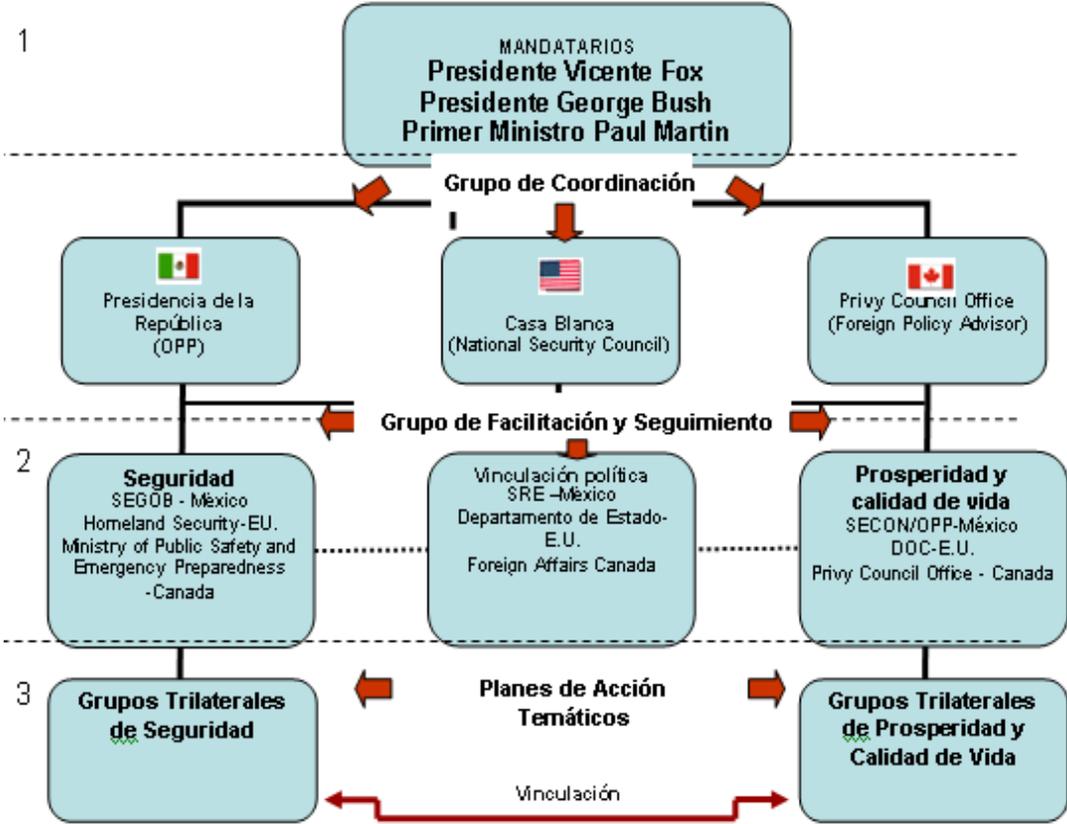
En este orden de ideas, la ASPAN atiende dichas recomendaciones de parte del Consejo, integrado por directores y/o miembros de instituciones bancarias, aseguradoras, de la construcción, del sector energético, de inversión, de las cámaras o asociaciones de comercio, de industrias de la aviación, empresas ensambladoras, etc.

Por lo anterior, este punto resulta claramente controversial si se piensa en ASPAN como un mecanismo de interlocución y de operación de estas empresas en lo que

²² <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/?c=33&s=1>

respecta a la economía de los países norteamericanos. En este orden de ideas, Teresa Healy destaca que los grupos de trabajo de ASPAN en cierta medida involucran al servicio público, pero en ningún momento se incluye la consulta pública, es decir, de la sociedad. Sin embargo, los grupos empresariales sí han tenido acceso a este esquema trilateral.²³

En cuanto a la seguridad en América del Norte, las instituciones gubernamentales encargadas en cada uno de los países de la región, son las siguientes: Secretaría de Gobernación, por parte de México, el Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness de Canadá, y el U.S. Department of Homeland Security en el mismo orden; y finalmente en lo referente a la facilitación de orden político, corre a cargo de: la Secretaría de Relaciones Exteriores, Foreign Affairs Canada y U.S. Department of State, de acuerdo a los países mencionados. Véase el siguiente cuadro (Fuente: <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/>, consultado el 17 de junio de 2006)



²³ Teresa Healy, "Deep Integration in North America: Security and Prosperity for Whom?", Research Paper #42, Canada Labour Congress, February 2007, p. 8

Uno de los desafíos para este compromiso tripartita consiste en eliminar obstáculos al flujo de personas y mercancías siguiendo un conjunto de lineamientos sobre seguridad fronteriza en la región.

Por otra parte, este modelo dispone de una iniciativa de seguridad energética que supone el abastecimiento seguro y sostenible de energía que promueva la prosperidad de la región. Para ello se han destacado algunos elementos tales como la colaboración en investigación, desarrollo y comercialización de tecnologías energéticas limpias, el fortalecimiento del mercado energético mediante el desarrollo de infraestructura y la cooperación en esta materia.

Además, se estableció un sistema de emergencia en la región, que compromete a los tres países a actuar conjuntamente en casos de desastres naturales (huracanes, inundaciones) o aquellos provocados por el hombre (actos terroristas, incendios), y a proveer asistencia y coordinación en respuesta a la determinada emergencia acaecida en el territorio nacional de cualquiera de las partes.

Otro punto de interés dentro de este modelo, es el sistema de fronteras inteligentes destinado a hacer las fronteras de Canadá-Estados Unidos y Estados Unidos-México más seguras mediante métodos de inspección de personas y bienes utilizando tecnología sofisticada para la realización de dichas tareas y mediante el intercambio de información y la creación de bases de datos confiables para la identificación de personas – o sus bienes-, que supongan un alto riesgo de amenaza (piratería, contrabando, armas y/o drogas ilegales). Junto con lo anterior, se ha facilitado el tránsito seguro y eficaz para aquellas personas cuyo paso a través de la frontera es continuo. Asimismo, los tres países se comprometieron a intercambiar oficiales de enlace con la función específica de asistir en investigaciones criminales y de seguridad, y auxiliar a los cruces fronterizos de personas y mercancías. La tarea de inspección a realizar a lo largo de la frontera, incluye la inspección de individuos, bienes y carga en puerto de salida y en puerto de entrada en América del Norte. Paralelamente, Teresa Healy subraya que en este esquema de cooperación los intereses y estándares de Estados Unidos

prevalecen en la ASPAN, lo cual puede entenderse mediante las desigualdades estructurales entre los tres gobiernos involucrados.²⁴

Como se menciona en la declaración conjunta de la ASPAN, los tres países se comprometen a combatir amenazas transnacionales a Estados Unidos, México y Canadá, incluyendo terrorismo, crimen organizado, drogas ilegales y tráfico de personas.

Por otro lado, se instauraron grupos de trabajo cuyos temas focales son la liberalización de reglas de origen, la entrada temporal de profesionistas y seguridad operacional de la aviación.²⁵

No obstante los objetivos planteados que tienen la finalidad de proteger y crear mejores oportunidades para las tres sociedades de los países involucrados, la ASPAN no considera en ninguna forma la migración como fenómeno a todas luces visible de mexicanos hacia el norte. En gran medida se argumenta que este fenómeno concierne en su mayoría a México y Estados Unidos, siendo que esta alianza es trilateral y por ello, según se dice, no compete a la agenda tripartita.²⁶

Como se observa, este argumento carece de fuerza y convicción dado que por un lado, las fronteras resguardadas en este esquema de cooperación incluyen las fronteras de Estados Unidos con sus vecinos, México y Canadá, sin embargo, México como socio de esta alianza no ha recibido iniciativas que impulsen el desarrollo y mejoramiento de su frontera del sur, que sirve cabe decir, de entrada para los migrantes centroamericanos que transitan por el país pero cuyo destino fundamentalmente es Estados Unidos. Por lo anterior, el asunto de la migración es de trascendental relevancia a los tres países si, y sólo si en realidad el desarrollo económico, social y de seguridad es un desafío regional.

²⁴ Teresa Healy, "Deep Integration in North America: Security and Prosperity for Whom?", op. cit., p. 10.

²⁵ Para mayor información véase <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/?c=33&s=1>, consultado el 17 de junio de 2006.

²⁶ "Seguridad, comercio y desarrollo económico, los ejes de la ASPAN", lunes, 27 de Junio de 2005 en <http://fox.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?pagina=2&palabras=aspan>, consultado el 6 de febrero de 2006.

Además, uno de los objetivos de la alianza –como se mencionó dos párrafos atrás- consiste en combatir problemas como el crimen organizado y el tráfico de personas, lo cual se realiza desde la frontera sur de México, cuyas repercusiones son visibles en territorio mexicano y no se diga en la frontera norte de México con Estados Unidos.

En contraste con el fenómeno migratorio, en dicha frontera en diciembre de 2005 se inauguró la llamada línea para la Inspección Electrónica Rápida y Segura de Viajeros Frecuentes (SENTRI, por sus siglas en inglés) para vehículos de pasajeros en el puerto de entrada Mexicali; ello como parte del perímetro de seguridad que forma parte del plan de acción de la ASPAN en materia de seguridad.²⁷

Mucho se ha mencionado de la poca efectividad de las reuniones cumbre (Cancún, 2006; Montebello, 2007; y Nueva Orleans, 2008) de la ASPAN al señalar que sus resultados han sido escasos. También es cierto que los grupos más favorecidos son los sectores empresariales de los tres países y que están íntimamente relacionados con corporaciones estadounidenses. Estos intereses corporativos parecen haber tomado control sobre esta propuesta trilateral e informal que alienta la cooperación de forma discreta, dado que los objetivos e incluso los logros de la alianza se desconocen en gran medida, y tomando en cuenta la influencia del grupo trilateral empresarial resulta difícil comprender cómo esta alianza en realidad beneficia a los ciudadanos de los tres países.

Otro punto a considerar, es el rol que cada país tiene en la región y cómo éste sirve a los intereses del vecino común. Debemos observar que Estados Unidos ha optado por cerrar filas con países de otras regiones, como es el caso de Asia Pacífico. Como lo señala Carlos Heredia, en lo que respecta a México, nuestro

²⁷ Esta línea de acceso entre ambos países representa un punto de entrada deseable dado que se pretende que facilite el flujo 16 mil vehículos al día por medio de la identificación de pasajeros frecuentes previamente inspeccionados. Véase “Agilizarán el tránsito en la frontera de Mexicali”, Miércoles, 28 de Diciembre de 2005 en <http://fox.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?pagina=2&palabras=aspan>, consultado el 6 de febrero de 2006.

país ha estado inserto en América del Norte como un participante clave en cuanto a la seguridad y el motor corporativo en la región, pero Estados Unidos no lo considera como una prioridad en sus relaciones internacionales. Es decir, se le ve a México como un socio secundario por el hecho de ser vecino inmediato geográficamente hablando, pero no precisamente como un socio estratégico primordial.²⁸

También podemos ver que este compromiso trilateral de tener una región segura y competitiva es un mecanismo informal dado que no está fundamentado bajo un instrumento legal internacional que ejerza coerción sobre los miembros y que a su vez se traslade a los órganos legislativos competentes para su aprobación y puesta en marcha, y tampoco se anuncie su posible instrumentación a la opinión pública, lo cual hubiese significado mayores contratiempos al interior de cada país al pretender cada uno de ellos establecer acuerdos benéficos frente a sus contrapartes.

Si bien es cierto que este esquema de cooperación consistió en esencia de los objetivos que Estados Unidos ha pretendido implantar en la región, hay que decir que sus vecinos, México y Canadá, han accedido a pertenecer y llevar a cabo aquellas acciones encaminadas a preservar la seguridad estadounidense (alimentos, ganadería, mercancías, fronteras, puertos) y la competitividad en la región. Junto con lo anterior y en cuanto al tema de prosperidad se refiere, esta alianza representa los intereses de los miembros por hacer de la región una zona más competitiva en cuanto a bienes y servicios, como respuesta al crecimiento progresivo y verdaderamente trascendental de economías que se están insertando en los mercados mundiales sea el caso de los países asiáticos, primordialmente China e India.²⁹

Cabe decir además, que ASPAN es un vínculo meramente intergubernamental y corporativo entre los tres países y asimismo, un vínculo al interior de cada uno de

²⁸ Carlos Heredia Zubieta, "Economic and Social Cohesion in North America" en Voices of Mexico, UNAM-CISAN, #74, p. 72.

²⁹ Bibiana Gómez Muñoz, p. 228.

éstos con sus cúpulas empresariales, dado que éstas fungirán como participantes de la competitividad en América del Norte mediante sus recomendaciones y políticas públicas sugeridas. Ello implica que la base de esta alianza carece de un elemento social en donde los ciudadanos ejerzan una fuerza dinámica y participativa dentro de este esquema de prosperidad que a decir las cosas, supone el desarrollo de las sociedades de los tres países miembros. Teresa Healy subraya que la ASPAN carece de democratización en los tres países, a pesar de que los cambios que esta alianza ha producido en las sociedades de América del Norte son muy profundos.³⁰

Por otra parte, Noemi Gal-Or subraya que esta alianza está básicamente enfocada a las inquietudes que en materia de seguridad Estados Unidos busca abatir, ya que en cuanto a prosperidad se refiere, esta alianza contiene un escaso esquema de cooperación y asistencia dirigidos al desarrollo de México y a la reducción de las asimetrías entre los tres países, lo cual disminuye el potencial de competitividad de América del Norte.³¹ Asimismo, la ASPAN no está dirigida a mitigar la pobreza en la región, ni el desempleo o la nivelación de ingresos; tampoco asume el manejo de los déficit en la industria, ni alternativas—no respuestas—al cambio climático; este compromiso trilateral en ningún momento señala objetivos concretos sobre las necesidades de la región, como la educación a niños y jóvenes, entre otros.³²

Debido a lo anterior y no obstante los beneficios y los nuevos acuerdos que el TLCAN haya arrojado en la actualidad, como lo señalan Alicia Puyana y José Romero³³, el TLCAN es menor que un tratado de libre comercio porque no deja las puertas abiertas a nuevos horizontes para la integración económica de la región; sí permite generar ganancias pero no para lograr acuerdos y compromisos

³⁰ Teresa Healy, p. 8.

³¹ Noemi Gal-Or, "The future of Canada-Mexico Relations according to Canada's International Policy Statement" en Revista Mexicana de Estudios Canadienses, nueva época no. 11, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, México, 2006, p. 199.

³² Teresa Healy, p. 15.

³³ Alicia Puyana y José Romero. "La estrategia comercial mexicana, ¿superando la fuerza centrípeta estadounidense?" *op. cit.*

mayores; también mencionan los autores que si no se puede lograr el objetivo de la desgravación arancelaria completa y si con ello se establecen salvaguardias y normas de origen rígidas, el TLCAN tampoco cumple como un acuerdo de libre comercio, es así como los países suscriptores tienen una posición rígida y defensiva frente a un acuerdo que debería propiciar una integración que poco posible es de concretarse bajo condiciones que instrumentos como éste han generado y agravado al interior de cada país.

Esto a su vez se ha reflejado en la solución y medidas bilaterales que toman Canadá y México por separado con Estados Unidos. Las inquietudes de cada país se hacen presentes cuando se trata de llegar a acuerdos o establecer políticas conjuntas, no para el desarrollo de la región, sino sobre una base bilateral. Un claro ejemplo de lo anterior que pone de manifiesto cuál ha sido el fundamento común de las estructuras institucionales que hemos abordado es la seguridad de la región primordialmente. De este modo, la cooperación en esta materia ha sido un aliciente que demuestra el trabajo de los tres países involucrados, aunque de manera individual, atendiendo sus propias inquietudes sin involucrarse más allá de sus fronteras. Sin embargo, las instituciones creadas hasta la fecha sugieren hasta cierto punto el desarrollo de la región como un interés *común*, y ello no es observable y previsible en la dinámica prevaleciente en América del Norte.

Por otro lado, la interdependencia en la región es a todas luces visible. Los tres países conforman un bloque económico en donde existen distintas necesidades por cubrir en cuanto a recursos naturales, económicos y humanos se refiere. En este sentido, los vínculos de cooperación tienden a extenderse con la finalidad de impulsar el desarrollo económico pero también aun falta incluir el desarrollo social. Como se ha visto, las instituciones establecidas para estos propósitos y que además en la práctica ofrezcan resultados concretos son escasas. En contraste, el vínculo de cooperación que más se ha reforzado ha sido el de seguridad fronteriza y en materia de inversión; esta cooperación ha podido realizarse con base en los intereses de los Estados para su concreción en fines prácticos, como los vínculos anteriormente estudiados, y ello supone que los intereses individuales convergen

para llevar a cabo una tarea común, es decir, la cooperación relativa a la seguridad. Entonces cabe preguntarnos, ¿es la seguridad el elemento que por antonomasia da vida y rige las interacciones en América del Norte?

Asimismo, los vínculos de cooperación son puestos en marcha porque se espera recibir de ellos beneficios potenciales o ventajas que de otra forma no hubieran sido obtenidos. Hemos tomado el caso de la cooperación en materia de seguridad como el rasgo característico actual que ciñe la dinámica en América del Norte. En este contexto, los tres países han decidido cooperar en este rubro; México en particular se ha beneficiado en tener una frontera que puede inspeccionar el tránsito terrestre de una forma más eficaz y organizada a la vez que se reducen los riesgos de la entrada de mercancía ilegal y sus detentores. Pese a ello, México aún no recibe los beneficios más acuciantes y necesarios relativos a la seguridad ya que las condiciones de la frontera sur en cuanto a crimen organizado e infraestructura se refiere son en gran medida más preocupantes y el escenario es desolador si tomamos en cuenta el vacío de cooperación que impera en dicha frontera.

Finalmente, como se ha observado, las instituciones político sociales creadas a partir del TLCAN han tenido un alcance bilateral o trilateral que giran principalmente bajo la órbita estadounidense. Los esfuerzos de Canadá y México para incrementar su interacción aun están en una etapa elemental que los inserta como participantes de la dinámica estadounidense, la cual sigue determinando el rumbo de la región a través de acuerdos enfocados a la seguridad y el libre cambio sin considerar el abismo social que separa a las sociedades de América del Norte.

Como ya se ha mencionado la interdependencia en la región es ya una realidad. Ello no significa que deba ser un lastre para los países mejor posicionados que México económicamente. Se trata de ver más allá de los intereses particulares, es decir, girar hacia intereses regionales. Es muy claro el contraste que se hace con la Unión Europea, que aún con sus defectos –poco comparables con la llamada

integración en América del Norte-, muestra hasta dónde los Estados pueden crecer juntos y ser fuertes teniendo sobre ellos una esfera supranacional, pero los resultados están ahí, al igual que los desafíos para América del Norte.

Los esquemas de cooperación básicamente definidos por Washington no enfrentan la realidad actual de las necesidades inmediatas que existen en territorio norteamericano (entiéndase de América del Norte). Su cobertura a grandes rasgos impulsaría el desarrollo económico regional. Sin embargo, esto no es interés del gobierno estadounidense como se ha visto en la práctica. Cabe agregar que la posición canadiense no dista mucho de la de su vecino del sur a pesar de que Canadá está inserto bajo la órbita globalizadora estadounidense y ha percibido los costos de ello.

Con todo esto, la cooperación bilateral México- Canadá resulta apremiante. La falta de comunicación y compromiso entre ambos gobiernos aun se hace presente y prueba de ello es el nivel de cooperación incipiente entre ambos. En el marco del TLCAN, las dos economías se han visto afectadas y como socios estratégicos, hay mucho que hacer en sus relaciones de todo tipo. La creación de una agenda congruente con los problemas de ambos países no debe ya dejarse de lado; si bien un modelo de integración similar al europeo no es viable, los dos países sí pueden tener un desarrollo paralelo según sus inquietudes, sus diferencias y sus semejanzas.

No obstante el rol que ambos países juegan en la región, nos proponemos analizar los acercamientos que de forma bilateral se realizaron hasta 2006 entre México y Canadá con la finalidad de conocer qué temas registraron mayor avance y qué tratamiento recibieron.

Capítulo 4. Interacción bilateral oficial entre Canadá y México 2001-2008.

4.1. RELACIONES OFICIALES COMO ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES

Podemos considerar a las relaciones diplomáticas como estructuras políticas y jurídicas fundamentadas en el derecho internacional. Como tales, dichas estructuras cuentan con fines y objetivos que permiten la participación de diferentes actores para la consecución de planes, proyectos, programas u otros medios a su alcance que a su vez concedan la cooperación y el buen desempeño de sus funciones y de sus relaciones. En este sentido, consentiremos en denominar como instituciones a las relaciones diplomáticas.

Como ya se ha apuntado en este estudio, las instituciones pueden ir desde un acuerdo tácito entre dos personas para llevar a efecto algún interés común, al establecimiento de sistemas que comprendan la participación de numerosos conglomerados o países, ejemplo que podemos ubicar en el Sistema de Naciones Unidas, cuyo interés se funda en mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar las relaciones de amistad, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales, entre otros.

Anotemos que en el área de América del Norte las relaciones de orden bilateral, trilateral y multilateral son determinantes en la comprensión de la política exterior que cada país realiza frente al resto del mundo. Dentro de estas interacciones es importante señalar que uno de los rasgos distintivos para formalizar las relaciones con otros países, son las instituciones. Éstas pueden concebirse como formas de estructurar el comportamiento humano, de crear lazos más definidos y llevados a cabo para la realización de fines concertados por ambos países. Es decir, un mero tratado o acuerdo puede significar una institución en el sentido de que expresa la necesidad, inquietud, el interés y el compromiso de enfrentar nuevos retos junto con un país o un grupo de éstos.

Las instituciones entonces, son conjuntos de reglas o normas que generan un patrón de estabilidad en el comportamiento de los individuos, ya que si éstos

toman decisiones diferentes de forma personal, dichas decisiones afectan o influyen en el comportamiento de otros individuos y ello a su vez tiene repercusiones para la sociedad en su conjunto, y consecuentemente no existe una línea de acción a seguir colectivamente, sino un conjunto de intereses individuales que pone en confrontación a los individuos cuyos objetivos tienden a cambiar desde el momento en que sus decisiones son alteradas mediante los intereses de los demás individuos.

No obstante las diferentes interpretaciones de lo que es una institución, el elemento fundamental a que ellas se refiere es la relación del individuo y de su comportamiento dentro de un conjunto, o una colectividad. A su vez, el comportamiento de los individuos se mantiene –o se pretende- mantener- estable o uniforme. Por ello, las instituciones encauzan las relaciones humanas hacia un resultado colectivo satisfactorio y aceptado para los miembros o participantes.

Las instituciones pueden concebirse también como aquellas estructuras en donde se fomenta la participación y la interacción entre individuos cuyos valores suelen ser similares y compartidos¹, a la vez que se delimita el comportamiento de los miembros. Es importante decir que las interacciones que tienen lugar en el seno de una institución giran en torno a la toma de decisiones que compete a quienes en ella se encuentran.

En lo que se refiere a las instituciones en el ámbito internacional, podemos mencionar que generalmente las instituciones fomentan la cooperación entre los actores -tal sea el caso de Estados soberanos y organizaciones internacionales-, con la finalidad de alcanzar proyectos comunes y que generen un estado de estabilidad en sus relaciones.

En este sentido, Robert Keohane menciona que la habilidad de los Estados para comunicarse entre sí y cooperar depende de las instituciones creadas por los

¹ Guy Peters, *op. cit.*, pp. 36-37.

individuos.² Asimismo, el autor hace hincapié en los Estados como el centro de su interpretación en la política mundial. Junto con lo anterior, R. Keohane menciona que un punto focal en su análisis sobre las instituciones internacionales es el impacto de éstas en la acción del Estado y por otro lado, las causas de cambio en las mismas. En este sentido, los Estados son considerados como actores fundamentales en el desarrollo de la política mundial.³

Hemos apuntado que el estudio de las instituciones internacionales abordadas por Keohane señala dos condiciones bajo las cuales esta teoría ofrece aportaciones relevantes: la primera condición es que los actores deben tener intereses mutuos, es decir, los actores deben potencialmente obtener ganancias de su cooperación. La segunda condición para la relevancia de un acercamiento institucional es que las variaciones en el grado de institucionalización ejerzan efectos sustanciales en el comportamiento estatal.⁴ Con ello, los cambios en el comportamiento de los actores son la base del estudio que se pretende realizar. Dichos cambios son considerados más una variable, que una constante en la arena institucional internacional, así lo demuestran los diferentes sucesos en el mundo, los cuales reflejan las decisiones y acciones relativas al narcotráfico, la migración, las crisis financieras, el comercio, los recursos naturales, etc.

Después de considerar estas dos condiciones que Keohane menciona, el autor manifiesta que la cooperación depende en parte de los acuerdos institucionales, ya que entre mayor sea la existencia de intereses mutuos, mayor será el grado de variación institucional entre los actores.

Una de las formas más comunes y enraizadas de cooperación entre los Estados, son sus vínculos diplomáticos. Éstos han fungido como un elemento imprescindible para la cooperación internacional y la solución de conflictos en el orbe, sin embargo, también han sido relegadas de procesos de negociación en

² Robert O. Keohane, International Institutions and State Power, essays in International Relations Theory, op. cit., p. 2.

³ Robert Keohane, International Institutions, op. cit. p. 2.

⁴ *Ibid.* pp. 2-3.

donde el interés primordial no es sólo de orden estatal sino empresarial o corporativo.

A pesar de ello, las relaciones diplomáticas siguen existiendo en la actualidad y forman parte de la política exterior de cualquier Estado. En este caso en particular, atenderemos este punto dado que estas relaciones representan instituciones oficiales entre dos Estados decididos a llevar a cabo tal o cual acción, y formales porque mediante los organismos o actores del aparato político estatal, el Estado está actuando y en ello consistirá su comportamiento frente a otros actores internacionales.

4.1.1. DESARROLLO DE LAS RELACIONES OFICIALES MÉXICO-CANADÁ

En lo que se refiere a la relación bilateral México-Canadá, podemos decir que en primer término, el comercio y la inversión fueron—y siguen siendo—los dos rubros en los cuales se han tenido resultados notables y en constante crecimiento.⁵

Como parte de su ubicación geográfica y de su proceso económico histórico, ambos países estuvieron prácticamente aislados hasta la década de 1970. Al respecto, Pedro Castro Martínez apunta que el factor elemental que influyó en la

⁵ Alfonso de María y Campos y Alberto Fierro Garza mencionan en su artículo publicado en Revista Mexicana de Política Exterior #66, IMR-SRE, junio, 2002, p. 105, que entre 1993 y 2001 el comercio bilateral México-Canadá creció en 296%, de acuerdo con las estadísticas sobre el comercio trilateral TLCAN, Oficina de la Secretaría de Economía de México, Ottawa, Canadá, febrero de 2002.

Por otro lado, el total de las importaciones mexicanas provenientes de Canadá fueron en 1993 de \$1,175.3 mdd, mientras que en 2006 las importaciones estuvieron por encima de \$7,375.3 mdd. En cuanto a las exportaciones mexicanas destinadas a Canadá, en 1993 fueron de \$1,568.7 mdd, para 2006 se registraron \$3,979 mdd. En este sentido y hasta el año 2006, México mantiene un déficit comercial con Canadá de \$3,395,831 mdd, cifra que ha ido en aumento constante desde el año de 1998. Por otro lado, debemos subrayar que el total de las importaciones mexicanas de Estados Unidos y Canadá en conjunto corresponden a \$137,828.4mdd, por lo que a exportaciones se refiere la cifra es de \$218,145.2mdd. Haciendo un análisis de estas cifras podemos ver que a pesar de que el comercio bilateral México-Canadá ha crecido constantemente no obstante el déficit comercial de México, el comercio de México con Estados sigue siendo abrumador y así también una constante. Los datos aquí presentados se obtuvieron de la página electrónica de <http://www.nafta-mexico.org/ls23al.php?s=24&p=3&l=2#>, consultada el 23 de noviembre de 2007.

En cuanto a inversión canadiense en México, en 2006 la inversión extranjera directa canadiense representó alrededor del 2.9% de participación en nuestro país, con más de \$10,949,796.5 mdd; la inversión acumulada desde 1994 corresponde a \$193,151,284.2 mdd. Datos obtenidos de www.nafta.org.

pasividad de sus relaciones recíprocas fue la atracción unilateral hacia el mercado y las inversiones de Estados Unidos. En la escena política, el referido autor también señala que: “[u]na ausencia aparente de intereses comunes les impidió ser interlocutores normales, más allá del formalismo diplomático. Sus escasos encuentros se vieron impregnados de imágenes superficiales, exotismos y absurdos prejuicios.”⁶Dicho lo anterior, lo que unía a estos dos países era intermediación estadounidense en la esfera económica (mercados, empresas e inversiones) y que ciertamente significó una intensidad en el comercio con Estados Unidos como mercado prioritario y conocido por las economías mexicana y canadiense, excepto en el caso de las ventas directas de petróleo.⁷

En este orden de ideas, las relaciones diplomáticas entre los dos países estuvieron basadas en intereses comerciales, que aunque mínimos, fueron el punto de partida para el desarrollo posterior de sus vínculos políticos y diplomáticos. Cabe decir que ambos países compartían algunos intereses estratégicos durante la Segunda Guerra Mundial, ciertamente vinculados al crecimiento comercial y a las posibles repercusiones que pudieran generarse en la economía mundial y que mermaran su crecimiento económico. De ahí que el contacto entre los dos países fuera fundamentalmente comercial durante las dos décadas siguientes a la segunda conflagración mundial.⁸

En la década de los setentas, el Primer Ministro canadiense Pierre Elliott Trudeau dinamizó las relaciones de su gobierno con Latinoamérica, y México fue visto como un elemento vital en la reorientación de las relaciones de Canadá con América Latina.⁹ Ello se debió a lo que se conoce como *la tercera opción*, es decir, la estrategia comercial y diplomática del gobierno de Canadá encaminada a

⁶ Pedro Castro Martínez, “Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente” en Garza Elizondo, Humberto (ed.) y Chacón, Susana (coord.). Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000, COLMEX-ITESM-México, México, 2002, p. 170.

⁷ Idem.

⁸ Stephen Randall, “Sharing a Continent: Canadian-Mexican Relations Since 1945”, en Beyond Mexico, Daudelin, Jean y Dosman, Edgar J. (editores), Carleton University Press, Ottawa, Canadian Foundation for the Americas, 1995, p. 19.

⁹ Stephen Randall, *op. cit.* Beyond Mexico, p. 25 y Edgar Dosman, “Managing Canadian Mexican Relations In The `Post-Nafta Era”, en Beyond Mexico, *op. cit.* p. 84.

diversificar sus relaciones internacionales al crear un contrapeso con la relación que mantenía con Estados Unidos y al promover la doctrina del multilateralismo.¹⁰ Existiendo otras dos opciones anteriores a mantener o profundizar la “relación especial” con Estados Unidos, se optó por “instrumentar una estrategia que buscara consolidar los lazos económicos con la Commonwealth (Comunidad Británica de Naciones) y con la comunidad Económica Europea [...] que buscaba no sólo la reestructuración económica interna del país, sino que también se planteaba su papel como una potencia media, frente a la comunidad internacional. De este periodo data el acercamiento de México y Canadá, unidos por una visión común de su vecindad y con intereses semejantes en escala diplomática, como es el caso de Centroamérica.”¹¹

El desarrollo de la relación bilateral, continuó siendo de índole económica y estrechando gradualmente lazos diplomáticos, es decir, esta relación se construyó bajo los propósitos de expandir el comercio, dinamizar la transferencia de tecnología en los rubros agrícola e industrial y estimular la inversión. Posteriormente se decidió tomar en cuenta algunas iniciativas referentes a la eliminación de impuestos al comercio, cooperar en la armonización de políticas energéticas, industriales y ambientales, así como mantener discusiones tripartitas con Estados Unidos en cuanto al narcotráfico se refiere. Este periodo en la relación es muy significativo debido a que como lo menciona Stephen Randall, en él se destaca la primera generación de políticos canadienses que concebían una comunidad real entre México y Canadá de intereses en lo que a asuntos internacionales se refería, comunidad que respetaba el derecho del mar, los esfuerzos para dar fin a la guerra fría y para impulsar el uso pacífico de la tecnología nuclear.¹²

¹⁰ Teresa Gutiérrez-Haces. “La proyección de Canadá hacia América Latina” en Cuadernos Americanos, Nueva Época ,# 113, UNAM, volumen 5, septiembre-octubre 2005, p. 110. La autora considera en este mismo apartado que en lo que respecta a América Latina, esta orientación tuvo mayores resultados en cuestiones diplomáticas que comerciales.

¹¹ Teresa Gutiérrez-Haces. Procesos de integración económica en México y Canadá: una perspectiva histórica comparada, IIEC-UNAM-Porrúa, 2002, p. 46

¹² Stephen Randall, p.26.

Cabe resaltar que en 1974 los gobiernos en turno dieron inicio al Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, (PTAT) a través del Memorándum de Entendimiento correspondiente y del Acuerdo para el Empleo Temporal de Trabajadores Agrícolas Mexicanos en Canadá, y que aun siguen vigentes.¹³ Este programa ha redituado el trabajo de los mexicanos que laboran en las provincias de Ontario, Alberta, Québec y Manitoba, principalmente, y en sus comunidades de origen en México gracias a su popularidad y al crecimiento en el número de trabajadores cada año. Durante el mandato del presidente Vicente Fox, se hizo extensiva la invitación a todos los estados a participar en el programa. No obstante los beneficios económicos para ambas sociedades, la problemática que enfrentan los trabajadores durante su estancia en Canadá debe ser enfrentada por el gobierno mexicano a fin de mejorar las condiciones que se les ofrece a los trabajadores, y también incluir nuevas normas de trato en materia laboral, social y recreativo.¹⁴

En la década de los ochenta, tanto México como Canadá estuvieron de acuerdo en proseguir con la pacificación en Centroamérica a través de la mediación de lo que fue el Grupo Contadora conformado por Colombia, Panamá, México y

¹³ Consúltese Elma del Carmen Trejo García y Margarita Álvarez Romero, Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT), Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, LX legislatura, 2007, para mayores detalles del establecimiento y la operación del programa.

¹⁴ A decir de este programa, las limitaciones después de 34 años de funcionamiento continúan siendo notables. Melissa Benner y Evelyn Encalada Grez subrayan en sus muy ilustrativos textos cuáles son las dificultades específicas que impiden a los trabajadores desarrollarse fuera del ámbito laboral durante los meses que dura su estancia. Por ejemplo, en ocasiones no se les paga horas extras, no cuentan con servicios suficientemente salubres en donde habitan, no se les concede salir de la granja en la laboran ni abastecerse de productos básicos a no ser que les sean traídos por otras personas, no disponen de primeros auxilios ni de traducción en caso de accidentes o de asistencia médica, no tienen un contacto con el idioma que les permita desarrollar sus habilidades de educación e idioma, tienen poco o nulo contacto con los servicios consulares, lo cual claramente involucra al gobierno mexicano para actuar a favor de sus ciudadanos. Véase Melissa Benner, , “Hierarchical Citizenship and Domesticating Alterity: The Categorization and Control of Migrant Farm Workers in Canada” at Political Economy Graduate Conference “Conflict, Challenge and Change: (Re) Thinking State, Class and Gender at the turn of the Millennium”, March 5, 2004; dirección electrónica: <http://www.carleton.ca/polecon/Student%20Conference/benner.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2005; y Evelyn Encalada Grez, “Harvesting Seeds of Justice: The Plight of Migrant Farm Workers in Ontario”, en Women and Environments International Magazine, #68/69, Fall Winter 2005.

Venezuela, cuya labor consistió en actuar conjuntamente en la búsqueda de la pacificación a través de una nueva estrategia: la acción diplomática colectiva.¹⁵

Fue en este periodo que el interés de Canadá se centró en sostener una relación más cercana con América Latina y en especial en cuanto a los problemas que en el tema de seguridad surgían. Debido a esta situación, Canadá debía interesarse en el Hemisferio occidental dados los sucesos que podrían afectarle al existir conflictos regionales en materia de seguridad.¹⁶

4.1.1.1. LA SEGURIDAD HUMANA DENTRO DE LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE Y LAS IMPLICACIONES PARA MÉXICO

La posición multilateralista de Canadá es un rasgo característico de sus relaciones con el exterior, es decir, Canadá ha buscado participar en organizaciones multilaterales y tomar decisiones en el seno de estas organizaciones para coordinar políticas nacionales encaminadas a establecer mecanismos de mutua colaboración y entendimiento para evitar acciones unilaterales, compartir beneficios y alentar la reciprocidad entre los miembros. Asimismo, esta actitud multilateralista canadiense busca posicionarse frente a sus contrapartes e influenciar las políticas de otros participantes en una organización a través de la coordinación multilateral. Un ejemplo ilustrativo es la membresía de Canadá en la Organización de Estados Americanos (OEA) dentro de la cual la política exterior canadiense ha planteado la necesidad de unir esfuerzos a favor de la seguridad hemisférica y en particular promover la seguridad humana.¹⁷

Luego de los conflictos enmarcados en la Guerra Fría, surgieron otras hostilidades en el mundo (Yugoslavia, Somalia, Chechenia y Ruanda), las cuales resultaron en grandes cantidades de muertes civiles. Esto puso de manifiesto la incapacidad de

¹⁵ Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, SEP, México, 1986, p. 182.

¹⁶ Stephen Randall, p. 29.

¹⁷ George A. McLean, "Postcards from the margins: Canada's Security Policy in the Hemisphere", en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, núm. 8, otoño, 2004, pp. 132-133.

los gobiernos y grupos políticos para proteger y ofrecer seguridad a sus conciudadanos, de ahí la necesidad de diseñar un enfoque centrado en la población, lo que más tarde se conocería como seguridad humana.¹⁸

Al respecto, debemos señalar que existe un amplio debate sobre el significado del término seguridad humana. La definición más arraigada en el escenario internacional es la que ha desarrollado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro del *Reporte de Desarrollo Humano* (1994) y que a la letra dice: “El concepto de seguridad ha sido por mucho tiempo estrechamente interpretado: como seguridad territorial de agresiones externas, o como la protección de intereses nacionales en la política exterior, o como seguridad global libre de la amenaza nuclear [...] Puede decirse que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. Primeramente, significa seguridad de amenazas crónicas como la hambruna, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección de trastornos súbitos y dolorosos en la vida diaria, ya sea en el hogar, el trabajo o en la comunidad.”¹⁹

Sin embargo, Roland Paris afirma que el concepto carece de precisión e impide que tanto la esfera política como la académica puedan darle un uso adecuado en sus áreas de trabajo, ya que la seguridad humana puede abarcar todo y a la vez significar nada.²⁰ De igual forma, la proscripción de amenazas y la protección de los individuos pueden ser incompatibles con acciones dirigidas a su resguardo y seguridad en un ambiente hostil de donde deban ser movilizados de manera rápida y urgente.

Si bien el término ha dado frutos en cuanto al compromiso internacional de proscribir la producción, uso, acumulación, asistencia o transferencia de minas antipersonal mediante el Tratado sobre la Prohibición de Minas Anti-personal de

¹⁸ T. S. Hataley y K. R. Nossal, “*The Limits of the Human Security Agenda: The Case of Canada’s Response to the Timor Crisis*”, en *Global Change, Peace & Security*, vol. 16, núm. 1, febrero, 2004, p.6.

¹⁹ United Nations Development Programme, *Human Development Report*, 1994, citado en Roland Paris, “*Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*”, en *International Security*, vol. 26, núm. 2, otoño, 2001, p. 89.

²⁰ *Ibid.*, p. 93.

1997 (promovido por el entonces Ministro de Asuntos Exterior de Canadá, Lloyd Axworthy, y firmado en Ottawa), también es cierto que la seguridad humana es un concepto moldeable e inexacto que puede adaptarse a los intereses particulares de un país o un conjunto de ellos.²¹ Canadá por ejemplo, es un país que, desde la década de 1990 en adelante, promueve la seguridad humana y que la concibe como “la libertad de amenazas generalizadas hacia los derechos, la seguridad o la vida de las personas.”²² Al respecto, Canadá ha puesto énfasis en cinco prioridades en su agenda sobre seguridad humana y en general, en su política exterior:

1. La protección de civiles, incluyendo los niños afectados por la guerra, las operaciones de derechos humanos, la prohibición de la producción y el uso de minas anti-personal, y las intervenciones humanitarias, incluyendo el apoyo de Canadá a la comisión internacional independiente sobre la intervención y la soberanía del Estado.
2. Las operaciones de paz y aquellas que ofrecen asistencia y auxilio alimentario, político y de protección a niños, a los medios de comunicación, y en general a los derechos humanos; apoyo a la solución de conflictos y la reconciliación.
3. Prevención de conflictos y colaboración con organizaciones institucionales internacionales (ONU, OEA) y la aplicación de sanciones y controles sobre armas pequeñas y el establecimiento de la paz posterior al conflicto.

²¹ Un esfuerzo institucional internacional importante lo constituye la Red de Seguridad Humana (Human Security Network) promovida por los ex ministros Lloyd Axworthy (Canadá) y Knut Vollebaek (Noruega), quienes negociaron la Declaración Lysøen que contuvo un Plan de Acción para crear interés sobre la seguridad humana y promoverla a nivel nacional e internacional. además de incluir a algunas organizaciones no gubernamentales, algunos países que la conforman son Austria, Canadá, Chile, Holanda, Japón, Noruega, Suiza, entre otros. Véase T. S. Hataley y K. R. Nossal, “*The Limits of the Human Security Agenda: The Case of Canada’s Response to the Timor Crisis*”, op. cit., pp. 5-17.

²² <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/menu-e.asp>. Por su parte, Roland Paris advierte que la postura canadiense también asume la seguridad del individuo contra amenazas físicas, lograr una calidad de vida aceptable, garantizar los derechos humanos elementales, la aplicación de las leyes, la gobernanza, la equidad social, la protección de civiles en conflictos, y el desarrollo sostenible. Véase Roland Paris, “*Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*”, op. cit., p. 91.

4. Gobernanza y rendición de cuentas; transparencia, libertad de opinión y expresión, democratización; lucha contra la corrupción.
5. Seguridad pública y unión de esfuerzos para abatir el crimen organizado transnacional, las drogas ilícitas y el terrorismo.²³

Sin embargo, existe renuencia en la comunidad internacional para aceptar esta agenda de forma aprobatoria. En el caso de México, por ejemplo, los principios de no intervención y autodeterminación rigen el sistema político nacional y una acción coordinada y concentrada en los cinco puntos arriba señalados podría considerarse como un agravio a la soberanía nacional. No obstante, Canadá ha buscado mantener una agenda internacional de cooperación que incluya estos tópicos de seguridad humana, básicamente para la promoción de la política exterior canadiense en el hemisferio. Como socios y aliados en América del Norte, la agenda bilateral que Canadá sostiene con México da cuenta de algunos rasgos de seguridad humana.

Por otro lado, hay que destacar la importancia que las instituciones también han tenido en el funcionamiento de vínculos y contactos oficiales que tienen como finalidad la ejecución a otros temas en la agenda bilateral como energía, medio ambiente, bienestar social, entre otros.

Si bien es cierto que las estructuras institucionales han conllevado a una interacción más intensa en materia política, no es menor destacar que las relaciones diplomáticas han permitido nuevas vías de comunicación que extienden el conocimiento y el interés de del gobierno canadiense en el mexicano y viceversa. En este sentido, debemos señalar que la posición mexicana en cuanto a seguridad humana difiere de la canadiense, ya que el uso que se hace de los principios de política exterior de México por parte de la elite política nacional—pese a los cambios que experimenta la política internacional—entorpece en ocasiones la cooperación internacional de la cual puede valerse México para

²³ George A. McLean, *“Postcards from the margins: Canada’s Security Policy in the Hemisphere”*, *op. cit.*, p. 135.

idear, evaluar y emprender diferentes medidas que den solución a sus problemas más tortuosos; sin embargo, la defensa de los principios de política exterior que nos dieron vida como nación y nos han fortalecido como tal, no exime a nuestro país de considerar algunos de los elementos de la política de seguridad humana canadiense (piénsese en los derechos humanos, en la lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia y rendición de cuentas de los órganos de gobierno, por ejemplo) como desafíos apremiantes que deben enfrentarse y poner en práctica si es que se pretende pensar en México como un país democrático y que ofrece oportunidades para todos los mexicanos.

4.2. ESCENARIOS DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

Estos escenarios de cooperación institucional se insertan en la dinámica multilateralista de ambos países en el orbe. En este sentido, debemos contemplar que la actuación multilateralista de México y Canadá forma parte de la estrategia de crear un contrapeso con sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Sin embargo, también es cierto que ambos países buscan ejercer influencia dentro de estas organizaciones promoviendo sus intereses e incluso principios universales dentro de la política internacional.

Dentro del esquema de Naciones Unidas ambos países han optado por impulsar la reforma de esta organización con la finalidad de actualizar sus órganos principales mediante un orden mundial que claramente difiere del orden regido por un grupo de países-potencia como lo supuso el sistema internacional imperante después de la Segunda Guerra Mundial, con esquemas de seguridad al cual tienen un acceso privilegiado países como Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China, y que no precisamente representan los intereses de la comunidad internacional en nuestros días.

Como lo menciona Isabel Studer: La posición mexicana en esta organización estuvo por mucho tiempo resuelta a mantener un aislacionismo frente a la

comunidad internacional dada su experiencia de intervenciones extranjeras en la vida independiente de México, por lo que los principios de autodeterminación y no intervención, piedras angulares de la política exterior, pronto se convirtieron en escudo para mantener la soberanía, aunque también contribuyeron a mantener al país ajeno a los problemas mundiales. La anterior habría sido una política deliberada encaminada a evitar una configuración directa con Estados Unidos y no una consecuencia de ‘un mero idealismo altruista’.²⁴

Por su lado, Canadá mantuvo una postura multilateralista activa aunque “silenciosa”²⁵ durante los conflictos Este-Oeste. Sin embargo, más adelante Canadá buscaría fomentar este multilateralismo para colocarse como uno de los países de avanzada en cuestiones internacionales y regionales y ejercer influencia en foros internacionales como la Commonwealth, la *Francophonie*, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el TLCAN, el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), la OEA, entre otros. En el seno de este organismo, ambos países han coincidido en: hacer uso de la diplomacia multilateral como mecanismo para hacerse escuchar en la arena internacional, se han mostrado proclives al derecho internacional, han estado a favor de la Conferencia de Desarme, la cesación de los ensayos nucleares, la no proliferación de armas nucleares y convencionales, mantenimiento de la paz regional, etc.²⁶ Por el contrario, la iniciativa canadiense por democratizar a la región, han encontrado su oposición en México dentro de la OEA.

Asimismo, Canadá y México convergen en dos instituciones que promueven la cooperación y el desarrollo económico, nos referimos a APEC y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Si bien ambos países pretenden ejercer influencia en estas dos organizaciones, también es cierto que el

²⁴ Isabel Studer, “Fundamentos y Condicionantes de una Sociedad Estratégica de México y Canadá”, en Canadá y México: los vecinos del vecino, Revista Mexicana de Política Exterior no. 51, IMRED-SRE, México, 1997, pp. 52-53.

²⁵ Idem.

²⁶ Duncan Wood y George A. MacLean, “Partners in the Hemisphere? Canadian-Mexican Relations and Implications for Multilateral Behaviour”, paper presented at the annual conference of the Asociación Mexicana de Estudios Canadienses, ITESM, Mexico City, September 23, 1999, p. 27.

grado de maniobra con el que cuenta cada uno difiere en gran medida. Por un lado, Canadá es un país con un nivel de desarrollo económico elevado, mientras que México aún no ha podido establecer un mecanismo que impulse y sostenga el crecimiento económico de sus más de cien millones de habitantes.

Ello genera que las posturas mexicana y canadiense dentro de estas instituciones no coincidan. Canadá, como economía sólida, tiene sus intereses centrados en la apertura a la inversión extranjera y dar solución al problema del desempleo. México, por su lado, busca atraer inversión y promover la transferencia de tecnología.²⁷

Como hemos observado, estos espacios de cooperación son el medio por el cual los actores llevan a cabo determinadas tareas con el fin de dar concreción a sus intereses nacionales. Esto es, los Estados buscan alcanzar objetivos que les otorguen algún beneficio en particular; ejemplo de ello puede ser instituir algún mecanismo de cooperación en medio ambiente, educación o seguridad, mediar en un conflicto internacional que no sólo otorgue prestigio, sino calidad de la parte mediadora, evitar con ello conflictos posteriores con las naciones en disputa, evitar enfrentamientos en fronteras, negociar decisiones a tomar en el seno de alguna organización internacional, acercarse a grupos empresariales, académicos o civiles, solicitar información de los mismos, etc.

De modo similar, las representaciones oficiales generan y mantienen vínculos de cooperación, de los cuales se espera obtener beneficios individuales, así como de carácter bilateral y multilateral.

La relación cooperación-instituciones ofrece una explicación para entender que el comportamiento de los actores se canaliza y se acuerda a través de las estructuras institucionales para facilitar la coordinación política mutuamente benéfica entre los actores, o, entre los Estados. Esta relación puede entenderse de forma más acabada al hacer un recuento de cómo se ha forjado una relación y

²⁷ Idem.

sus consecuentes instituciones. Al respecto, analizaremos lo tocante desde la perspectiva de la relación bilateral México-Canadá.

4.2.1. EMBAJADA Y CONSULADOS DE MÉXICO EN CANADÁ

Los contactos bilaterales oficiales que no están en territorio nacional, lo constituyen las embajadas, es decir, las representaciones oficiales, formales y permanentes de un país en el extranjero. La embajada mexicana establecida en Ottawa ha sido ampliada dado que se mantienen las llamadas agregadurías, es decir, representaciones de menor jerarquía dentro de la embajada; estas representaciones sirven de vínculo directo con autoridades de los sectores público y privado y pueden tener un carácter civil o militar, en donde se reflejen intereses más específicos del país, ya sean éstos, comerciales, turísticos, militares, culturales, etc. Junto con lo anterior, las agregadurías tienen la función de mantener y propiciar nuevos contactos y lazos de comunicación que fortalezcan la relación entre los dos países.

En particular, la embajada de México en Canadá cuenta con representaciones de algunas Secretarías de Estado, tales como: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR). Existen también representaciones en materia comercial. Tal es el caso del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). Otras representaciones comerciales se encuentran en Montreal (que incluye las provincias de Nueva Escocia, Québec, Nueva Brunswick, Terranova e Isla Príncipe Eduardo), Toronto (abarca las provincias de Ontario, Manitoba y Saskatchewan) y Vancouver (comprende las provincias de Columbia Británica, Alberta y Yukon).²⁸ Junto con lo anterior y como

²⁸ <http://www.embamexcan.com/DIRECTORIES/DirectoriesSubMEmba.shtml>, consultado el 15 de mayo de 2006.

elemento imprescindible de una institución de esta magnitud, existe un área específica de comunicación y vinculación.

Podemos ubicar oficinas de turismo establecidas en Toronto, Montreal y Vancouver.²⁹

Paralelamente, se han establecido consulados³⁰, los cuales ofrecen servicios a los connacionales que viven o residen en el extranjero con el fin de proteger sus derechos como mexicanos. Existen consulados de carrera y consulados honorarios. Los primeros, establecidos por el Estado, se refieren a la protección de los nacionales que residen en otros países y ofrecen servicios de registro civil, expedición de pasaportes, etc., generalmente reestablecen en ciudades importantes por algún vínculo económico, político o poblacional.

En lo referente a los consulados honorarios, éstos tienen la función primordial de servir de contacto y enlace entre los grupos empresariales, comerciales, de negocios, etc. Se trata de nativos de un país designados por otro para llevar a cabo las actividades anteriormente referidas. Se cuenta con tres consulados generales en las ciudades de Montreal, Toronto y Vancouver. Dentro de dichos consulados existen oficinas representativas de la Secretaría de Turismo y del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). En cuanto a consulados honorarios se refiere, se han establecido siete representaciones de este tipo en las ciudades de Calgary, Cartmouth, Leamington, Québec, Regina, Saint John's y

²⁹ *Idem.*

³⁰ La SRE denomina al consulado como: "Oficina establecida por un Estado en una ciudad importante de otro país con el objetivo de apoyar y proteger a los ciudadanos de aquél que viajen o residan en este último. Se encargan además de desarrollar otras funciones administrativas importantes como emitir visas (cuando sean requeridas) a los ciudadanos de la nación en que se encuentren, que deseen viajar al país que representan. Todos los consulados, ya sea que estén situados en la capital de un país o en otras ciudades, dependen administrativamente del embajador o de la embajada. Además de sobrellevar sus tareas consulares, suelen actuar a menudo como 'sucursales' de la embajada apoyando a ésta, por ejemplo, con las responsabilidades económicas y políticas." <http://www.sre.gob.mx/acerca/glosario/c.htm>, consultado el 7 de septiembre de 2007.

Winnipeg.³¹ La imagen siguiente nos muestra la distribución de estos contactos bilaterales.



Fuente electrónica: <http://www.embamexcan.com/DIRECTORIES/DirectoriesSubMconsulates.shtml>, consultado el 15 de mayo de 2006.

Parte de esta relación de consulados puede entenderse dentro de la dinámica comercial que existe entre ambos países, ya sea por intereses nacionales o de negocios. Los siete consulados honorarios nos hablan de una mayor interacción que los empresarios mexicanos han tenido en Canadá y los intereses que los han llevado a tener mayores contactos en dicho país. Si bien el comercio de México a Canadá aún es de bajo nivel comparado con el que se genera con Estados Unidos, no debemos soslayar la importancia y el potencial que tal comercio puede tener, para ello sin embargo, compromisos establecidos a favor de la interacción económica, política y social son un elemento *sine qua non* para el buen funcionamiento de este tipo de instituciones al servicio de ambas comunidades.

³¹ <http://www.embamexcan.com/DIRECTORIES/DirectoriesSubMconsulates.shtml>, consultado el 15 de mayo de 2006.

4.2.2. EMBAJADA Y CONSULADOS DE CANADÁ EN MÉXICO

En lo que respecta a Canadá, este país cuenta con su embajada en la ciudad de México, un consulado de carrera en Guadalajara y nueve consulados honorarios en Acapulco, Cancún, Guadalajara, Mazatlán, Monterrey (Consulado General), Oaxaca, Puerto Vallarta, San José del Cabo y Tijuana.³² Asimismo, ya se cuenta con dos oficinas comerciales de Canadá en Monterrey y en Guadalajara, las cuales entraron en funciones en 1993 y 1996, respectivamente.³³

Cabe mencionar que dentro de la embajada canadiense en territorio mexicano se creó una Unidad de Relaciones con el Congreso dentro del área de Relaciones Generales cuya finalidad reside en intensificar la cooperación del gobierno canadiense con instituciones mexicanas, en ese caso en específico, el Congreso mexicano. Asimismo, dentro de esta área, existen unidades en materia de defensa, asuntos políticos, culturales y una agregaduría militar.

La embajada también cuenta con representaciones de las provincias de Alberta y Ontario, con una sección de medios de comunicación, así como de organizaciones gubernamentales como la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (CFIA, por sus siglas en inglés), Export Development Canada (organismo perteneciente al Ministerio de Comercio Internacional) y el Departamento de Nacionalidad e Inmigración de Canadá (CIC, por sus siglas en inglés). La sección consular para el servicio de los canadienses tiene a su vez un espacio dentro de la embajada canadiense, la cual cuenta además con una sección comercial constituida por áreas de prioridad en la relación bilateral como es el caso de energía, medio ambiente, agricultura e inversión.³⁴

³² http://www.voyage.gc.ca/main/foreign/fordest/foreign_clientview-en.asp, consultado el 4 de marzo de 2008.

³³ Jorge Castro Valle, "Mecanismos institucionales gubernamentales y no gubernamentales en las relaciones México-Canadá", en *Canadá y México: los vecinos del vecino*, op. cit., p. 107.

³⁴ Esta información puede recavarse a lo largo de las página oficiales de Canadá en México, como <http://www.dfait-maeci.gc.ca/world/embassies/menu-en.asp>, consultado el 3 de junio de 2006; o http://www.voyage.gc.ca/main/foreign/can_offices_desc-en.asp, consultado el 2 de Julio de 2006.

A través de la embajada, se administra el llamado Fondo de Canadá para Iniciativas Sociales (Canadá Fund for Local Initiatives), el cual dispone de entre \$40,000 a \$150,000 pesos para cada proyecto; estos recursos son canalizados por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés) y el Centro de Investigación sobre Desarrollo Internacional (IDRC, por sus siglas en inglés) y orientados a financiar proyectos de desarrollo en educación, capacitación técnica, de salud, de gobernanza, de desarrollo rural, entre otros rubros en las regiones más pobres del país.

Los recursos que ofrece este fondo se canalizan a través de organizaciones no gubernamentales mexicanas establecidas de forma legal que expongan un proyecto relacionado con las áreas arriba señaladas, sin embargo, es preferible que exista un mecanismo de diálogo y concertación entre la organización civil y el gobierno local del proyecto referido. Entre los países más atendidos están: Chiapas, Oaxaca y Guerrero.³⁵ Para ello, organizaciones civiles remiten un documento mencionando datos del proyecto, por ejemplo, quiénes serán los beneficiarios (en la página oficial de gobierno de Canadá claramente señala que se dará preferencia a los proyectos dirigidos a las comunidades indígenas, las mujeres, la protección y los derechos de los niños y jóvenes, y a grupos vulnerables como las personas que vivan con VIH/SIDA, los inmigrantes, las víctimas de violencias, etc.) y los responsables del proyecto, cómo y para qué se administrarán los recursos, cuál será la participación de la comunidad para la realización de los propósitos del proyecto, etc.

Por otra parte, Québec como provincia francófona, estableció en 1980 una delegación nacional, la cual no tiene un carácter diplomático o consular, sino que funge como un enlace de cooperación e información con instituciones mexicanas

³⁵ Consúltese la dirección electrónica <http://www.cri.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20050829120604> para mayores detalles sobre la operación del fondo en México de 2003-2005 (consultada el 15 de marzo de 2007).

en diversas materias como la educativa, de inmigración³⁶, comercio e inversión, laboral cultural, artística y académica.

Cabe señalar que la actuación internacional de Québec, así como el resto de provincias y territorios canadienses se enmarca en la ahora llamada *paradiplomacia*, es decir, la política internacional llevada a cabo por actores subnacionales o locales de un país con otro gobierno subnacional e incluso federal. De esta forma, se establecen vínculos institucionales paralelos a los federales o interestatales.



Fuente electrónica: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/offices-bureaux/index.aspx>

Como puede observarse, los consulados de carrera y el general se sitúan en las dos ciudades más importantes de México después de la capital. Ello debido a que estas ciudades llevan a cabo actividades económicas de todo tipo y sirven como puntos de circulación y distribución de mercancías, y en general, cualquier tipo de

³⁶ Esta delegación establecida en México también constituye el punto de enlace en materia de inmigración entre Québec y Centroamérica, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia, el Caribe, la Guayana Francesa, y los dominios de Países Bajos en las Antillas.

actividad dentro de procesos productivos de los diversos sectores económicos. De lo anterior, deducimos que el ingreso y circulación de productos canadienses mediante estas dos ciudades es fundamental para una relación comercial más fructífera entre los dos países.

En lo que se refiere a la ubicación de los consulados honorarios podemos decir que puede deberse a que el comercio y el transporte son dos elementos básicos no sólo para la comunicación sino para el buen desempeño de las empresas canadienses y su participación en el mercado mexicano.

4.2.3. COMISIÓN MINISTERIAL MÉXICO-CANADÁ

La comisión ministerial es una institución establecida desde 1968³⁷. Esta comisión ha sido un esfuerzo constante por mantener una comunicación y cooperación constantes, pese a los tropiezos que ha tenido en épocas de crisis y tensión. La comisión ministerial es el espacio de diálogo que anualmente se destina para analizar, revisar y proponer alternativas que promuevan el desarrollo de la relación bilateral. Cabe destacar que en su primer encuentro, en octubre de 1971, se discutieron temas diversos que incluyeron turismo e intercambios juveniles hasta la promoción del comercio y cooperación científica y cultural.³⁸ Esta comisión se integra por grupos de trabajo presididos por ministros o secretarios de Estado de las diferentes ramas, o en su caso, por viceministros y subsecretarios de Canadá y México, respectivamente.

Tal y como Edgar Dosman apunta, se le ha dado una nueva oportunidad a esta comisión: en el periodo de 1976-1982, las relaciones bilaterales ciertamente prosperaron, y esta comisión era un evento fuertemente valioso, en contraste con la crisis de la deuda, desde 1982 hasta 1989, época en la cual la comisión fue

³⁷ A este respecto véase Edgar Dosman, *op. cit.* p. 84. El autor señala explícitamente el interés común de ambos países en crear esta comisión, en inglés llamada Joint Ministerial Committee (JMC).

³⁸ Stephen Randall, p.25.

confinada a un mero encuentro con fines diplomáticos. No fue sino hasta 1990 – año para el cual las discusiones sobre el tratado trilateral estaban en marcha– cuando la comisión resurgió y retomó su posición como la institución bilateral y el foro político adecuado para manejar o administrar los lazos bilaterales. Como lo menciona el autor antes citado, después de la formación de los Grupos de Trabajo con participación de los tres países interesados en la iniciativa del TLC, desde 1991, esta comisión ha emergido como un instrumento muy útil para la profundización y la extensión de la relación México-Canadá.³⁹

Existen además encuentros ministeriales en donde el Ministro de Asuntos Exteriores, por parte de Canadá, y el Secretario de Relaciones Exteriores, en cuanto a México, conciertan pláticas y consultas dentro de un foro multilateral donde tengan oportunidad de intercambiar posturas y perspectivas sobre temas vinculados con el encuentro multilateral o referentes a la agenda internacional, principalmente.

Cabe decir también que como parte de la cooperación bilateral, el compromiso de ofrecer e intercambiar información es sumamente importante dado que ello permite a ambos países tener mayor conocimiento de los acontecimientos que se vinculen a sus intereses, ofreciendo también perspectivas distintas y fuentes de información para tener una comunicación más cercana y mutua. En este tenor, la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con una oficina exclusivamente dedicada a dar seguimiento a la cooperación bilateral y a los sucesos que estén vinculados con la política interna o exterior de Canadá. Respecto de la relación bilateral con Estados Unidos, se tiene una oficina similar. Asimismo, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá tiene una división dedicada a nuestro país, dentro de la dirección para América Latina y el Caribe.⁴⁰

³⁹ Edgar Dosman, p. 84.

⁴⁰ Jorge Castro Valle, “Mecanismos institucionales gubernamentales y no gubernamentales en las relaciones México-Canadá”, en *Canadá y México: los vecinos del vecino*, *op. cit.* p. 106.

4.2.4. REUNIONES INTERPARLAMENTARIAS MÉXICO-CANADÁ

Las reuniones interparlamentarias son los encuentros que miembros del poder legislativo de ambos países llevan a cabo.

En este caso particular, los cuerpos legislativos son el Congreso mexicano y el Parlamento canadiense.⁴¹ Los participantes en el encuentro buscan llegar a acuerdos y sumar esfuerzos en torno a algún tema en especial, ejemplo de ello son los rubros de la salud, vivienda, educación, medio ambiente, energía, seguridad, comercio, desarrollo, finanzas, etc., es decir, estas reuniones son un vínculo más de comunicación, información y cooperación entre los dos países.

La primera reunión de este tipo entre México y Canadá fue en 1975 en la Ciudad de México. Hasta 2006, se realizaron 14 de ellas, ya sea en territorio canadiense o mexicano.

Los objetivos de estos encuentros entre parlamentarios se deben básicamente a compartir puntos de vista, intercambiar información y encaminar acciones que coadyuven a canalizar cooperación en una materia determinada. Para ello, se definen posturas y se delinean conclusiones que están contenidas en las denominadas Declaraciones Conjuntas, documento final de acceso público que subraya los intercambios entre ambas delegaciones.

Asimismo, se tiene un registro de los temas que han experimentado mayor discusión y dedicación. En general, los temas que se tratan pueden agruparse en cuatro rubros principales a saber: a) Acciones Diplomáticas, b) Sectores productivos, c) Medio Ambiente y d) Desarrollo Social. Dentro de éstos los subtemas que han sido más abordados son: economía y comercio (único tema

⁴¹ La Cámara de Diputados ha realizado estudios sobre estas reuniones y al respecto señala que: “La política exterior ya no es una de las funciones exclusivas del Poder Ejecutivo, los intereses de los países han reclamado extender el manejo de las relaciones internacionales al Poder Legislativo en donde sus actividades hacen indispensable el contacto de los legisladores y/o parlamentarios de diversos Congresos y/o Parlamentos.” en Alma Rosa Arámbula Reyes, Grupos de Amistad, Legislaturas LVIII, LIX y LV (Primer Año de Ejercicio), Sudirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, Enero 2008, p. 1.

recurrente en las 14 reuniones que se han realizado), migración (en once de ellas) y aquellas concernientes con las Organizaciones Internacionales (discutidas en ocho de estos encuentros).⁴²

De este modo, la cooperación parlamentaria en años recientes ha estado dirigiendo sus esfuerzos a intercambiar conocimiento y prácticas de tipo legislativo en los temas que conciernen a las políticas públicas, por ejemplo, la administración pública, el desarrollo regional, el acceso a la información. En el anexo 1 de esta investigación puede observarse los temas que se han abordado a lo largo de estas reuniones, y a rasgos generales se verá que los temas turismo, agenda bilateral, comunicaciones y transportes, ciencia y tecnología, educación y cultura, salud, sector laboral, derechos humanos y política y democracia, no han sido abordados de forma sistemática o han perdido importancia para la agenda interparlamentaria.⁴³

Otro contacto legislativo que promueve el debate y el intercambio de información entre dos países es el denominado Grupo de Amistad, el cual tiene como propósitos esenciales dar "...atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que nuestro país sostenga relaciones diplomáticas."⁴⁴

Ambos mecanismos de contacto se distinguen por su formalidad, por los actores que participan en ellas y por su alcance. Como lo ha referido la Cámara de Diputados al señalar lo siguiente:

"Mientras que en los grupos de amistad participan todas las fuerzas del Estado como son sociedad civil, embajadores y representantes de países extranjeros, etc., en las reuniones interparlamentarias sólo se cuenta con la asistencia de legisladores.

En los Grupos de Amistad se han creado las reuniones especiales con la comunidad .de los legisladores visitantes en donde se logran acuerdos culturales, educativos e intercambio de

⁴² Alma Arámbula Reyes, Reuniones Interparlamentarias México – Canadá, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, Noviembre de 2007, p. 3.

⁴³ *ibid.*, p. 5.

⁴⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título Tercero de la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores, Artículo 104 numeral 4. *Ibid.* Título Segundo de la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados, Artículo 47 numeral 3, citado en Alma Rosa Arámbula Reyes, Grupos de Amistad, *op. cit.* p. 2.

información sobre las experiencias legislativas. Las Reuniones Interparlamentarias incluyen todos los temas de interés común, se crea una agenda bilateral, se plantean soluciones a las necesidades de los Estados, se adquieren compromisos y se da seguimiento a los resultados alcanzados.

Los Grupos de Amistad funcionan principalmente como visitas protocolarias, en tanto que las Reuniones Interparlamentarias son formales, permanentes y trascendentales en cuanto al tratamiento de temas prioritarios y a la solución de conflictos.

Los Grupos de Amistad se establecen con cada legislatura y duran el tiempo de la misma, pudiendo aumentar, modificarse o disminuir. Las Reuniones Interparlamentarias por lo general se hacen de manera anual y en forma alternativa en los Estados.⁴⁵

En el caso que nos ocupa, contamos con el Grupo de Amistad México-Canadá y con otros setenta y siete países aproximadamente. La creación de estos grupos depende de la decisión que los cuerpos legislativos tomen en durante su gestión. Sin embargo, se espera que una vez creados, los Grupos de Amistad continúen con sus labores por periodos extensos, aunque como se hizo notar, son las Reuniones Parlamentarias las que se definen como el foro legislativo permanente por excelencia.

Por otro lado, los cuerpos legislativos de ambos países han participado en instituciones parlamentarias mundiales como el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA) y la Organización Mundial de Parlamentos contra la Corrupción (GOPAC). La primera de éstas, consiste en una red parlamentaria de 35 países creada en 2001 cuya organización y reunión inaugural corrió a cargo del Parlamento canadiense. Este foro tiene como objetivos centrales: desarrollar el diálogo parlamentario con el fin de abordar temas relacionados con la agenda hemisférica; fortalecer el papel de poder legislativo en cuanto a la promoción de la democracia y los derechos humanos, principalmente. Cabe decir que la primera reunión plenaria de este foro, se realizó en marzo de 2002 en México, cuyo Congreso fue el anfitrión.⁴⁶

Por lo que toca a la segunda institución mencionada, ésta fue creada en 2002 por parte de parlamentarios y observadores de todo el mundo, representando a más de 90 países, en contra de la corrupción y para el mejoramiento de la gestión

⁴⁵ *ibid*, p. 4.

⁴⁶ http://www.e-fipa.org/news_sp.htm. 17 de abril de 2008.

gubernamental; la participación y colaboración se rige por consentimiento de cada diputado, senador o parlamentario cuya afiliación a la organización comprende el compromiso de combatir la corrupción dentro de su país de origen, así como llevar a cabo un seguimiento de los avances en la materia; asimismo, otro objetivo central consiste en crear iniciativas en la lucha contra el lavado de dinero, y a favor de mayor amplitud de la tarea parlamentaria.⁴⁷

Podemos señalar entonces que estas organizaciones ofrecen alternativas para llevar a cabo prácticas encaminadas a fortalecer la participación de los aparatos parlamentarios mediante el diálogo, la promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto a los derechos humanos, así como la búsqueda de soluciones a los problemas comunes que enfrentan los parlamentarios en su quehacer cotidiano, siendo algunos de éstos, la corrupción, tráfico de influencias, lavado de dinero, etc.

4.2.5. ALIANZA MÉXICO-CANADÁ

Este compromiso bilateral fue suscrito por el ambos gobiernos en octubre de 2004, año en el cual se celebró el 60 aniversario del inicio de relaciones diplomáticas entre México y Canadá. Asimismo, en 2004 el TLCAN cumplió diez años de estar en vigor y de sostener una dinámica comercial más intensa en la región.

La Alianza México-Canadá representa el esfuerzo conjunto que ambos gobiernos decidieron contraer con el espíritu de mejorar sus relaciones en diversos rubros como comercio bilateral e inversión, reformas institucionales, vínculos empresariales, creación de alianzas público-privadas y prácticas de buen gobierno, entre otros a través del diálogo y de la comunicación de alto nivel en los sectores público y privado de ambos países.

⁴⁷ Para mayor información, consúltese <http://www.gopacnetwork.org>

En este acuerdo, se reconoce que el gobierno es un actor de vital importancia como vínculo de cooperación e información, empero, existen otros actores dentro de este marco de cooperación cuyas aportaciones resultan fundamentales para los propósitos de la alianza. De ahí que el sector empresarial esté ampliamente involucrado en esta iniciativa. Como parte de lo anterior, la alianza alude a la necesidad de alcanzar nuevos nivel de prosperidad y competitividad para las economías de América del Norte.

Como puede observarse, esta iniciativa comprende en pocas palabras, un trabajo conjunto entre actores gubernamentales y empresariales que pretenden incrementar o acelerar el desarrollo económico de los dos países mediante el incremento de índices macro económicos como la competitividad. Sin embargo, existe un vacío en cuanto a los participantes se refiere. Si bien es cierto que se cuenta con la representación del Estado que recae en el sector gubernamental, y que se dispone también de un conjunto de actores económicos con posibilidades de invertir y financiar algún programa en el seno de esta alianza, el vacío al que nos referimos es el carácter social y humano que provee nuevas ideas e interpretaciones sobre los proyectos destinados a desarrollar un área específica o una comunidad con necesidades elementales de vivienda, trabajo, educación, etc. En este tenor, la participación de actores tales como organizaciones no gubernamentales, sociedades civiles, grupos de defensa y protección de niños, mujeres, derechos humanos, medio ambiente, por mencionar algunos, es de vital importancia si lo que se busca es construir la prosperidad en comunidades marginadas de ambos países.

Siguiendo la línea de la alianza, sus objetivos primordiales pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- Promover un acercamiento entre líderes empresariales y gubernamentales, como actores principales.

- Fomentar mayores redes cooperación bilateral entre los sectores públicos mexicano y canadiense, e igualmente entre asociaciones privadas con organismos públicos.
- Intensificar las relaciones comerciales y los flujos de inversión entre ambos países eliminando barreras para la realización de tales relaciones y flujos.
- Ofrecer oportunidades a pequeñas y medianas empresas.
- Promover redes y contactos de tipo cultural, académico y de investigación.
- Aumentar los niveles de competitividad en ambos países como aportación a la prosperidad de América del Norte.⁴⁸

Como puede observarse, la misión general de esta iniciativa responde a los beneficios que los actores puedan alcanzar en materias económica, financiera y empresarial.

Por otro lado, para la realización de estos objetivos, existen grupos de trabajo específicos destinados a desarrollar parte de este trabajo conjunto y bilateral. Así, se establecieron los grupos de competitividad, capital humano, desarrollo urbano, vivienda y agro-negocios.⁴⁹

Como parte de los objetivos de esta alianza, se ha sugerido adoptar al marco de la alianza:

- La transferencia de tecnología innovadora y sustentable a utilizarse en México.
- Planeamiento financiero para vivienda, utilización eficiente de energía.
- Planes de Acción para el desarrollo sustentable

Como puede observarse, la cooperación dentro de este mecanismo es de índole empresarial y económica, principalmente. Sin embargo, también se han establecido marcos de cooperación en cuanto a la cultura y asuntos estudiantiles.

⁴⁸ Alianza México-Canadá: Reporte a los Mandatarios, 2005.

⁴⁹ *ídem*.

Como parte de esta investigación, se ofrecerá un panorama que refleje los resultados y efectos de este mecanismo para ambos países.

4.2.5.1. DECLARACIÓN DE OBJETIVOS MÉXICO-CANADÁ: ANTECEDENTE DE LA COOPERACIÓN BILATERAL

Los objetivos planteados dentro de este acuerdo mutuo de 1996 consistieron en “mantener consultas bilaterales regulares con el propósito de identificar áreas de interés mutuo y de desarrollar estrategias comunes en foros multilaterales de carácter económico-como el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)-y político-como la ONU y la OEA.”⁵⁰

Esta declaración significó el reconocimiento de las prioridades comunes para los dos países. Dicha declaración fue adoptada en el marco de la visita de Estado del presidente Ernesto Zedillo a Canadá, en junio de 1996, y tiene lineamientos bajo los cuales ambos gobiernos pueden trabajar de forma conjunta para crear un acercamiento y dinamismo mayores que alcancen nuevos parámetros.

En este sentido, la declaración señala tres elementos principales que caracterizan la relación bilateral: convergencia, coincidencia y complementaridad.

La convergencia se refiere a que el proceso de redefinición de las políticas exteriores de ambos países ha dado como resultado un fortalecimiento de las relaciones en América del Norte y una búsqueda de nuevas oportunidades en otras regiones. Con lo cual ambos países unen esfuerzos para desarrollar sus lazos bilaterales con miras a una posición frente a otras regiones.

Por su parte, la coincidencia señala que debido a la redefinición de políticas exteriores, pueden identificarse nuevos focos de interés que sean a su vez

⁵⁰ Isabel Studer, “Fundamentos y Condicionantes de una Sociedad Estratégica de México y Canadá”, en *Canadá y México: los vecinos del vecino*, op. cit., p. 72.

comunes para los dos países. Tal es el caso de la importancia que los dos otorgan al multilateralismo y la observancia del derecho internacional en el contexto mundial. En el mismo sentido podemos advertir que ambos apoyan ciertos preceptos básicos frente a la comunidad internacional, tal es el caso de la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional. Así, Canadá y México han compartido la misma posición en temas como el desarme, la democracia y el desarrollo en el mundo a través de foros multilaterales.

La complementariedad se hace presente en diversas áreas de la relación, en sus actividades económicas, principalmente, como lo son la agricultura y la industria, el comercio, la ciencia y la tecnología. De igual manera, esta complementariedad en sus actividades económicas permite vislumbrar un mayor acercamiento a otras regiones con las cuales se mantiene un lazo histórico importante. Tal es el caso de Canadá con la llamada Commonwealth, y en particular con los países anglófonos del Caribe, y México con América Latina, espacio éstos en los cuales México y Canadá pueden ampliar su participación de forma gradual.

Asimismo, la Declaración de Objetivos cuenta con un plan de acción que determine cómo ha de consolidarse la relación bilateral según los elementos anteriormente señalados. De este modo, existe un plan de trabajo que cuenta con las agendas de la comisión ministerial en conjunto. Cabe decir que la agenda es susceptible de modificarse y actualizarse según los intereses comunes de ambos países.⁵¹

El marco institucional con que se cuenta actualmente pone de manifiesto el acercamiento que ambos países han realizado con miras a prolongar su relación y lograr consolidarla. Como ya se mencionó, la Declaración de objetivos dio cauce al marco bilateral dentro del cual existen comités, encuentros, memoranda, entre otras declaraciones.

⁵¹ <http://www.embamexcan.com/POLITICAL/BilateralRelText.shtml>, consultado el 15 de mayo de 2006.

El encuentro oficial más importante es el que realizan los Jefes de Estado, que consta de visitas y entrevistas entre mandatarios. Los temas que éstos aborden serán considerados como temas de la agenda bilateral a desarrollar. Por otro lado, Jorge Castro Valle menciona que estos encuentros “dan mayor impulso a la relación bilateral al involucrar en su revisión a múltiples instancias gubernamentales”⁵². Estas demostraciones de cooperación fomentan y promueven el buen entendimiento en las instituciones donde ambos países participen.

Este pilar de la relación tuvo adiciones en el año de 1999, durante la visita del primer ministro canadiense Jacques Chrétien con el entonces presidente de México Ernesto Zedillo. Las materias de cooperación comprendieron la cultural, académica, de servicios aéreos, satélites y telecomunicaciones, salud pública e incendios forestales.⁵³

En lo que se refiere al nuevo milenio, las relaciones actuales en materia de cooperación entre ambos países podemos analizarlas desde otro mecanismo que abordaremos en el siguiente apartado

4.2.5.2. COMPROMISOS ALCANZADOS DENTRO DEL MARCO DE LA ALIANZA MÉXICO-CANADÁ

Dentro de los Grupos de Trabajo que establece la Alianza, definiremos algunos de los resultados alcanzados que apunta el Reporte de 2005.

- Desarrollo Urbano y Vivienda

Con la finalidad de identificar, desarrollar y poner en marcha tecnologías canadienses innovadoras y sustentables que pueden ser utilizadas en México para reducir el consumo de energía y agua. Ejemplo de ello lo demuestra la instalación

⁵² Jorge Castro Valle, *op. cit.*, p. 104.

⁵³ Pedro Castro Martínez, “Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente” en Garza Elizondo, Humberto (ed.) y Chacón, Susana (coord.). Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000, *op. cit.*, p. 179.

de estas tecnologías para el tratamiento de aguas residuales en once comunidades rurales de Tamaulipas, dedicadas a actividades agrícolas. Para su financiamiento se consideró que podrían participar instituciones gubernamentales como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), La Comisión Nacional del Agua (CNA), la Secretaría de Desarrollo social (SEDESOL) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). La inversión conjunta de ambos países ascendió a setenta mil dólares canadienses, es decir, más de setecientos mil pesos mexicanos.

Otro proyecto que el Reporte menciona es la rehabilitación de la laguna La Escondida, en Tamaulipas, México. Se menciona que los tres niveles de gobierno de México asignaron 1.12 millones de dólares canadienses (alrededor de 12 millones de pesos mexicanos) en este sentido, mientras que de parte canadiense, se asignaron recursos por 120 mil dólares canadienses (1 millón 300 mil pesos mexicanos aproximadamente). Cooperación académica se ofreció para este proyecto. Universidades de ambos países como la Universidad Autónoma de Tamaulipas, la Universidad del Valle de Bravo, la Universidad Tecnológica de Matamoros y el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Laurenciana de Sudbury, Ontario, Canadá se comprometieron a ofrecer recursos financieros y humanos para promover el tema en la sociedad mexicana y regional.

En lo que a vivienda concierne, dos actores son los principales en este proceso: la Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), las cuales firmaron un memorando de entendimiento relativo a mejorar los estándares de vida utilizando para ello nuevas tecnologías y haciendo uso de normas y estándares de calidad, con lo cual se pretende desarrollar e instrumentar prácticas de construcción sustentables.

Se consideró también la participación de la Canadian International Development Agency (CIDA) y al Banco Mundial con el fin de atraer inversiones para este proyecto.

- Capital Humano

Promoción en México de universidades canadienses producida por la Asociación de Universidades y Colegios del Canadá (AUCC), mediante la distribución de 15 mil ejemplares en universidades e instituciones de nivel superior, y a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Cooperación en proyectos de investigación que cuente con la innovación y transferencia de conocimiento, y con la colaboración de las 91 universidades canadienses afiliadas a la AUCC y las 135 universidades afiliadas a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

- Competitividad

Vinculación de la Cámara de Comercio de Canadá en México (CANCHAM) y el consejo Coordinador Empresarial de México (CCE) con la finalidad de ejercer presión frente a sus gobiernos en cuanto a barreras comerciales y de inversión se refiere y así, incrementar la competitividad de ambas economías. Para la reducción de estas barreras se dispusieron prácticas como: mejora regulatoria, en auto partes, en redes de transporte y de estado de derecho como “componente esencial para la estabilidad, el desarrollo sustentable u la competitividad a largo plazo.”⁵⁴

- Agronegocios

Último grupo de trabajo que se creó y al que se hace referencia en este reporte. Como tal, se dispone de información o resultados al respecto en dicho documento. Más bien, se establece que se promoverá el “potencial agrícola y comercial de los agronegocios en ambos países, identificando las oportunidades de acceso al mercado y brindando cooperación técnica que fortalecerá a las instituciones públicas y privadas que impulsan los agronegocios.”⁵⁵

⁵⁴ *idem.*

⁵⁵ *idem.*

Es así como esta alianza ha operado hasta 2005. Con infortunio señalamos que la falta de información reciente o de falta de acceso a ella, nos limita en nuestro estudio y análisis sobre la vinculación actual entre ambos países.

Por otro lado, es observable que con la información que arroja el reporte, podemos subrayar la carencia de grupos de trabajo civiles. Si bien es cierto que la cooperación cultural y académica forma parte del documento de referencia, también es cierto que dentro del mismo, no se hace referencia a participantes de la sociedad civil, sino al sector privado empresarial, el cual se encarga en parte, del desarrollo, financiamiento e instrumentación de esquemas o programas sociales.

Como se ha visto a lo largo de esta investigación, los vínculos oficiales poseen un carácter discursivo que no se refleja directamente en acciones concretas, y si las hay, no existe un acceso irrestricto a esta información que, como bien se dice, se dirige al desarrollo de las sociedades de América del Norte, y de la cual todos como ciudadanos debiéramos conocer.

También es cierto sin embargo, que en el caso particular que nos atañe, México debe ofrecer esquemas de desarrollo no sólo innovadores sino propositivos que influyan y permeen la relación con Canadá y también con Estados Unidos, esto como un elemento sustancial para el desarrollo del país, y consecuentemente de la región norteamericana a la que los tres países pertenecen y por la que, de acuerdo a mandatarios, ministros, secretarios y demás, se está trabajando a favor de su desarrollo.

Cabe decir que la información recabada vía electrónica en las páginas oficiales de ambos gobiernos ha sido insuficiente para analizar de manera más profunda los objetivos y resultados en el marco de la Alianza. Sin embargo, en lo que respecta al periodo 2007-2008, nos fue posible localizar el *Informe Anual 2007-2008*, el cual contiene la información más novedosa y actualizada de la Alianza.

En Montebello, Québec, (agosto de 2007) ambos mandatarios coincidieron en dar continuidad a esta alianza mediante un plan de acción acordado por los líderes de relaciones exteriores de cada país. Este plan de acción es el esquema sobre el cual trabaja cada uno de los grupos que a continuación señalaremos, y dentro del cual se crearon dos nuevos grupos, el de Movilidad Laboral y de Medio Ambiente y Bosques. Asimismo, el reporte menciona cuáles han sido los avances en cada grupo creado desde 2004, así como sus modificaciones. Durante las reuniones sostenidas en 2007, se acordó celebrar una reunión plenaria anual para el intercambio de información y comunicación entre los grupos de trabajo, una calendarización sobre los encuentros de los grupos y la elaboración de un informe anual, la aplicación de mecanismos de seguimiento y evaluación a cada grupo de trabajo. En la actualidad, se cuenta con siete grupos de trabajo en los siguientes temas:

- Agronegocios
- Energía
- Medio Ambiente y Bosques
- Vivienda y Desarrollo Sustentable
- Capital Humano
- Movilidad Laboral
- Comercio, Inversión e Innovación

Mencionaremos los cambios más significativos dentro de este compromiso bilateral.

Agronegocios

Este grupo pretende impulsar las relaciones interindustriales en América del Norte a fin de facilitar el acceso a mercados en toda la región, así como desarrollar proyectos de financiamiento y planes de negocios para los productos agrícolas de los dos países. Algunos de los logros que recientemente se alcanzaron fueron: suscribir un memorando de entendimiento de colaboración en materia de

investigación entre el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias de México (INIFAP) y el Ministerio de Agricultura y Agroalimentación de Canadá (MAAAC), la publicación de un folleto informativo por parte de la delegación canadiense centrado en la seguridad alimentaria, programas nacionales de identificación y rastreo de ganado y sobre los sistemas de Canadá de evaluación de calidad y protección de carne de res.

Energía

Dispone de tres subgrupos a saber: Electricidad, Producción de Hidrocarburos e Infraestructura y Desarrollo de Mercado.

En lo que se refiere al subgrupo de Producción de Hidrocarburos, se cuenta con la representación del sector público y en particular de Pemex.

Además de la participación del sector privado, se suman algunos de los líderes provinciales canadienses o estatales mexicanos, como es el caso de Alberta y Tamaulipas y Tabasco, respectivamente.

Entre los objetivos planteados, se encuentra realizar seminarios y talleres enfocados a la participación canadiense en proyectos hidroeléctricos.

Medio Ambiente y Bosques

Este grupo está dividido en dos subgrupos, Medio Ambiente y Bosques.

Dos de los aspectos primordiales del grupo Medio Ambiente son cooperar en materia de cambio climático y en la protección a la vida silvestre.

Al respecto, se han llevado a cabo reuniones entre expertos en estos temas y se ha abierto un diálogo sobre los enfoques y las alternativas de ambos países sobre estos temas. Bajo este esquema se planteó la posibilidad de abrir financiamiento para la utilización de tecnología limpia. Otro elemento importante de este grupo es la incorporación de un proyecto piloto sobre la protección de especies en peligro

de extinción mediante el uso del sistema de posicionamiento global (GPS) para llevar a cabo un monitoreo sobre los cambios en el uso de la tierra, la caza y el tráfico ilegales.

Se planteó que en el mes de septiembre de 2008, funcionarios canadienses del Ministerio de Medio Ambiente de Canadá capacitarían a sus contrapartes mexicanas en el uso del GPS para ponerlo en práctica en el sur de México.

En lo que respecta a Bosques, se establecieron áreas prioritarias de trabajo, medición de carbono en los bosques, bioenergía y protección contra incendios forestales entre funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, del Ministerio de Recursos Naturales de Canadá, de CONAFOR, así como del Estado de Jalisco y la Provincia de Alberta.

Se han establecido mecanismos de consulta e investigación sobre la bioenergía en el Ministerio de Recursos Naturales de Canadá. Asimismo, se cuenta con mecanismos de capacitación para promover el uso de bioenergía y estudio del carbono en los bosques. Se espera que estos mecanismos impulsen transferencia de tecnología.

Vivienda y Desarrollo Sustentable

Este grupo se reunió en variadas ocasiones para intercambiar información sobre el modelo canadiense de cooperación entre el gobierno federal y los provinciales, las consecuencias del mercado inmobiliario estadounidense en los mercados mexicano y canadiense, y el uso de tecnología para el ordenamiento urbano. Se sumaron a estos encuentros representantes de la industria inmobiliaria y de la banca.

Este grupo trabaja en colaboración con los grupos de Medio Ambiente y Bosques y Movilidad Laboral.

Un resultado claramente tangible en este grupo, lo constituye el uso de tecnología solar canadiense en un grupo de seis casas, promovido por el grupo inmobiliario

URBI dentro de un proyecto piloto. En este sentido, se sugiere la incorporación del sector público en este proyecto.

Se ha manifestado la intención de elaborar un proyecto sobre tecnología híbrida, es decir, la construcción de armazones de techo de madera sobre viviendas de concreto en complejos residenciales avanzados. Para este proyecto se cuenta con la participación de Oficina para la Promoción de los Productos Forestales de Quebec (OPPFQ), CMHC, CONAVI, la empresa mexicana Arkk Design y MRNC.

Capital Humano

Los objetivos específicos de este grupo consisten en: aumentar la movilidad estudiantil, mejorar las alianzas académicas y fomentar la colaboración en investigación.

Los participantes en este grupo son los representantes de la Embajada de México en Canadá, la

División Innovación, Ciencia y Tecnología del MAECI, el programa de Movilidad Académica Internacional (MAI) del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social de Canadá (MRHDSC) y a James Knight, el nuevo presidente de la *Association of Canadian Community Colleges - ACCC* (Asociación de Centros de Educación Comunitaria de Canadá)

Se ha promovido vía electrónica llevar a cabo estudios en México mediante información sobre instituciones de educación superior. También se redactó un documento llamado *Áreas propuestas para la cooperación científica y tecnológica entre México y Canadá (Proposed Areas of Canada-Mexico Scientific and Technological Cooperation)*.

Movilidad Laboral

En los encuentros de este grupo, se incluye la participación pública federal ,además de los gobiernos de algunas provincias canadienses como Alberta, Columbia Británica, Manitoba y Québec.

El aspecto principal es continuar con el programa de trabajadores temporales de México a Canadá. Se estudia la posibilidad de abrir nuevos sectores de empleo en Canadá, como la construcción y el turismo.

Comercio, Inversión e Innovación

Los encuentros entre este grupo de trabajo con el relativo a Capital Humano se han centrado en diseñar objetivos encaminados a la colaboración en ciencia e investigación. Han participado también otras instituciones en la materia como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Consejo Canadiense de Subvenciones, el Consejero Científico Nacional (Canadá) y el Ministerio de Asunto Exteriores y Comercio Internacional (MAECI) y ProMéxico para establecer puntos de acuerdo y de análisis a discutir en próximos encuentros.

4.2.6. PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS TEMPORALES

Este programa tuvo su fundamento en las demandas de la comunidad productora agrícola en Canadá. En 1966 se celebró un Memorandum de Entendimiento entre el gobierno canadiense y algunos de los de países del Caribe pertenecientes a la Commonwealth (Comunidad Británica de Naciones), como Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago;⁵⁶ sobre lo que se denominaría como el Acuerdo para el Empleo Temporal de Trabajadores Agrícolas por medio del cual se instrumenta el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, el cual estipula la contratación de migrantes de dichos países. Posteriormente en 1974, se extendió a México. La razón fundamental para su creación y ulterior extensión a nuestro país residió en

⁵⁶ Nelson Ferguson, "The Seasonal Agricultural Workers Program: Considerations for the Future of Farming and the Implications of Managed Migration", en Our Diverse Cities: Rural Communities, vol. 3, verano de 2007, p. 189

contratar mano de obra agrícola barata para acabar con la escasez de trabajadores agrícolas en ese país.

En el primer año de funcionamiento con México, se contrató alrededor de doscientos trabajadores, mientras que para el año 2004 se contó con más de siete mil.⁵⁷ Al respecto, la embajada mexicana en Canadá ha afirmado que este programa es “un modelo de cooperación binacional que permite mantener un flujo migratorio temporal ordenado y seguro de trabajadores agrícolas mexicanos, al tiempo que les garantiza el respeto a sus derechos laborales, sociales y humanos.”⁵⁸

La importancia que este programa ha alcanzado radica en el crecimiento sostenido de la industria agrícola canadiense así como su rentabilidad y competitividad, cuyo pilar principal es el trabajo de los migrantes. De esta forma, resulta evidente la dependencia de los mercados de alimentos en Canadá de la mano de obra extranjera. Asimismo, es a todas luces visible la expansión que la actividad agrícola ha experimentado en años recientes, ya que en la actualidad las provincias que participan son Ontario, Quebec, Alberta, Manitoba, Columbia Británica, isla Príncipe Eduardo y Nueva Escocia.⁵⁹

Una de las principales instituciones encargadas del proceso en México, es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual se encarga de realizar el proceso de selección de trabajadores, generalmente hombres (96%), y preferentemente aquellos que se encuentren en un nivel de pobreza elevado, con un nivel mínimo de escolaridad, que no cuenten con tierras o que estén desempleados. Asimismo, se opta por trabajadores que vivan en zonas rurales y que conozcan las labores

⁵⁷ Tanya Basok, 'Post-national citizenship, social exclusion and migrants rights: Mexican seasonal workers in Canada', en *Citizenship Studies*, vol. 8, núm. 1, p. 53 ; Nelson Ferguson, "The Seasonal Agricultural Workers Program: Considerations for the Future of Farming and the Implications of Managed Migration", op. cit., p. 191.

⁵⁸ Citado en Elma del Carmen Trejo García y Margarita Álvarez Romero, "Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT)", Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, junio, 2007, p. 1.

⁵⁹ Leigh Binford, "The Seasonal Agricultural Workers Program and Mexican Development", en *FOCAL, Documento de Política*, agosto, 2006, p. 2.

agrícolas, y también que cuenten con dependientes o esposa e hijos, con lo cual se promueve su regreso a México al término de su contrato.⁶⁰

La administración del programa en Canadá, desde 1987 está a cargo de los Servicios de Administración de Recursos de Agricultura Externa (FARMS, por sus siglas en inglés), la cual es una organización privada constituida por los productores agrícolas canadienses.⁶¹

Por otro lado, el sistema de seguridad social canadiense otorga beneficios a estos trabajadores. Uno de ellos es el seguro de desempleo y la pensión con la que puede contar el trabajador mediante las deducciones correspondientes a su salario. Por ello los trabajadores tienen el derecho de recibir beneficios derivados de esta pensión.⁶² Asimismo, la legislación provincial ofrece asistencia en salud a los trabajadores. El servicio de vivienda es cubierto por el empleador, servicio que usualmente se encuentra dentro del área de trabajo, es decir, dentro de las granjas. En cuanto al transporte aéreo, éste se cubre mediante las aportaciones tanto del empleador como del trabajador.⁶³

El periodo mínimo de contratación es de seis semanas, y el máximo consta de ocho meses. El trabajador puede ser re-contratado si el empleador en Canadá lo “nomina”. Ello sucede cuando el empleador busca trabajadores con experiencia y

⁶⁰ Tanya Basok, 'Post-national citizenship, social exclusion and migrants rights: Mexican seasonal workers in Canada', op. cit., p. 54.

⁶¹ Anteriormente, la Agencia de Recursos Humanos y Desarrollo de Canadá era la responsable de la administración del programa. Véase Nelson Ferguson, “The Seasonal Agricultural Workers Program: Considerations for the Future of Farming and the Implications of Managed Migration”, op. cit., pp. 190-191.

⁶² Sin embargo, los trabajadores mexicanos no ejercen este derecho dado que no lo conocen y tampoco tienen los medios a su alcance para hacerlo. En este sentido, el desconocimiento de los idiomas oficiales en Canadá (inglés o francés) les impide en muchas ocasiones tener acceso a la información adecuada para ejercer y reclamar sus derechos. De igual forma, los trabajadores mexicanos carecen de representación en las comunidades en donde labora y ello también los obstaculiza a mejorar sus condiciones de esparcimiento y salud.

⁶³ Nelson Ferguson destaca que en el caso de la provincia de Ontario, donde trabajan alrededor del ochenta por ciento de los migrantes, éstos carecen de estándares de trabajo mínimos como un máximo de horas, vacaciones, periodos de descanso semanales y el pago de horas extras. Véase *ibid*, p. 192.

queda satisfecho con su labor. Alrededor de un setenta por ciento de los trabajadores que regresan a Canadá lo hacen mediante su recontractación.⁶⁴

En lo que a la participación institucional mexicana se refiere, a representación consular tiene como responsabilidad ofrecer servicios de urgencias y asegurarse de que se respete el contrato estipulado así como los derechos humanos del migrante, servicios fuertemente criticados por los migrantes y los defensores de éstos.⁶⁵

A pesar de las desventajas que puedan encontrarse, este programa beneficia a las partes, tanto a los gobiernos participantes, como a los productores y trabajadores, ya que se promueve la entrada documentada de los trabajadores, la economía del país que envía se beneficia de las remesas enviadas por los trabajadores, los trabajadores reciben ingresos más elevados que en sus países de origen, y el país receptor satisface su demanda laboral en el mercado agrícola con trabajadores confiables.⁶⁶

Como hemos apuntado, la actividad agrícola canadiense se ha visto favorecida por la mano de obra migrante mexicana, la cual se ha desempeñado satisfactoriamente en el cultivo de verduras como el jitomate, pepino y pimiento; de frutas como la manzana, el durazno y la fresa; e incluso el tabaco.⁶⁷

A su vez, los trabajadores agrícolas mexicanos pueden mejorar las condiciones de sus comunidades y en particular de sus familias: por un lado, utilizan sus ingresos como una inversión en ganado, en algún negocio pequeño, o en la educación de sus hijos, y por el otro, tienen la posibilidad de ofrecer a sus familias una mejor calidad de vida en lo que a vestido, alimentación y adquisición y/o construcción de

⁶⁴ Ibid. p. 191.

⁶⁵ Leigh Binford, "The Seasonal Agricultural Workers Program and Mexican Development", op. cit., pp. 2-3. Al respecto, existe una amplia bibliografía sobre el tema. El estudio referido de Tanya Basok es muy ilustrativo en este sentido, ya que ofrece un panorama sobre el trato que reciben los migrantes que residen en la comunidad de Leamington, Ontario.

⁶⁶ Nelson Ferguson, p. 190.

⁶⁷ Elma del Carmen Trejo García y Margarita Álvarez Romero, "Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT)", op. cit. p. 2.

propiedades se refiere. Sin embargo, debemos contemplar que estos beneficios pueden alcanzarse cuando la contratación es recurrente y mientras más prolongado sea el periodo, mayores ingresos tendrá el trabajador agrícola. Ello sin duda, es el aliciente primordial por el cual los trabajadores migrantes mexicanos regresan en la medida de lo posible a laborar a Canadá.⁶⁸ En este sentido, el programa abre la posibilidad del desarrollo económico en ambos países a pesar de las fallas que en materia de seguridad social se tienen hacia los trabajadores. Esto sin duda, representa un desafío importante para las relaciones institucionales.

4.2.7. COOPERACIÓN ENTRE ORGANISMOS ELECTORALES

El doce de junio de 1996 los organismos electorales de ambos países firmaron un Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Instituto Electoral de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Director General de Elecciones Canadá. Este acuerdo permitió que ambos gobiernos intercambiaran recomendaciones y realizaran acciones encaminadas a la eficiencia en los procedimientos electorales en sus respectivos países. El acuerdo se extendió de 1996 a 2001, pero que fue susceptible de renovación por otro periodo de cinco años más, es decir, con vigencia de 2006. En 2008 se planteó firmar renovación del acuerdo nuevamente, ya que se considera que la cooperación en esta materia es permanente como lo han demostrado los intercambios de personal, recomendaciones y seminarios al respecto, sin embargo, otorgar el carácter de permanente al acuerdo sería deseable para ambos países en su búsqueda por mejorar sus sistemas electorales y asistir a los de otras naciones.

Esta cooperación ha sido relevante para la relación bilateral puesto que genera confianza entre ambos gobiernos en lo que a transparencia electoral y participación ciudadana en los comicios electorales se refiere. Además, con este

⁶⁸ Leigh Binford, p. 11.

acuerdo se pone de manifiesto la intención de ambos de colaborar con instituciones internacionales enfocadas a mejorar el ambiente político y electoral en democracias incipientes o en países que sufran una crisis política. En este sentido, el PNUD ha sido el promotor de este tipo de proyectos que pueden servir para dar legitimidad a los procesos de elección en diferentes partes del mundo. Con ello, es posible establecer o mantener cierta estabilidad al interior e inclusive al exterior. Ello no significa sin embargo que el apoyo técnico y logístico deje de ser necesario, sino que es una herramienta que coadyuva a mejorar el sistema político- electoral del país.

En la actualidad México participa como miembro activo de organizaciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y la Asociación de Organismos Electorales de Sudamérica, así como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales y Elecciones Canadá. Estos vínculos institucionales promovidos por México entre otros países tienen como finalidad proveer asistencia a organismos electorales nacionales que requieran estrategias y proyectos que fortalezcan su sistema político mediante prácticas electorales sanas y transparentes.

Asimismo, México ha participado en seminarios internacionales en donde se abordan temas como la modernización de los procesos electorales, el voto de los ciudadanos en el extranjero, la rendición de cuentas, la transparencia, la reducción de costos y en general sobre la reforma electoral. En estos encuentros, personalidades de Naciones Unidas, la Unión Europea, entre otras instituciones nacionales e internacionales plantean alternativas y propuestas encaminadas a realizar prácticas electorales cada vez más avanzadas. Un ejemplo de lo anterior es realizar una inversión que aunque costosa, actualice el padrón electoral mediante la expedición de credenciales con fotografía con las que no se cuenta en

muchos países del mundo, agilice el conteo de votos a través de máquinas para ese propósito.⁶⁹

Estos mecanismos han permitido que México tome nota de novedosos procedimientos electorales que den ser aplicados en el país, por ejemplo en lo tocante a la capacitación, la formación del personal a cargo de una votación, el registro y construcción del padrón electoral, y conteo de votos. Indudablemente, la pertenencia y actividad de México en estas organizaciones no garantiza la total eficiencia de los procesos electorales en el país, sin embargo, la no pertenencia de México a estos organismos podría significar una disminución en la credibilidad y participación ciudadanas.

Canadá y México en este sentido, han podido colaborar intercambiando personal que funge como observador en los procesos electorales de ambos países para posteriormente dar seguimiento a los mecanismos de cooperación bilaterales y que éstos puedan concretarse en nuevas estrategias a favor de los sistemas políticos y además sirvan de modelo a otros países.⁷⁰

⁶⁹ Las Relaciones Internacionales de México, emisión radiofónica, “Las actividades internacionales del Instituto Federal Electoral (segunda parte)”, 30 de diciembre de 2003, disponible en www.sre.gob.mx/imred/difyext/transcripciones/radio03/ife-2.htm, consultado el 16 de noviembre de 2007.

⁷⁰ Notimex, “IFE, observador en elecciones en Canadá” en *El Economista*, 22 de enero de 2006, consultado el 18 de julio de 2006.

CONCLUSIONES

Las relaciones en América del Norte durante el periodo que abarca este estudio demostraron hasta qué grado y en qué rubros los gobiernos de los tres gobiernos involucrados decidieron cooperar y fortalecerse como región por un lado, mientras que por otro, se analizó la relación oficial bilateral entre los gobiernos mexicano y canadiense como consecuencia de la dinámica trilateral.

Las estructuras institucionales creadas a raíz de los encuentros y las declaraciones emitidas por los mandatarios y en general el entramado institucional gubernamental de cada país pusieron de manifiesto que América del Norte es una región con una problemática recurrente, y ésta consiste en la insatisfacción del bienestar de sus sociedades. Por ejemplo, el fenómeno migratorio y las consecuencias del mismo tanto para el país expulsor como para el receptor; el acercamiento e influencia del vecino común en las economías y las políticas públicas de Canadá y México, y los niveles de desarrollo económico en la región que se traducen en índices económicos empobrecidos para América del Norte.

En este orden de ideas, el Estado ha sido un actor fundamental a fin de realizar acciones en favor de la sociedad al planear, organizar, facilitar, ejecutar y promover proyectos en los cuales participan los sectores público y privado nacionales de Canadá y México dentro de un esquema de cooperación internacional.

Así las cosas, concluimos que el Estado debe disponer y ejecutar políticas encaminadas a la realización de dichas acciones. En la arena internacional, es la política exterior la herramienta elemental con la cual un Estado se vincula con otros actores internacionales. Al respecto, en América del Norte, observamos que la dinámica regional está enmarcada básicamente en el TLCAN, es decir, la economía, política e inclusive la cultura están intrínsecamente relacionadas entre los tres países miembros a través de las estructuras formales o informales creadas a partir del tratado.

No obstante, los matices son diversos y mencionaremos dos de especial importancia. Un punto nodal en esta dirección sugiere que la economía ha sido el aspecto que registra una mayor intensidad, dados los intercambios comerciales, de capital y flujo de personas, de entre ellas los inmigrantes. Otro rasgo característico y ciertamente observable en esta dinámica trilateral es la participación de Estados Unidos como el Estado más fuerte que se ha impuesto y que, mediante arreglos institucionales, ha moldeado la conducta de sus vecinos del norte y del sur, objeto de estudio de esta investigación.

Si bien es cierto que el TLCAN ha sido el motor para la intensidad de las relaciones entre los tres países socios y de los problemas que éstos enfrentan bajo la égida librecambista, también hay que decir que fueron los Estados bajo los gobiernos en turno y los intereses diseñados por éstos, que el TLCAN fue creado tal y como lo conocemos. Es decir, los intereses individuales trataron de sobreponerse entre sí, pero al final, el interés librecambista imperó y se plasmó en el tratado en cuestión.

En este tenor, los acuerdos institucionales analizados en este trabajo nos permiten dilucidar las expectativas que los tres gobiernos—como medio de operación del Estado—han tenido en años recientes.

En esta línea, consideramos que las acciones llevadas a cabo en el periodo comprendido, nos muestran una América del Norte dividida por espacios *securitizados*, es decir, espacios establecidos de acuerdo a los estándares de seguridad que el gobierno estadounidense promueve y a los que sus vecinos han debido sujetarse al no encontrar nuevas direcciones de vincularse entre sí y con el exterior.

Como vecinos y socios estratégicos, Canadá y México han mantenido prácticamente intocable su relación con Estados Unidos, lo cual influye decisivamente en la forma y el fondo de la interacción México-canadiense. De este modo, una de nuestras hipótesis inicia afirmando que ambos países tienen distintas prioridades, lo cual resulta visible al estudiar las vinculaciones e intereses

con Estados Unidos; por otro lado, aseveramos en la apertura de esta investigación que mediante el fortalecimiento de las relaciones político-diplomáticas México-Canadá los dos países alcanzarían grados de cooperación más elevados y visibles para sus sociedades, lo cual consideramos que no es lo suficientemente viable porque en el periodo de estudio no se observaron cambios profundos en este sentido. Por lo anterior, sugerimos que la hipótesis arriba señalada se transforme en una reflexión propositiva a fin de promover el entendimiento, diálogo y acción bilaterales más apremiantes, indispensables entre los socios y vecinos de Estados Unidos.

Por otra parte, esta región se ha caracterizado en la actualidad por la participación intensa del sector privado cuyos intereses se han visto favorecidos en los tres países. Esto nos demuestra que América del Norte es ahora un espacio abierto a las *recomendaciones* de los sectores empresariales constituidos en buena parte por los grupos corporativos estadounidenses. Si bien es cierto que este sector genera inversión, empleos y beneficios económicos, debemos matizar que el desarrollo económico sigue siendo un tema de especial preocupación en la región pese a los propósitos y la actuación del sector privado y los flujos de inversión.

Canadá y México como socios inmediatos de Estados Unidos han tendido a aceptar los acuerdos y estructuras institucionales para lidiar con asuntos de especial atención al interior de dichos Estados. Como se observó a lo largo de esta investigación, ambos países han instrumentado acuerdos relativos a fronteras y seguridad, primordialmente, según los parámetros que el gobierno estadounidense ha creído indispensables para el buen funcionamiento de sus economías y del tratado de libre comercio en marcha. Sin embargo, hay que mencionar que dicho fundamento es relativo, dado que tanto Canadá como México pueden establecer sus propios parámetros de la funcionalidad de los acuerdos y estructuras puestos en marcha, y así proponer nuevos esquemas de cooperación de acuerdo a las necesidades, los intereses y la potencialidad de su relación bilateral.

Los vínculos de México con Canadá resultan entonces significativos para demostrar cuáles son dichos intereses y si éstos son o no coincidentes y posibles de concretarse. Estos vínculos de cooperación y comunicación dejan en claro que los intereses de ambos gobiernos han sido coincidentes en temas como: el buen gobierno, el mantenimiento y participación en acuerdos multilaterales, el incremento en la competitividad, el desarrollo sustentable y el desarrollo humano mediante la planeación, construcción y mantenimiento de nueva infraestructura, entre otros. El nivel discursivo en cómo se han abordado estos temas, deja mucho que desear si se le compara con las acciones realizadas, que, si bien son un primer paso en la concreción de dichos fines, los actores involucrados han sido actores privados más que actores sociales, es decir, la sociedad civil tiene todavía un rol primordial que jugar en este sentido, ya que precisamente con la participación social, puede llenarse el vacío entre los propósitos e inquietudes de ambos gobiernos, el desempeño de las instituciones encaminadas a satisfacer las necesidades sociales y las distintas realidades sociales que día a día podemos observar en la vida cotidiana entre los dos países. Este elemento de desarrollo social estuvo prácticamente ausente en el análisis de los acuerdos informales en la región.

La Alianza México-Canadá representa el esfuerzo institucional más evidente en la relación bilateral, ya que abre posibilidades de cooperación nunca antes vistas y ofrece espacios para el conocimiento entre los dos países. Sin embargo, debemos señalar también que en algunos rubros poco se ha avanzado en la relación, ya que la prioridad dentro de la política exterior de Canadá—como de México—es su proteger su relación con Estados Unidos y dejar en claro que no son una amenaza para este país.

Por otro lado, la existencia de un diálogo abierto y coordinado por medio de las estructuras institucionales bilaterales entre los dos países en cuestión, es básica para el conocimiento y fortalecimiento mutuo de la relación bilateral y para la continuidad de esquemas de cooperación. En este sentido, es observable que ambos gobiernos han trabajado conjuntamente para beneficio de las sociedades,

como lo demuestra el Fondo de Canadá para Iniciativas Sociales, el cual ha beneficiado a comunidades rurales en México al impulsar proyectos dirigidos al desarrollo de prácticas en materia de justicia social, democracia y derechos humanos. En contraste, existen otros acuerdos institucionales que han arrojado cifras trascendentes, en el caso particular mexicano, en cuanto al número de participantes, el ingreso percibido de éstos, el desarrollo transnacional que dicho ingreso representa para sus comunidades, etc., y en lo relativo a Canadá, la productividad creciente y mano de obra competitiva en el sector agrícola y manufacturero canadienses, maximización de ganancias, entre otros beneficios; por otro lado, nos referimos al PTAT, programa que ha beneficiado a los trabajadores migrantes mexicanos y los empresarios canadienses en cuestiones económicas y que sin embargo, carece de justicia social y de representación integral (idioma, cumplimiento de los lineamientos jurídicos, monitoreo de sus condiciones habitacionales, etc.) para los trabajadores, por parte de las representaciones mexicanas en Canadá.

Por otra parte, las misiones diplomáticas y las representaciones de las provincias de Alberta y Ontario, y la delegación general de Québec en México son un signo que denota la relevancia de sus relaciones con México dado que como estructuras institucionales, el vínculo gubernamental-provincial se ve favorecido e intensificado. De igual forma y tomando en cuenta el sistema político canadiense, las estructuras provinciales dejan en claro que ser gobiernos federados pertenecientes a un Estado no entorpece sus relaciones con el exterior, en este caso, con el Estado mexicano. Asimismo, estas estructuras institucionales provinciales llevan a cabo funciones de cooperación y promoción económicas, políticas, culturales y académicas a una escala aún poco aprovechada.

En cuanto al ámbito federal se refiere, la interacción entre los gobiernos mexicano y canadiense gira en torno a los intereses individuales de cada Estado frente al vecino común pese a las perspectivas de cooperación y trabajo conjuntos que se han establecido. En este orden, podemos mencionar que las esferas política y diplomática han generado acuerdos inclusive al interior de los cuerpos legislativos

respectivos y esto ha servido al entendimiento mutuo; empero, como enunciado propositivo de este estudio, creemos indispensable la continuidad y el perfeccionamiento de los acuerdos y alianzas concebidas bilateralmente a fin de intensificar los lazos de amistad y de cooperación que se han extendido formal e informalmente y al más alto nivel entre ambos países, ya que es en este rubro en donde consideramos que existe todavía mucho por hacer si es que se pretende dar concreción a los propósitos de dichos acuerdos.

Junto con lo anterior, hemos de puntualizar que los temas de mayor trascendencia en los últimos años han sido: la optimización de flujos comerciales mexicano-canadienses y en América del Norte, la participación de la sociedad civil, el desarrollo humano (aumento en los niveles de vivienda, educación, desarrollo urbano y ambiental, etc.).

En resumen, los dos países tienen mucho que trabajar en cuanto al diseño y tratamiento de la agenda bilateral. Si bien es cierto que el comercio es clave para la relación bilateral política, la diplomacia es un eslabón irremplazable para dos socios comerciales distintos y todavía distantes. Los desafíos de la región deben adoptarse de forma trilateral, sin embargo, los arreglos bilaterales existentes entre México, Estados Unidos y Canadá son una realidad que no podemos soslayar o ignorar por creerlos improductivos, inoperantes o lo que es más, perjudiciales, por ello, los países objeto de este estudio, y en especial México, deben hacerse escuchar a fin de que se atiendan sus necesidades más acuciantes en tiempo y forma; a partir de lo anterior consideramos entonces que dichos desafíos deben también comprender estas relaciones bilaterales. De ahí la importancia de que México y Canadá promuevan e impulsen sus relaciones bilaterales más allá de los flujos comerciales y de servicios—regularmente intermediados por Estados Unidos—y de las iniciativas trilaterales entretrejidas por el vecino común.

Tomando en cuenta que México continúa siendo el país más asimétrico respecto de las economías estadounidense y canadiense, es preciso señalar que la cooperación bilateral, como la trilateral, debe ser propositiva, es decir, México

debe ampliar sus márgenes de maniobra y ofrecer resultados positivos. El financiamiento de proyectos sociales es una vía de cooperación que debe aprovecharse de acuerdo a los intereses sociales de México y de la potencialidad en el cumplimiento de los mismos. Canadá ha mostrado su disposición en esta dirección hasta donde su relación con Estados Unidos no se vea afectada, y en lo particular, no suponemos que el financiamiento en materia de vivienda, educación y urbanización a comunidades rurales y escasas de recursos constituya una amenaza a la seguridad estadounidense que impida esta clase de cooperación bilateral entre México y Canadá. Relacionado con lo anterior, indudablemente el esquema de cooperación que se mantiene en América del Norte tiene dos vertientes: por un lado la cooperación trilateral enmarcada en el contexto estadounidense, y por otra parte, la cooperación bilateral entre los tres países socios en América del Norte. En este sentido, no desdeñamos los esfuerzos en construir estos espacios, sin embargo, observamos que estos esquemas no son complementarios entre sí, ya que en el caso de nuestro país, el grado de desarrollo no ha sufrido aumentos significativos.

A decir de lo anterior, resulta fundamental disponer de estructuras institucionales comprometidas socialmente para alcanzar estos logros ya que en el periodo en cuestión es mínimo el grado de concreción de las metas u objetivos planteados en la esfera bilateral-oficial.

Cabe mencionar que para el presente estudio, señalamos los resultados más evidentes contenidos en los reportes de la Alianza México-Canadá. Sin embargo, consideramos que la rendición de cuentas y la apertura de información a la población sobre este tipo de acuerdos informales todavía no son muy precisas ni difundidas públicamente. Al abordar el contenido de los reportes de la Alianza, contemplamos que algunos objetivos diseñados dentro de este esquema de cooperación pueden verse reducidos a meras pláticas y diálogos entre las clases empresariales públicas y privadas, pero que no obedecen a un impacto positivo en la sociedad. Suponemos que hubiera sido de mucha utilidad, no sólo presentar los objetivos concretos, sino también sus resultados específicos, ya que como se

pudo observar, se continúa planteando nuevos objetivos específicos a realizarse en el futuro, pero en realidad no se cuenta con un seguimiento y una evaluación a los mismos, por lo menos, no sucede así dentro de los citados reportes, lo cual habría favorecido el análisis de esta investigación.

Finalmente, confiamos en que ambos países se unan en su lucha por el desarrollo humano y logren trascender su relación a favor de las comunidades más desfavorecidas, los grupos indígenas, la participación social dentro de arreglos institucionales tal y como se ha plasmado en los documentos oficiales revisados. En este sentido, consideramos que estas tareas no sólo corresponden a organizaciones civiles, sino a los gobiernos como responsables de la procuración y el bienestar sociales.

Cuadro 1. Temas de las Reuniones Interparlamentarias México – Canadá. Relación y frecuencia

No.	Subtemas	Reunión Interparlamentaria															
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	T	
a) Acciones Diplomáticas																	
1	Relaciones Internacionales																1
2	Diplomacia Interparlamentaria																3
3	Relaciones Interparlamentarias																9
4	Agenda Multilateral																1
5	Agenda Bilateral																2
6	Órganos Internacionales																8
7	Próxima Reunión																2
b) Sectores productivos																	
8	Economía y comercio																14
9	Turismo																6
10	Sector agropecuario																5
11	Pesca																3
12	Inversiones																4
13	Infraestructura y Energía																6
14	Comunicaciones y transportes																3
c) Medio ambiente																	
15	Ecología y medio ambiente																5
d) Desarrollo Social																	
16	Seguridad																6
17	Ciencia y Tecnología																5
18	Educación y Cultura																6
19	Salud																1
20	Migración																11
21	Sector Laboral																1
22	Derechos Humanos																1
23	Política y democracia																3
24	Sector Social																1

Fuente: Arámbula Reyes, Alma Rosa, Reuniones Interparlamentarias México – Canadá, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, Noviembre de 2007, p. 4.

FUENTES CONSULTADAS

▪ FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS

Aguilar Barajas, Ismael. *“Del mundo sin fronteras al mundo fortificado. La vigencia económica de las fronteras políticas. Algunas lecciones de la frontera Canadá-Estados Unidos”* en Foro Internacional, no. 186, XLVI, 2006, pp. 663-692.

Alianza México-Canadá: Reporte a los Mandatarios, 2005.

Alianza México-Canadá, Reporte a los Mandatarios 2007-2008.

Arámbula Reyes, Alma Rosa, Grupos de Amistad, Legislaturas LVIII, LIX y LX (Primer Año de Ejercicio), Sudirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, Enero 2008, 42 p.

Arámbula Reyes, Alma Rosa, Reuniones Interparlamentarias México – Canadá, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, Noviembre de 2007, 18 p.

Arellano García, Carlos. Primer curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 2002.

Axelrod, Robert y Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, en *World Politics*, vol. 38, núm. 1, octubre de 2005, p. 226-254.

Basok, Tanya, “Post-national citizenship, social exclusion and migrants rights: Mexican seasonal workers in Canada” en Citizenship Studies, Vol. 8, No. 1, March 2004, Routledge, pp. 47-64.

Benner, Melissa, “Hierarchical Citizenship and Domesticating Alterity: The Categorization and Control of Migrant Farm Workers in Canada” at Political Economy Graduate Conference “Conflict, Challenge and Change: (Re) Thinking State, Class and Gender at the turn of the Millennium”, March 5, 2004; disponible en: <http://www.carleton.ca/polecon/Student%20Conference/benner.pdf>

Benvenisti, Eyal y Mosche Hirsch (eds.). The Impact of International Law on International Cooperation. Theoretical Perspectives, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Binford, Leigh, “The Seasonal Agricultural Workers Program and Mexican Development”, en FOCAL, Documento de Política, agosto, 2006, pp. 1-14.

Blomstrom, Magnus y Kokko, Ari, “Regional Integration and Foreign Direct Investment. A Conceptual Framework and Three Cases” en Policy Research working Paper, # 1750, The World Bank, abril 1997, 46 p.

Bryan, Ingrid A. Canada in the New Global Economy. Problems and Policies, Edwards Brothers, Toronto, 1994.

Calduch Cervera, Rafael, Relaciones Internacionales, Ciencias Sociales, Madrid, 1991.

Castellot Rafful, Rafael A. La Unión Europea. Una experiencia de integración regional, Plaza y Valdés, México, 2000.

Castro Martínez, Pedro, “Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente” en Garza Elizondo, Humberto (ed.) y Chacón, Susana (coord.). Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000, COLMEX-ITESM-México, México, 2002, pp. 761-783.

Castro Valle, Jorge, “Mecanismos institucionales gubernamentales y no gubernamentales en las relaciones México-Canadá”, en Canadá y México: los vecinos del vecino, Revista Mexicana de Política Exterior no. 51, IMRED-SRE, México, 1997, pp. 99-115.

Chabat, Jorge, “La política exterior mexicana después del TLCAN: los instrumentos de la interdependencia” en de la Garza, Rodolfo O., y Velasco, Jesús (coords.). México y su interacción con el sistema político estadounidense, CIDE, México, 2000, pp. 75-96.

Clemens, Elisabeth S. y James M. Cook, “Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change” en *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 1999, p. 441-466.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, disponible en inglés en: http://www.voyage.gc.ca/main/foreign/can_offices_desc-en.asp

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, disponible en inglés en: http://www.voyage.gc.ca/main/foreign/can_offices_desc-en.asp

Dávila Aldás, Francisco R. Globalización-Integración, América Latina, Norteamérica y Europa, Fontamara, México, 2002.

Dávila, Consuelo, “TLCAN: ¿Es posible ir más allá del libre comercio?”, en Joaquín Roy; Víctor López Villafañe y Jorge Rafael Di Masi (coords.). Del TLC al MERCOSUR. Integración y diversidades en América Latina, SXXI, México, 2002, pp. 285-312.

Declaración de Objetivos para la Relación México-Canadá
<http://www.embamexcan.com/DIRECTORIES/DirectoriesSubMconsulates.shtml>

Celestino del Arenal. Introducción a las Relaciones Internacionales, ed. Tecnos, Madrid, 2002.

Del Castillo V. Gustavo, "Rediscovering the Neighbourhood": Post NAFTA Mexican- Canadian Relations" en Daudelin James y Dosman, Edgar (eds.). Beyond Mexico, Carleton University Press, Ottawa, 1995, pp. 35-54.

De Maria y Campos, Alfonso y Fierro Garza, Alberto, "La relacion estratégica de México con Canadá" en Revista Mexicana de Política Exterior #66, IMR-SRE, junio, 2002, p. 101-122.

De María y Campos, Alfonso. et. al. "Mexican-Canadian Relations In The Context Of a North American Community" en Voices of Mexico, #68, México, julio-septiembre de 2004, pp. 83-88.

De Mestral, Armand. "Nafta Dispute Settlement: Creative Experiment Or Confusion?", draft 2005-06-08, disponible en: [http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Mestral-de-Armand EN 062005 NAFTA-Dispute-Settlement-Creative-Experminet-or-Confusion.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Mestral-de-Armand%20EN%20062005%20NAFTA-Dispute-Settlement-Creative-Experminet-or-Confusion.pdf)

De Olloqui, Juan José. La diplomacia total, CFE, México, 1994.

Drache, Daniel, "*¿Dónde Está El Aspecto Social Del Tratado Trilateral?*" en Canadá en Transición, CISAN-UNAM, México, 1994, pp. 443-468.

Dosman, Edgar, "Managing Canadian Mexican Relations In The 'Post-Nafta Era", en Daudelin James y Dosman, Edgar (eds.). Beyond Mexico, Carleton University Press, Ottawa, 1995, pp. 81-99.

Dunne, Timothy, "Liberalism" en Baylis, John y Smith, Steve (eds.), The Globalisation of World Politics, Oxford University Press, Oxford, 1998, p. 147-164.

Embajada de Estados Unidos. "*Gobierno de EUA Otorga Reconocimiento al Tesorero General Michoacano*", comunicado de prensa, Jueves, 28 de Julio de 2005 disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp050728michoacan.html>

Encalada Grez, Evelyn, "Harvesting Seeds of Justice: The Plight of Migrant Farm Workers in Ontario", en Women and Environments International Magazine, #68/69, Fall Winter 2005; disponible en: <http://www.utoronto.ca/wgsi/we.mag/current.html>

Ferguson, Nelson, "The Seasonal Agricultural Workers Program: Considerations for the Future of Farming and the Implications of Managed Migration", en Our Diverse Cities: Rural Communities, vol. 3, verano de 2007, pp. 189-193.

Fuentes-Berain, Sandra, "*México y Canadá: la nueva frontera del norte*". en Revista Mexicana de Política Exterior, no. 44, otoño de 1994, México, pp. 14-30.

Gabriel, Christina; Jiménez, Jimena y Macdonald, Laura. “*Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?*” en *Foro Internacional*, no. 185, XLVI, 2006, pp. 549-579.

Gal-Or, Noemi. “*The future of Canada-Mexico Relations according to Canada’s International Policy Statement*” en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, Nueva Época no. 11, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, México, 2006, pp. 193-210.

Globerman, Steven y Michael Walker (eds.). Assessing NAFTA: a trilateral analysis, The Fraser Institute, Vancouver, 1993.

Gómez Muñoz, Bibiana. Genealogía y Dinámica de las Instituciones Relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tesis de Doctorado, UNAM-FCPYS, México, 2007.

Gutiérrez Haces, Teresa. “*Experiencias de Libre Cambio: Canadá, México y estados Unidos*” en Rey Romay, Benito (coord.). La Integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá, ¿Alternativa o Destino?, IIEC-Siglo XXI, México, 1998, pp. 197-222.

Gutiérrez-Haces, Teresa. “La proyección de Canadá hacia América Latina” en Cuadernos Americanos, Nueva Época, volumen 5,# 113, septiembre-octubre 2005, p. 107-131.

Gutiérrez-Haces, Teresa. *Procesos de Integración Económica en México y Canadá. Una perspectiva histórica comparada*, UNAM-IIEc –Porrúa, México, 2002.

Gutiérrez-Haces, Teresa y Vereá Mónica (coords.). Canadá en Transición, CISAN-UNAM, México, 1994.

Gutiérrez-Haces, Teresa, “The First Six Months of the Harper Administration” en Voices of Mexico, #76, july-sept 2006, pp. 33-38.

Hataley, T. S. y K. R. Nossal, “*The Limits of the Human Security Agenda: The Case of Canada’s Response to the Timor Crisis*”, en Global Change, Peace & Security, vol. 16, núm. 1, febrero, 2004, pp. 5-17.

Healy, Teresa, “Deep Integration in North America: Security and Prosperity for Whom?”, Research Paper #42, Canada Labour Congress, February 2007, 19 p.

Heredia Zubieta, Carlos, “Economic and social Cohesion in North America” en Voices of Mexico, #74, jan-mar 2006, pp. 71-76.

Hobson, John M. The State and International Relations, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

IMRED, Las Relaciones Internacionales de México, emisión radiofónica, "Las actividades internacionales del Instituto Federal Electoral (segunda parte)", 30 de diciembre de 2003, disponible en www.sre.gob.mx/imred/difyext/transcripciones/radio03/ife-2.htm

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Canadá y México, los vecinos del vecino, SRE , México, 1997.

Kegley, Charles W. Jr y Wittkopf, Eugene R. World Politics. Trend and Transformation, Bedford- St. Martin's, Houndmills,- Macmillan, Boston, 2001.

Keohane, Robert O, "Institutional theory in international relations", en Brecher, Michael and Harvey, Frank P. (eds.). Realism and Institutionalism in International Studies, University of Michigan Press, Estados Unidos, 2005, pp. 153-159.

Keohane, Robert O. International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory, Westview Press, Boulder, Colorado, 1989.

Keohane, Robert O. y Lisa L. Martin. "The Promise of Institutional Theory", en *International Security*, Vol. 20, No. 1, verano, 1995, pp. 39-51.

Knight, Malcolm. The Canadian Economy, ACSUS-Michigan State University Press, 1996.

Krasner, Stephen, International Regimes, Cornell University Press, Ithaca, 1983.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título Tercero de la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores, Artículo 104 numeral 4.

Lipson, Charles, "Why are Some International Agreements Informal?", en *International Organization*, vol. 45, núm. 4, otoño de 1991, pp. 495-538.

Mabire, Bernardo. México, Estados Unidos y Canadá, 1997-1998, COLMEX, México, 2000.

McLean, George A., "*Postcards from the margins: Canada's Security Policy in the Hemisphere*", en Revista Mexicana de Estudios Canadienses, núm. 8, otoño, 2004, pp. 131-144.

Madar, Daniel. Canadian International Relations. Brock University- Prentice-Hall, Ontario, Canada, 2000.

March, James G. y Johan P. Olsen. "The Institutional Dynamics of International Political Orders" en *International Organization*, vol. 52, núm. 4, otoño 1998, pp. 943-969.

Martin, Keith. "La negociación sobre el TLC" en Gutiérrez-Haces, Teresa y Vereza, Mónica (coords.), Canadá en Transición, CISAN-UNAM, México, 1994, pp. 231-249.

Martínez Legorreta, Omar. Relations between Mexico and Canadá, COLMEX, México, 1990.

Martínez Peniche, Íñigo. Evaluación y perspectivas del acuerdo de cooperación ambiental del Tratado de Libre Comercio de America del Norte a partir de la teoría del institucionalismo liberal, Tesis de maestría, UNAM-FCPYS, México, 2006.

Mayer, Frederick. Interpreting NAFTA: the science and art of political analysis, Columbia University Press, New York, 1998.

Miller, Morris. "Unión Económica continental, ilusión y realidad" en Canadá en Transición, CISAN-UNAM, México, 1994, 197-229.

Mingst, Karen. Essentials of International Relations, W.W. Norton and Con, Nueva York, 2003.

Moreno Pino, Ismael. La Diplomacia, SRE-FCE, México, 2001.

Ojeda, Mario. México: el surgimiento de una política exterior activa, SEP, México, 1986.

Palacios Treviño, Jorge. Análisis crítico jurídico de la Ley sobre la Celebración de Tratados, SRE-Acervo Histórico Diplomático, México, 2000.

Paraskevopoulos, Christos, Ricardo Grinspun y George E. Eaton (eds.), Economic Integration in the Americas, Edward Elgar, Cheltenham, 1996.

Paris, Roland, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", en International Security, vol. 26, núm. 2, otoño, 2001, pp. 87-102.

Pellicer de Brody, Olga. México y el mundo: cambios y continuidades, ITAM-Porrúa, México, 2006.

Peters, Guy. El nuevo institucionalismo, la teoría institucional en Ciencia Política, Gedisa, Barcelona, 2003.

Poitras, Guy. Inventing North America, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2001.

Puyana, Alicia y Romero, José, "La estrategia comercial mexicana, ¿superando la fuerza centrípeta estadounidense?" en *Foro Internacional*, #177, vol. XLIV, México, julio-septiembre de 2004, pp.392-429.

Raby, Jean. "The Investment Provisions of the Canada-United States Free Trade Agreement: A Canadian Perspective" en The American Journal of International

Law, Vol. 84, No. 2, Abril 1990, pp. 394-443, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2203460?origin=JSTOR-pdf>

Ramírez de la O, Rogelio, "The North American Free Trade Agreement From A Mexican Perspective", en Steven Globerman and Michael Walker (eds.), Assessing NAFTA: A Trinational Analysis, The Fraser Institute, 1993, pp. 86-105.

Ramos García, José María. "La seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales" en Foro Internacional, no. 178, vol. XLIV, 2004, pp. 619-634.

Randall, Stephen, "Sharing a Continent: Canadian-Mexican Relations Since 1945", en Beyond Mexico, Daudelin, Jean y Dosman, Edgar J. (editores), Carleton University Press, Ottawa, Canadian Foundation for the Americas, 1995, pp. 15-34.

Rey Romay, Benito (coord.). La Integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá, ¿Alternativa o Destino?, IIEC-Siglo XXI, México, 1998.

Robert, Maryse. Negotiating NAFTA. Explaining the outcome in culture, textiles, autos, and pharmaceuticals, University of Toronto, Toronto, 2000.

Rodríguez Arias, Gerardo F. "Las relaciones bilaterales México –Canadá, 1944-1990, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México.

Rosas González, Cristina. Crisis del Multilateralismo Clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio, IIEC-FCPS-UNAM, México, 1995.

Roy, Joaquín, Domínguez, Roberto y Chanona, Alejandro (coords.). La UE y el TLCAN integración regional comparada y relaciones mutuas, UNAM-FCPYS, México, 2004.

Roy, Joaquín; López Villafañe, Víctor y Di Masi, Jorge Rafael (coords.). Del TLC al MERCOSUR. Integración y diversidades en América Latina, SXXI, México, 2002.

Ruelas, Ana Luz e Ibarra Guillermo (coords.). México y Canadá en la globalización: fronteras tensionadas en América del Norte, UAS-Porrúa, México, 2000.

Schachter, Oscar, "The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements", en *The American Journal of International Law*, vol. 71, núm. 2, abril de 1977, pp. 495-538.

Schweller, Randall L. y David Priess. "A tale of Two realisms: Expanding the Institutions Debate" en Mershon International Studies Review, Vol. 41, núm. 1, Mayo 1997, pp. 1-32.

Seara Vázquez, Modesto. La política exterior de México, Esfinge, México, 1985.

Sepúlveda, César. Derecho Internacional, Porrúa, México, 1981 (12ª edición).

Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público, FCE, México, 2000.

Stiglitz, Joseph E. "The Broken Promise of Nafta", *The New York Times*, Opinión, 6 de enero de 2008.

Studer, Isabel, "Fundamentos y Condicionantes de una Sociedad Estratégica de México y Canadá", en Canadá y México: los vecinos del vecino, Revista Mexicana de Política Exterior no. 51, IMRED-SRE, México, 1997, pp. 45-83.

Tratado De Libre Comercio De América del Norte, México, Gernika, 1994.

Trejo García, Elma del Carmen y Álvarez Romero, Margarita, Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT), Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, LX legislatura, 2007, 7 p.

Valdés Ugalde, José Luis. "México Y El Caso Del TLCAN" en Vargas Suárez, Rosío (coord.) et. al., Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio, CISAN-UNAM, México, 2001, pp. 53-94.

Valverde Loya, Miguel Ángel. "Cómo Bush y Clinton lograron vencer el TLCAN al Congreso de Estados Unidos, y lo que aprendimos de ello" en Borja Tamayo, Arturo (coord.). Para evaluar al TLCAN, ITESM/ Cd. De México-Porrúa, 2001, pp: 101-136.

Velázquez Flores, Rafael. Introducción al Estudio de la Política Exterior de México, Nuestro Tiempo, México, 1995.

Waverman, Leonard (ed.). Negotiating and Implementing a North American Free Trade Agreement, The Fraser Institute, Toronto, 1992.

Waverman, Leonard, "The NAFTA Agreement: A Canadian Perspective", en Steven Globerman and Michael Walker (eds.), Assessing NAFTA: A Trinational Analysis, The Fraser Institute, 1993, pp. 61-85.

Weintraub, Sidney, "The North American Free Trade Agreement As Negotiated: A U.S. Perspective", en Steven Globerman and Michael Walker (eds.), Assessing NAFTA: A Trinational Analysis, The Fraser Institute, 1993, pp. 33-60.

Vergara Blanco, Rodolfo J. (UAM-X), "Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza", ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

Viberg, Gordon. "*Canadá Y México; socios idóneos dentro del TLC*" en *Canadá en Transición*, CISAN-UNAM, México, 1994, 353-359.

Vilariño Pintos, Eduardo. Curso de derecho diplomático y consular, Tecnos, Madrid, 1987.

Villegas Mendoza, Manuel. Factores de distanciamiento y acercamiento entre Canadá y México: análisis de la política exterior de Canadá a través de la vecindad con México y los Estados Unidos. Tesis de licenciatura, UNAM-FCPYS, 1998.

Wood, Duncan y George A. MacLean, "Partners in the Hemisphere? Canadian-Mexican Relations and Implications for Multilateral Behaviour", paper presented at the annual conference of the Asociación Mexicana de Estudios Canadienses, ITESM, Mexico City, September 23, 1999.

Wood, Duncan, *Canadá Política y Gobierno*, ponencia presentada en la *Primera Jornada sobre América del Norte*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 12 de septiembre de 2007.

▪ FUENTES ELECTRÓNICAS

Relaciones políticas México-Canadá

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/political/bilatera-es.asp>, consultado el 23 de septiembre de 2005.

Política de Seguridad Humana del gobierno de Canadá:

<http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/menu-e.asp>, consultado el 7 de octubre de 2005.

Presidencia de la República, "*La Sociedad para la Prosperidad activa iniciativas económicas entre México y Estados Unidos*", Martes, 10 de Junio de 2003, Comunicado, San Francisco, California: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=5522>, consultada el 6 de febrero de 2006.

Presidencia de la República. "*Acuerdan México y EU medidas de seguridad fronteriza*", Jueves, 24 de Abril de 2003:

<http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=5085&pagina=379>, consultada el 6 de febrero de 2006.

Presidencia de la República, “*Seguridad, comercio y desarrollo económico, los ejes de la ASPAN*”, lunes, 27 de Junio de 2005, disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?pagina=2&palabras=aspan>, consultada el 6 de febrero de 2006.

Presidencia de la República, “Agilizarán el tránsito en la frontera de Mexicali”, Miércoles, 28 de Diciembre de 2005: <http://fox.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?pagina=2&palabras=aspan>, consultada el 6 de febrero de 2006.

Relaciones políticas México Canadá:
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/political/bilatera-es.asp>, consultada el 15 de mayo de 2006.

Relaciones bilaterales México Canadá:
<http://www.embamexcan.com/POLITICAL/BilateralRelText.shtm>, consultada el 15 de mayo de 2006.

Ubicación de la embajada de Canadá en México:
<http://www.embamexcan.com/DIRECTORIES/DirectoriesSubMEmba.shtml>, consultada el 15 de mayo de 2006.

Ubicación de los consulados de Canadá en México:
<http://www.embamexcan.com/DIRECTORIES/DirectoriesSubMconsulates.shtml>, consultada el 15 de mayo de 2006.

Historia de la relación México Canadá:
<http://www.embamexcan.com/EMBASSY/history.shtm>, consultada el 13 de junio de 2006.

Organigrama de ASPAN:
<http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/>, consultada el 17 de junio de 2006.

Cooperación multilateral México Canadá:
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/political/multilateralcooperation-es.asp>, consultada el 17 de junio de 2006.

Información oficial del gobierno de Canadá
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/world/embassies/menu-en.asp>, consultado el 2 de julio de 2006.

Notimex, "IFE, observador en elecciones en Canadá" en *El Economista*, 22 de enero de 2006.

<http://www.economista.com.mx/node/5433>
consultada el 18 julio de 2006.

Vienna Convention on Diplomatic Relations:

<http://www.international.gc.ca/protocol-protocole/vienna-vienne/index.aspx>,
consultada el 9 de octubre de 2006.

Key Economic Events, 1989 Free Trade Agreement: Eliminating Barriers to Trade:

<http://www.canadianeconomy.gc.ca/English/economy/1989economic.html>,
consultada el 12 de febrero de 2007.

Coordinación de Relaciones Internacionales del Gobierno del Estado de Chiapas, "*Fondo Canadá beneficiará [sic] a diversas organizaciones sociales en Chiapas*", 19 de marzo de 2004:

<http://www.cri.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20050829120604>, consultada el 15 de marzo de 2007.

Glosario de Términos de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

<http://www.sre.gob.mx/acerca/glosario/c.htm>, consultada el 7 de septiembre de 2007.

Emisión radiofónica del Instituto Matías Romero

www.sre.gob.mx/imred/difyext/transcripciones/radio03/ife-2.htm, consultada el 16 de noviembre de 2007.

Mexico-Canada Trade:

<http://www.nafta-mexico.org/ls23al.php?s=24&p=3&l=2#>, consultada el 23 de noviembre de 2007.

Regional and Bilateral Initiatives, Canada-United States Free Trade Agreement (FTA), Canada-US FTA Fast Facts:

<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/fast-facts-US.aspx?lang=en>, consultada el 22 de febrero de 2008.

List of Canadian Government Offices Abroad:

http://www.voyage.gc.ca/main/foreign/fordest/foreign_clientview-en.asp,
consultada el 4 de marzo de 2008.

Cronología de eventos sobre el CUSFTA de la página oficial del gobierno de Canadá

<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/fast-facts-US.aspx?lang=en>

7 de marzo de 2008.

Noticias del Foro Interparlamentario de las Américas:

http://www.e-fipa.org/news_sp.htm, consultada el 17 de abril de 2008.

Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción:
<http://www.gopacnetwork.org>, consultada el 17 de abril de 2008.

Alianza México-Canadá, Reporte a los Mandatarios 2007-2008:
<http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/assets/pdfs/CMPreport-rappor08.pdf>, consultada el 3 de diciembre de 2008.

Miembros de las Naciones Unidas el 28 de junio de 2006:
<http://www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm>, consultado el 22 de enero de 2009.