



NOTA DE COYUNTURA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

 @CGBSenado

Senado de la República, 20 de junio de 2016

LA OCTAVA CUMBRE DE LÍDERES DE AMÉRICA DEL NORTE: ANTECEDENTES, EXPECTATIVAS Y ESCENARIO REGIONAL¹



Según lo anunció la oficina del Primer Ministro canadiense Justin Trudeau, ese país auspiciará el próximo 29 de junio la Cumbre de Líderes de América del Norte. Será la primera ocasión en que el Primer Ministro Trudeau – jefe de Gobierno de Canadá desde noviembre pasado – se reúna de forma simultánea con los Presidentes Barack Obama y Enrique Peña Nieto. Se espera que los temas centrales de la Cumbre de Ottawa sean el cambio climático, la energía limpia y el desarrollo sustentable.

¹ Foto: (AP/Getty/AP) Lee Berthiaume, “Trudeau to host Three Amigos Summit with U.S., Mexican presidents in June”, National Post, 9 de marzo de 2016. Consultado el 18 de mayo de 2016 en: <http://news.nationalpost.com/news/canada/canadian-politics/trudeau-to-host-three-amigos-summit-with-u-s-mexican-presidents-in-june>

Introducción

El 4 de mayo pasado, el Primer Ministro canadiense Justin Trudeau anunció que su país recibiría a los Presidentes Barack Obama, de Estados Unidos, y Enrique Peña Nieto, de México, en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte, que tendrá lugar el 29 de junio próximo en Ottawa.² La última edición del encuentro trilateral se llevó a cabo en Toluca, en febrero de 2014, cuando el Presidente Peña Nieto recibió al Presidente Obama y al entonces Primer Ministro Stephen Harper. Al concluir dicha reunión, Canadá se comprometió a organizar la próxima cumbre en 2015, lo que no sucedió luego de que el Primer Ministro Harper decidiera posponerla indefinidamente³ ante la coyuntura electoral en su país, que a la postre llevó a la derrota de su partido y el ascenso del actual Primer Ministro Justin Trudeau.

Aunque el próximo fin del mandato del Presidente Barack Obama, así como declaraciones explícitas por parte de funcionarios canadienses,⁴ hacen pensar que la Cumbre de Ottawa tendrá pocas implicaciones en el mediano plazo para las relaciones bilaterales, lo cierto es que será una oportunidad para una reconfiguración de la relación entre los tres países, luego de que tanto Washington, como la Ciudad de México se distanciaron de Ottawa como consecuencia de asperezas específicas con el Gobierno del ex Primer Ministro Harper como el oleoducto Keystone XL en el caso de Estados Unidos y el requisito de visa impuesto en 2009 a nuestros nacionales en el caso de México. A partir de estas consideraciones, la presente nota de coyuntura recupera los antecedentes de la Cumbre de Líderes de América del Norte, los avances que se han registrado en ediciones previas, y las expectativas de lo que se podrá alcanzar cuando los Presidentes Obama y Peña Nieto se reúnan con el Primer Ministro Trudeau el 29 de junio.

Antecedentes y ediciones pasadas de la Cumbre de Líderes de América del Norte⁵

La Cumbre de Líderes de América del Norte es un mecanismo informal que se estableció entre México, Estados Unidos y Canadá a fin de procesar los aspectos más relevantes de la relación trilateral. La noción de América del Norte como una región económica y geopolítica con intereses compartidos, como se sabe, tiene su origen en la negociación e implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a partir de 1994, lo que provocó un crecimiento exponencial en el comercio de bienes y servicios de los tres países y, más

² Prime Minister Justin Trudeau, “North American Leaders to Meet in Ottawa in June 2016”, 4 de mayo de 2016. Consultado el 10 de mayo de 2016 en: <http://www.primeminister.gc.ca/eng/news/2016/05/04/north-american-leaders-meet-ottawa-june-2016>

³ Campbell Clark, “Harper postpones Three Amigos Summit amid chilly relations with U.S. and Mexico”, The Globe and Mail, 15 de enero de 2015. Consultado el 15 de junio de 2016 en: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/harper-postpones-three-amigos-summit-with-us-and-mexico/article22454108/>

⁴ Kevin Thompson, Director para América del Norte del Ministerio de Asuntos Globales de Canadá, dijo a medios de ese país al opinar sobre la próxima Cumbre de Ottawa, que “no es tiempo para grandes visiones”. Véase Mike Blanchfield y Bruce Cheadle, “Climate change, clean energy on ‘three amigos’ Summit agenda”, CTV News, 6 de junio de 2016. Consultado en la misma fecha en: <http://www.ctvnews.ca/politics/climate-change-clean-energy-on-three-amigos-summit-agenda-1.2933579>

⁵ Salvo que se especifique lo contrario, la información de este apartado se extrajo de Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La integración comercial de América del Norte más allá del TLCAN”, Documento de análisis, México, Senado de la República, noviembre de 2014. Consultado el 31 de mayo de 2016 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Doc_Analisis_Nov2014.pdf

importante, generó la creación de cadenas de valor regionales que se han traducido en una integración productiva.

Sin embargo, el texto del TLCAN no contempló el establecimiento de un mecanismo de líderes para dar seguimiento al proceso de integración regional, sino que se limitó a la conformación de una Comisión de Libre Comercio (no permanente) que reuniera periódicamente⁶ a los titulares de la cartera de comercio internacional de los tres países a fin de tratar los asuntos correspondientes al proceso de implementación del instrumento. Fue hasta 2005, más de una década después de la entrada en vigor del TLCAN, que el entonces Presidente estadounidense George W. Bush convocó a su homólogo mexicano Vicente Fox y al Primer Ministro canadiense Paul Martin a reunirse en el primer encuentro a nivel ejecutivo entre los tres países norteamericanos. A partir de entonces, y como consta en la Tabla 1, se han celebrado siete encuentros en los últimos 11 años.

Tabla 1. Ediciones anteriores de la Cumbre de Líderes de América del Norte

Cumbre y año	Sede	Líderes participantes	Principales acuerdos
I (2005)	Waco, EEUU	Presidente George W. Bush (EEUU) Primer Ministro Paul Martin (Canadá) Presidente Vicente Fox (México)	Creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN).
II(2006)	Cancún, México	Presidente George W. Bush (EEUU) Primer Ministro Stephen Harper (Canadá) Presidente Vicente Fox (México)	Establecimiento del Consejo Norteamericano para la Competitividad (NACC).
III(2007)	Quebec, Canadá	Presidente George W. Bush (EEUU) Primer Ministro Stephen Harper (Canadá) Presidente Felipe Calderón (México)	Con base en el primer reporte elaborado por el NACC, se identificaron cinco áreas prioritarias para la cooperación: <ol style="list-style-type: none"> 1. Competitividad global norteamericana. 2. Productos y alimentos seguros. 3. Energía sustentable y medio ambiente. 4. Fronteras inteligentes y seguras.

⁶ El artículo 2001 del texto del TLCAN, de hecho, exige que los miembros de la Comisión de Libre Comercio deben reunirse por lo menos una vez al año. Sin embargo, en la práctica este no ha sido siempre el caso. Véase *Ibid.*, p. 51.

			5. Preparación y manejo de emergencias.
IV (2008)	Nueva Orleans, EEUU	<p>Presidente George W. Bush (EEUU)</p> <p>Primer Ministro Stephen Harper (Canadá)</p> <p>Presidente Felipe Calderón (México)</p>	<p>Declaración conjunta en la cual se refrenda el compromiso de trabajar en las cinco áreas prioritarias definidas por el Primer Reporte del NACC y se incorporan algunas recomendaciones del Segundo Reporte del mismo organismo tales como: protección de la propiedad intelectual y estandarización regulatoria en la industria automotriz.</p>
V(2009)	Guadalajara, México	<p>Presidente Barack Obama (EEUU)</p> <p>Primer Ministro Stephen Harper (Canadá)</p> <p>Presidente Felipe Calderón (México)</p>	<p>Declaración conjunta concentrada en cinco temas generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperación para manejo de emergencias (a raíz de la experiencia de la gripe H1N1 en México) 2. Recuperación económica después de la crisis de 2008. 3. Declaración de los Líderes de América del Norte sobre Cambio Climático y Energía Limpia. 4. Coordinación en el combate a las redes criminales transnacionales. 5. Fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho en el hemisferio.
VI (2012)	Washington, EEUU	<p>Presidente Barack Obama (EEUU)</p> <p>Primer Ministro Stephen Harper (Canadá)</p> <p>Presidente Felipe Calderón (México)</p>	<p>Declaración conjunta con compromisos para profundizar la cooperación en los siguientes temas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Protección de los derechos de propiedad intelectual. 2. Cambio climático y energía limpia. 3. Fronteras inteligentes y seguras. 4. Combate al ciber crimen. 5. Plan de Norteamérica para la Influenza Pandémica en Animales (NAPAPI, por sus siglas en ingles). 6. Diálogo Norteamérica-Sistema de Integración Centroamericano sobre seguridad y combate a las redes criminales. 7. Adhesión de México y Canadá a las negociaciones del TPP.

VII(2014)	Toluca, México	Presidente Barack Obama (EEUU) Primer Ministro Stephen Harper (Canadá) Presidente Enrique Peña Nieto (México)	Declaración conjunta: “América del Norte del siglo XXI: construyendo la región más dinámica y competitiva del mundo”.
-----------	----------------	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La integración comercial de América del Norte más allá del TLCAN”, p. 54.

Vale la pena ahondar un poco sobre la primera Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en Texas, para comprender la intención original del mecanismo. En el marco del décimo aniversario de la entrada en vigor del TLCAN, los centros de pensamiento Council on Foreign Relations (EEUU), Canadian Council of Chief Executives, y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, desarrollaron un reporte de trabajo donde delineaban un plan de acción para profundizar la integración económica y comercial de América del Norte.⁷ En el mismo espíritu regionalista, el Presidente George W. Bush convocó al encuentro trilateral a fin de acordar la puesta en marcha de una iniciativa que uniera a los tres países en un enfoque conjunto en materia de economía y seguridad. El resultado de este esfuerzo fue la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) no fue un instrumento internacional en toda regla, por lo cual no estableció ninguna obligación concreta para los gobiernos de Washington, Ottawa y la Ciudad de México, pero representó un marco a partir del cual se esperaba construir iniciativas específicas para profundizar la integración entre los tres países. En esa lógica, la segunda Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en México, llevó a los mandatarios a la constitución del Consejo Norteamericano para la Competitividad (NACC, por sus siglas en inglés), órgano que conjuntó a agrupaciones del sector privado de los tres países y tenía la responsabilidad de elaborar un diagnóstico sobre la situación de los negocios en la región y elaborar recomendaciones para que los líderes norteamericanos las evaluaran en ocasión de las Cumbres.

Tanto la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), como el Consejo Norteamericano para la Competitividad (NACC) reflejaron el compromiso de los tres países por avanzar en la institucionalización de su relación trilateral. En las ediciones de 2007 y 2008 de la Cumbre de Líderes de América del Norte, el Consejo Norteamericano para la Competitividad (NACC) presentó sus reportes y recomendaciones como se había previsto. Sin embargo, en el escenario de la crisis financiera de 2008, el Consejo ya no elaboró su reporte para la Cumbre de 2009, por lo que el resultado fue una declaración conjunta sobre diversos temas de interés (véase Tabla 1) para los tres países. En última instancia, tanto la Alianza para

⁷ El reporte puede consultarse en John P. Manley, Pedro Aspe y William F. Weld, Building a North American Community, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, mayo de 2005. Consultado el 15 de mayo de 2016 en: <http://www.cfr.org/canada/building-north-american-community/p8102>



la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) como el Consejo Norteamericano para la Competitividad (NACC) desaparecieron en el mismo 2009.

Como consecuencia de la desactivación de los mecanismos que originalmente fundaron la necesidad de reunir periódicamente los líderes de los tres países norteamericanos, el encuentro trilateral dejó de celebrarse por tres años consecutivos, hasta que en 2012 el Presidente Obama decidió reactivar el mecanismo. Sin embargo, la Cumbre de Washington en ese año no resultó en mayores compromisos y se limitó a la publicación de un Comunicado Conjunto en el cual los tres gobiernos se comprometieron a estrechar la cooperación en una amplia gama de temas como modernización de las fronteras y combate al cambio climático. Con una interrupción de un año, México auspició la más reciente edición de la reunión en Toluca, en febrero de 2014.

A pesar de que el Comunicado Conjunto “América del Norte del siglo XXI: construyendo la región más competitiva y dinámica del mundo”, delineó importantes compromisos en los temas de prosperidad compartida e incluyente, nuevas áreas de oportunidad para la cooperación, seguridad ciudadana, y otros temas regionales y globales,⁸ el encuentro estuvo marcado por la tensión entre los Presidentes Obama y Peña Nieto y el Primer Ministro Harper, por los temas ya referidos en la introducción – la oposición del Presidente Obama al oleoducto Keystone XL entre Canadá y Estados Unidos, y la exigencia mexicana de la remoción del requisito de visa canadiense para nuestros nacionales. La tensión entre Ottawa y sus contrapartes norteamericanas quedó nuevamente evidenciada cuando, en enero de 2015, el Gobierno del Primer Ministro Harper decidió posponer indefinidamente la realización de la Cumbre de Líderes de América del Norte, compromiso que había asumido en Toluca.

Escenario regional y expectativas de la Cumbre de Ottawa

Ahora bien, más allá de los temas sensibles que Estados Unidos y México tenían en sus respectivas relaciones con Canadá, lo cierto es que a partir de la crisis financiera y la desarticulación de iniciativas como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y el Consejo Norteamericano para la Competitividad (NACC), la Cumbre de Líderes de América del Norte no ha logrado reconstituirse como un mecanismo promotor de la coordinación de políticas y posiciones entre los tres miembros del TLCAN. Así, el enfoque trilateral fue gradualmente cediendo para volver al tradicional enfoque de bilateralismo dual, según el cual cada país norteamericano se concentra en sus relaciones bilaterales con los otros dos, en perjuicio de buscar una aproximación trilateral en temas que atañen de igual forma a los tres. El ejemplo más claro de ello es la existencia de dos Consejos de Cooperación Regulatoria Bilaterales (uno entre Canadá y Estados Unidos, otro entre este último y México) en la región, en los cuales se negocia la homologación regulatoria en prácticamente los mismos temas,⁹ lo que resulta en una duplicación del trabajo.

⁸ El contenido del Comunicado de la Cumbre de Toluca puede consultarse en Secretaría de Relaciones Exteriores, “7ª Cumbre de Líderes de América del Norte”, Notisem, 19 de febrero de 2014. Consultado el 10 de junio de 2016 en: <http://consulmex.sre.gob.mx/montreal/images/Consulado/Comunicado/hoja%20informativa-cumbretrilateral.pdf>; y Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, op. cit., p. 56.

⁹ Véase Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, op. cit., pp. 62-64.

En el mismo sentido, tanto Estados Unidos como Canadá parecen mostrar poco interés en retomar la idea norteamericana, y se han concentrado en otro tipo de iniciativas internacionales. Por un lado, tanto Canadá como Estados Unidos han buscado – el primero ya lo ha conseguido¹⁰ – la firma de un tratado comercial con la Unión Europea. Por otro, durante las negociaciones del recientemente firmado Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP), los países de América del Norte enfrentaron las negociaciones de forma separada, sin ningún esfuerzo de coordinación frente a un instrumento comercial que tendrá implicaciones profundas para la región económica norteamericana.

A pesar de este escenario, a finales de 2014, el *Council on Foreign Relations* publicó un reporte sobre el estado actual de las relaciones trilaterales entre México, Estados Unidos y Canadá cuya conclusión fue la profundización de la integración de América del Norte con base en tres pilares – energía, competitividad económica y seguridad – para asegurar un futuro próspero en los tres países.¹¹ Con todo, es cierto que al compararlo con el reporte publicado en 2005, entre cuyas recomendaciones se incluía iniciar las negociaciones para avanzar hacia una unión aduanera norteamericana, las recomendaciones del más reciente documento del centro de pensamiento estadounidense son más modestas (e.g. reducir las barreras no arancelarias al comercio provocado por costos de transacción transfronterizos¹²).

Asimismo, y como se adelantó desde la introducción, el hecho de que el Presidente Obama esté a poco más de seis meses de dejar el cargo, aunado a la inédita coyuntura electoral que se vive en Estados Unidos, lleva a pensar que la Cumbre de Líderes de América del Norte del próximo 29 de junio podría no resultar en compromisos de envergadura para los próximos años. Adicionalmente, y como ha identificado la prensa canadiense, la posibilidad de que el virtual aspirante del Partido Republicano Donald Trump sea el sucesor del Presidente Obama en la Casa Blanca será el gran “elefante en el cuarto” durante la reunión entre los tres mandatarios,¹³ más si se considera que una de las principales propuestas de campaña del magnate neoyorquino es denunciar el TLCAN y construir un muro en la frontera entre Estados Unidos y México. Al respecto, y de acuerdo con declaraciones del Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Paul Carreño King, aunque México no espera que Donald Trump sea un tema explícito del encuentro, sí tiene la expectativa de que la Cumbre de Ottawa envíe un mensaje sobre la importancia de la cooperación norteamericana.¹⁴

¹⁰ El Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la Unión Europea (CETA, por sus siglas en inglés) fue concluido en agosto de 2014. Actualmente está en proceso de revisión y ratificación legislativa, por lo que ambas partes esperan que entre en vigor a principios de 2017. Véase European Commission, “Acuerdo Económico Global y Comercial”, Bruselas, 2 de junio de 2016 (actualización). Consultado el 10 de junio de 2016 en: http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_es.htm

¹¹ David H. Petraeus, Robert Zoellick y Shannon K. O’Neil, North America. Time for a New Focus, Washington, D.C., Council on Foreign Relations, octubre de 2014. Consultado el 15 de junio de 2016 en: <http://www.cfr.org/americas/north-america/p33536>

¹² Ibid., p. 68.

¹³ Campbell Clark, “Trump will be the elephant in the room at the Three Amigos Summit”, The Globe and Mail, 23 de mayo de 2016. Consultado el 17 de junio de 2016 en: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/globe-politics-insider/trump-will-be-the-elephant-in-the-room-at-three-amigos-summit/article30117413/>; y Julio César Rivas, “Canadá, México y EU tratarán de economía y Trump en su cumbre”, Milenio, 20 de junio de 2016, secc. Al frente, p. 4.

¹⁴ Campbell Clark, “Trump will be the elephant in the room...”.

De acuerdo con Kevin Thomson, Director para América del Norte del Ministerio de Asuntos Globales de Canadá, la agenda de la Cumbre de Ottawa incluirá los temas de combate al cambio climático y energías limpias¹⁵ – donde los tres mandatarios tienen importantes coincidencias. Aunque el Gobierno de Canadá no ha hecho pública una agenda tentativa del encuentro, es previsible que los Presidentes Obama y Peña Nieto y el Primer Ministro Trudeau hablen también sobre temas de competitividad económica, el TPP, seguridad contra el terrorismo y el crimen organizado, entre algunos otros que formaron parte del Comunicado Conjunto de la Cumbre de Toluca. Aunque el funcionario canadiense reconoció que “no es tiempo para visiones de largo plazo”, sí dijo que es importante como un gesto de compromiso con el enfoque trilateral en las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá.¹⁶

Por último, vale la pena enfatizar en la relación bilateral entre México y Canadá en vista de que, a raíz del ascenso del Primer Ministro Trudeau, ha recuperado la fluidez y el carácter constructivo de la comunicación, en buena medida por la promesa del Mandatario canadiense de finalmente retirar el requisito de visa a los nacionales mexicanos que quieran visitar ese país. Al respecto, la Ministra de Comercio Internacional de Canadá, Chrystia Freeland, recientemente sugirió que su país recibiría al Presidente Peña Nieto con el anuncio del establecimiento de una hoja de ruta para su eliminación definitiva, para la cual México debería implementar algunas medidas (e.g., modernización de controles fronterizos).¹⁷ De tal suerte, además de refrendar el compromiso de México con el proyecto de integración norteamericano, la visita del Titular del Ejecutivo a Ottawa podría ser también el escenario de un relanzamiento de la relación bilateral con Canadá. En términos estratégicos – y ante la posibilidad de una victoria electoral de Donald Trump en Estados Unidos – el vínculo mexicano-canadiense podría convertirse en un gran activo para México, como lo hizo ver el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso, quien en una visita de trabajo a Canadá la semana pasada dijo que “si el sentimiento negativo hacia México prevalece en Estados Unidos, buscaremos acercamiento con países amigos de México [como] Canadá”.¹⁸

Consideraciones finales

A pesar de que la octava Cumbre de Líderes de América del Norte se dará en un momento político – el final del mandato presidencial de Barack Obama en Estados Unidos – que dificulta la suscripción de iniciativas o acuerdos concretos de largo plazo, la coyuntura electoral y la retórica contra la integración comercial norteamericana del virtual candidato republicano para

¹⁵ Mike Blanchfield y Bruce Cheadle, op. cit.

¹⁶ Kevin Thomson en International Research on Public Policy, “What is the future of North American integration?”, YouTube, 8 de junio de 2016. Consultado el 17 de junio de 2016 en: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/globe-politics-insider/trump-will-be-the-elephant-in-the-room-at-three-amigos-summit/article30117413/>

¹⁷ EFE, “Canadá sugiere que eliminará el visado a los mexicanos a finales de junio”, 18 de junio de 2016. Consultado el 20 de junio de 2016 en: <http://www.efe.com/efe/america/portada/canada-sugiere-que-eliminara-el-visado-a-los-mexicanos-finales-de-junio/20000064-2960171> ; y Stephanie Levitz, “Mexican visas unlikely to be lifted in time for Three Amigos summit”, CBC News, 20 de junio de 2016. Consultado en la misma fecha en: <http://www.cbc.ca/news/politics/canada-mexico-visas-1.3643311>

¹⁸ Citado en El Informador, “Triunfo de Trump estrecharía lazos Canadá-México, Videgaray”, 15 de junio de 2016. Consultado el 20 de junio de 2016 en: <http://www.informador.com.mx/economia/2016/667118/6/triunfo-de-trump-estrecharia-lazos-canada-mexico-videgaray.htm>



suceder al Presidente Obama, será tácitamente el tema más importante de la reunión. México tiene el interés estratégico de asegurar el compromiso estadounidense y canadiense con el enfoque trilateral y la profundización de la integración comercial a fin de posicionar a América del Norte como la región más competitiva y dinámica del mundo, según se acordó en Cumbre de Toluca en 2014. En el mismo sentido, el previsible relanzamiento de la relación con Canadá a partir de la remoción del requisito de visa podría traducirse también en una alianza estratégica para fortalecer la relación trilateral.



**Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques
Unidad de Estudios y Análisis Internacionales**

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Jefa de Unidad
Renata D. Bueron Valenzuela

Colaboraron en la elaboración y edición de este documento:
J. Enrique Sevilla Macip