

La política exterior de Canadá: notas para una reflexión

Dra. Isabel Jaramillo Edwards
Investigadora CEA

Introducción

Canadá, como los Estados Unidos, es un país industrializado con un capitalismo avanzado que se enfrenta a un entorno internacional e interno cambiante, donde la reinserción en la economía global que se restructura exige una serie de ajustes, tanto en su política interna como externa.¹ La creciente integración de la economía internacional y la diversidad de una sociedad construida sobre la base de la emigración presentan múltiples retos al gobierno y a la nación canadiense, donde no está ausente el peso de los Estados Unidos en el contexto bilateral, hemisférico y global. Canadá, como potencia media en el contexto hemisférico, es un actor relevante a considerar.

Este trabajo cuenta con antecedentes que nos ubican en la política exterior de Canadá. Enfocaremos el 11 de septiembre, como punto de inflexión en el sistema internacional y su impacto en la política canadiense; el debate en torno a la política exterior, de manera de acercarnos a la propuesta liberal de Paul Martin, que asumía el cargo de Primer Ministro con una nueva agenda; y el tratamiento de la crisis en Haití como un elemento de la práctica, para por último hacer referencia a las elecciones de mayo de 2004 que daban continuidad a la política del primer ministro Paul Martin.

Los antecedentes

Canadá —por razones históricas— centró sus relaciones externas con Europa, con la cual mantiene estrechos lazos culturales, políticos y militares dada su membresía en la OTAN. Las relaciones con el hemisferio han estado básicamente orientadas a los Estados Unidos —con el cual comparte una extensa frontera— y al Caribe con el cual ha mantenido una relación tradicional, vinculada a los orígenes del British Commonwealth y a relaciones puntuales y centradas en aspectos económicos y comerciales, que se ampliaron en la década de los ochenta.

El ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos en los años 80 implicó una renovada atención sobre la Cuenca del Caribe, traducida en la implementación de un “mini Plan Marshall” y el incremento del presupuesto militar estadounidense. En el plano hemisférico, marcó un hito la concertación latinoamericana —dado el desgaste e incapacidad de OEA—² orientada a la solución política negociada del conflicto centroamericano. La regionalización del conflicto centroamericano impulsó la iniciativa negociadora y de mediación —el Grupo de Contadora (1983)— en el cual México

¹ Para un enfoque comparativo entre Canadá y los Estados Unidos, ver *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Keith Banting, George Hoberg and Richard Simeon (editores), McGill-Queen's University Press, 1997.

² La guerra de Las Malvinas fue determinante en este sentido.

desempeñó un papel medular. La región centroamericana tuvo un bajo perfil en la política canadiense hasta 1983, en que se publican dos informes —originados en el Subcomité de Relaciones con América Latina y el Caribe del Parlamento canadiense— en los que se llamaba la atención sobre la región, el deterioro de los derechos humanos en El Salvador, el desplazamiento de la población en gran escala, la pobreza, y el incremento de la confrontación este-oeste, entre otros. El gobierno adoptó selectivamente las sugerencias del comité, cuestión que se articulaba con el fortalecimiento de sus intereses en la región.³ En lo que se refiere a la crisis centroamericana, Canadá⁴ se orientó al apoyo de la paz, reconociendo la prioridad de la región para su política exterior y apoyando el proceso iniciado por Contadora. En este sentido, Canadá aportó su asistencia para el desarrollo y su experiencia en las operaciones de mantenimiento de paz bajo los auspicios de la ONU. Básicamente se ubicaba en una postura intermedia: de un lado, afirmaba sus intereses regionales cautelosamente de forma de no crear fricciones en sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos, y al mismo tiempo reafirmaba sus intereses económicos. Canadá desempeñó un rol de mediador indirecto y participó activamente en la implementación de los acuerdos en Centroamérica.

Es solo en la década de los ochenta y noventa —en el primer caso debido al conflicto centroamericano y en el segundo, al incremento de los intereses económicos de la readecuación global— que las relaciones con América Latina y la atención que Canadá le presta al continente se incrementan. Canadá y México comparten situaciones geoestratégicas similares dado que ambos comparten extensas fronteras con los Estados Unidos,⁵ en el Norte y en el Sur respectivamente, sin embargo, México solo ha sido objeto de la atención canadiense en las dos últimas décadas. En lo que se refiere al hemisferio, la dinámica de concertación desarrollada para solucionar el conflicto centroamericano en los ochenta⁶ y posteriormente el TLCAN han incrementado el interés mutuo y estrechado la relación bilateral. Se trata de dos países —México y Canadá— con diferentes niveles de desarrollo económico, contextos internos específicos, culturas políticas y proyección internacional propias, aunque coincidente en algunos casos. Canadá tuvo enfoques diferentes en lo que se refiere a la política exterior estadounidense en el terreno internacional durante la guerra fría: el caso de Cuba, y también el conflicto centroamericano, tema en el cual se daban coincidencias con México, y algunos momentos y puntos de afinidad con Cuba, entre otros.

La realidad internacional cambiante de los años 90 que tiene que ver con la recomposición de la hegemonía en el ámbito global y la globalización. Lo que algunos llaman la “pausa estratégica”, abrió un espacio para un nuevo enfoque en todos los ámbitos incluyendo los

³ La venta de equipos militares a Guatemala se mantenía al mismo tiempo que Ottawa la condenaba por la violación de los derechos humanos en la ONU. Ver Jonathan Lemco, *Canada and the Crisis in Central America*, Praeger, New York, Westport, London, 1991, pp. 4-5.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Como dijera, en los años 60, el ministro de relaciones exteriores de Canadá al ministro de relaciones exteriores de México: “We have one common problem between us”. Citado por John W. Holmes, “Behind the Headlines”, Canadian Institute of International Affairs, March 1970, in Jonathan Lemco, *Ob. cit.*

⁶ Desde 1948 Canadá ha participado activamente en este tipo de misión. Ver David B. Dewitt, “Canadian Experience in Peacekeeping and Verification”, in *Canada and Latin American Security*, H.P. Klepak, ed., Méridien, Québec, 1993, pp. 147-167.

temas relacionados con la seguridad, entendida hasta entonces desde el punto de vista militar clásico. En el hemisferio occidental, la ausencia de conflictos bélicos y la integración regional creó un espacio propicio para la cooperación y la convergencia de intereses. En este contexto, Canadá como potencia media que aspiraba a fortalecer su posición, tuvo la posibilidad de aplicar la voluntad política para lograr alianzas y un espacio con propuestas alternativas y fortalecer sus intereses económicos.

En términos generales, Canadá intentó adoptar una postura intermedia, equilibrada y pragmática —aunque con períodos más gélidos que otros de acuerdo con la coyuntura internacional— basada en sus intereses, donde “el nacionalismo económico y político” y su manejo por parte de los políticos canadienses desempeñó su papel. El cambio en el entorno internacional resulta una búsqueda de nuevas concepciones y enfoques en la seguridad y la paz. Es en este contexto que Canadá —en la crisis de la ex Yugoslavia— reafirmó su postura sobre la concepción de “seguridad humana”.⁷

El impacto de los atentados del 11 de septiembre de 2001

Cabe recordar que una postura tradicional en la diplomacia canadiense se relaciona con el reconocimiento de gobiernos que cuentan con el apoyo popular⁸ y el desarrollo de los intereses de orden económico-comercial, y la perspectiva de las relaciones en este terreno. En el plano de la seguridad y defensa, su estrecha relación con los Estados Unidos y el hecho de que Canadá es parte del *North American Aerospace Command (NORAD)* y de la OTAN, caracterizan de alguna manera esta postura. El acuerdo de cooperación en materia de defensa de Canadá con los Estados Unidos data de 1958 y se mantiene hasta la actualidad, con las readecuaciones correspondientes a la agenda de seguridad que se deriva del nuevo contexto internacional. Frente a la situación creada a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el componente canadiense de las fuerzas de NORAD asume posturas afines al nivel de alerta de las fuerzas estadounidenses.

La posición de Canadá ha sido consistente con su preocupación por asegurar, de un lado, el apoyo a los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, intentando, a la vez, mantener un margen de autonomía frente al liderazgo estadounidense. Esta actitud que fue característica del primer ministro Jean Chretien durante su mandato —ni demasiado antiestadounidense, ni demasiado proestadounidense. De hecho, se producía una “armonización con cautela” de las políticas comunes en cuanto al terrorismo y por otro lado, Chretien preservaba a Canadá de la guerra en Irak.

⁷ “Kosovo and the Human Security Agenda”, Notes for an Address by the Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Foreign Affairs, to the Woodrow Wilson School of Public and International Relations, Princeton University, Princeton, New Jersey, April 7, 1999.

⁸ Canadá mantuvo sus relaciones con Cuba después de 1959. John Diefenbaker era el primer ministro de Canadá cuando triunfa la Revolución. Sobre la base de su postura de mantener las relaciones diplomáticas con Cuba es que evoluciona la relación posterior. John M. Kirk, P. MacKenna and J. Sagebien, “Back in Business, Canada and Cuba relations after 50 Years”, *The Focal Papers*, Canadian Foundation for the Americas, 1991. Ver también James Rochlin, *Discovering the Americas: The Evolution of Canadian Foreign Policy Towards Latin America*, UBC Press, Vancouver, 1994, pp.49-62.

El Ministro de Defensa canadiense declaraba que Canadá no estaba comprometido con ningún plan (militar) específico; otros funcionarios destacaban que no se debían someter los valores y las tradiciones canadienses a la urgencia de una respuesta militar, en las condiciones en que se estaba haciendo. Sin embargo, surgían propuestas para establecer un nuevo servicio de espionaje exterior⁹ como parte de la reacción de acomodo al nuevo contexto, incrementando no solo la capacidad propia de obtener información que permita disminuir la vulnerabilidad a este tipo de suceso, sino como parte de una estrategia de “integración de intereses globales”. Las declaraciones del ministro de defensa Eggleton expresaban el completo apoyo de Canadá al esfuerzo estadounidense, añadiendo que no había un compromiso formal, más allá de la operación de Afganistán, y que todas estas cuestiones eran revisadas sobre la marcha.¹⁰ De otro lado, se manifestaban dudas acerca de la validez de una respuesta militar dirigida por Washington, marcando, de este modo, un distanciamiento discreto que responde a necesidades domésticas, de forma de no colocar al país en la posición de aliado “sumiso” de los Estados Unidos y, al mismo tiempo, ratificar el apoyo y el compromiso de atacar de raíz el mal del terrorismo “erradicando sus bases, pero a la vez evitando que se reproduzca”.

A partir del 11 de septiembre de 2001, se incrementa el interés de los Estados Unidos en el reforzamiento de las fronteras. Este es un tema que ya estaba presente en la agenda de seguridad del país desde los años 90, y que cobra especial relevancia a partir de los atentados al WTC-Pentágono. La frontera de los Estados Unidos con Canadá es de 5 525 millas y constituye lo que algunos llaman “la frontera no defendida más larga”. Algunos la califican de casi imposible de defender. A su vez, el TLCAN ha eliminado las pocas tarifas y barreras para la inversión que dividían las economías canadiense y estadounidense. El volumen de tráfico a través de la frontera es impresionante y crítico para el bienestar de ambas economías. En el 2000, se produjeron más de 200 millones de cruces individuales de la frontera desde y hacia Canadá y desde 1996, el número de cruces de frontera se ha aumentado en un 25 %. Este crecimiento ha mantenido el mismo ritmo que el crecimiento del comercio bilateral. En 1980 el comercio bilateral en las dos direcciones —entre los Estados Unidos y Canadá— era de un valor de 170 mil millones de dólares estadounidenses; en el 2000, se había elevado a 486 mil millones de dólares estadounidenses. En ambos años, Canadá fue el principal socio comercial de los Estados Unidos.¹¹ Esta circulación de bienes y comercio sufrió un impacto como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, a partir del incremento de los controles que retrasaban —y aumentaban los costos— del tránsito de productos a través de la frontera común.

En la sensibilización de los temas asociados con las fronteras, surgían planteamientos desde México (declaraciones de la embajadora de México en Canadá) en cuanto a que los países de América del Norte tendrían que organizarse en torno a un plan de seguridad integral que

⁹ Jim Brown, “Debate Rekindled over Canadian foreign Spy Service”, *The Globe and Mail*, October 15, 2001, p. A6.

¹⁰ Shawn McCarthy, “Parliamentary Bureau Chief, Ottawa backs U.S. 'all the way', Eggleton pledges military support even if Bush targets other countries”, *The Globe and Mail*, October 15, 2001, p. A1.

¹¹ “Canada and the War on Terrorism: The US Challenge on the North American Front”, *Canada Focus*, vol. 2, Issue 3, CSIS, October 2001.

conformase un perímetro de seguridad¹² cuestión que en el 2001 se planteaba como tema a definir, ya que un plan integral implicaba aspectos comerciales, migratorios y de seguridad (ya existen intercambios de inteligencia entre México y Canadá) y se dan perspectivas diferentes desde los Estados Unidos, Canadá y México.¹³

El tema del terrorismo también tuvo un impacto en las políticas migratorias. En este sentido, Canadá consideraba endurecer su política inmigratoria en respuesta a presiones de los Estados Unidos, que exigía normas más estrictas hacia emigrantes y refugiados, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre. El embajador estadounidense en Canadá, Paul Cellucci, declaraba que la política canadiense en materia de inmigración debía alinearse a la de Washington, “para establecer un perímetro norteamericano que aplique controles más rigurosos sobre las personas que llegan del exterior. Debemos defender al pueblo de América del Norte de este tipo de ataques perversos”.

Del lado canadiense, David Mutimer, director del Centro de Estudios Internacionales y de Seguridad de la Universidad York en Toronto, declaraba que “era esperable que los Estados Unidos presionaran” a Canadá y sostenía que “debe [ríamos] movernos en esa dirección si queremos mantener alguna forma de frontera abierta entre ambos países”. La propuesta también era respaldada por la conservadora comunidad empresarial del país. Canadá deberá adoptar políticas migratorias similares a las de los Estados Unidos si no quiere que la frontera común sea casi imposible de cruzar, sostenía el director del grupo ferroviario *Canadian Pacific Limited*, David O'Brien.

De otra parte, según el analista Joel Sokolsky, del *Royal Military College*, de Kingston, Ontario. “si Estados Unidos sigue adelante con planes como el polémico sistema de defensa con misiles y las últimas propuestas de defensa territorial, Canadá se enfrentará a una prueba crucial en su política exterior. No podemos permanecer al margen. La defensa territorial terminará incluyendo a Canadá”.¹⁴ Al mismo tiempo, el primer ministro Jean Chretien, al iniciar un debate en el Parlamento sobre los atentados en los Estados Unidos decía que “si fuera necesario cambiar las leyes, nosotros lo haremos. Si debemos aumentar las medidas de seguridad para proteger a los canadienses, también lo haremos. Estaremos vigilantes”. Sin embargo, agregaba que “nosotros no cederemos a la tentación de ajustar rápidamente la seguridad al precio de los valores que defendemos en nuestro corazón y que son la llama de la esperanza, de la libertad y de la tolerancia en el mundo”, y subrayaba que no se dejarían “empujar hacia la esperanza, seguramente condenada al fracaso, de convertir a Canadá en una fortaleza contra el mundo”, agregando que Canadá participaría en la lucha contra el terrorismo, pero rechazaría cualquier medida antidemocrática.¹⁵ El ministro Chretien intentaba transitar en la delicada línea entre dar un apoyo que implique carta blanca para Bush en la lucha contra el terrorismo, y aparecer entregando la valiosa

¹² Ya existe un intercambio de inteligencia entre México y Canadá. Ver Jorge A. Bustamente, “México y el perímetro estratégico con EU”, *Milenio*, México, 1ro de octubre de 2001.

¹³ En cuanto a los Estados Unidos, Canadá y México, en una perspectiva más amplia, ver Robert A. Pastor, *Toward a North American Community*, Institute for International Economics, Washington D.C., August 2001 y también el informe reciente del Council on Foreign Relations (CFR), 2005 con respecto al tema.

¹⁴ Mark Bourrie, “Presión de EEUU para modificar política migratoria”, *IPS*, Ottawa, 19 de septiembre de 2001.

¹⁵ Notimex, Montreal, 17 de septiembre de 2001.

soberanía canadiense a su poderoso vecino del sur. Sus declaraciones suscitaban un ácido debate interno.¹⁶ El debate tenía como trasfondo la complejidad de dar respuestas concretas en un combate contra la imagen de un enemigo prácticamente invisible, con dos caras: el terror y la respuesta. Las políticas migratorias tendían a hacerse más selectivas y controladas.

El impacto del 11 de septiembre en los presupuestos de defensa, que tendieron a incrementarse, resultó evidente. En este sentido, no están ajenos ni Canadá, ni América Latina, ni el Caribe. En el caso de Canadá, el gasto militar se había reducido en un 23 % entre 1993 y 1999. A pesar de que se había incrementado levemente desde entonces, Canadá gasta el 1,2 % de su producto interno en defensa, cifra menor que cualquier país miembro de la OTAN, excepto Luxemburgo. Cabe destacar que en el mes de julio de 2001, el ministro de relaciones exteriores John Manley, declaraba que el “unilateralismo” de la Administración G.W. Bush generaría confrontación, al mismo tiempo que subrayaba enfáticamente que Canadá se “oponía inalterablemente al armamentismo del espacio ya que lo consideraba una orientación sumamente peligrosa”,¹⁷ aunque era previsible que a partir de la dinámica bilateral en materia de defensa y seguridad, hubiera un eventual cambio de postura.

Los retos que se le presentaban a Canadá —post 11 de septiembre de 2001— se ubicaban en varios planos. En primer lugar, la política canadiense se ubica en un punto intermedio, en la lógica de un distanciamiento discreto de las posturas estadounidenses, de forma de dar respuesta a las necesidades de la política doméstica. De esta manera, se evita ubicar al país en una postura sumisa *vis-a-vis* con los Estados Unidos y, al mismo tiempo, se ratifica el apoyo y el compromiso de atacar de raíz el mal del terrorismo “erradicando sus bases pero a la vez evitando que se reproduzca”.

Desde la opinión pública, de otra parte, surge la necesidad de promover otros valores y objetivos en la política hacia la región, en la perspectiva de la erradicación de las raíces del terrorismo cuestión que incluye: trabajar por la reducción de la pobreza, educación primaria universal, democracia, derechos humanos, y medios de comunicación libres. En el plano interno, las presiones para que el gobierno elevara las medidas de seguridad y la nueva ley que se presentaba al Parlamento, podían implicar una pérdida de libertades civiles y aplicarse elevados niveles de restricción en el plano de las fronteras, cuestión que podría afectar la soberanía del país, al tiempo que dificulta el libre flujo del comercio.

Una cuestión medular es el impacto del terrorismo en el hemisferio, sobre todo como eje central de la política exterior de los Estados Unidos y los retos que esto representa para la de Canadá en su proyección hacia América Latina y el Caribe. En este contexto, es relevante considerar el peligro que implica la homologación de movimientos sociales alternativos y rebeldes —que no son necesariamente terroristas— con el terrorismo internacional. El reto fundamental es la necesidad de mantener la capacidad de un margen

¹⁶ “Canada's Chretien Fights Soft Image in New War”, September 25, 2001 Posted: 4:41 PM EDT (2041 GMT), *Reuters*, en www.cnn.com.

¹⁷ “U.S., Canada Swap Barbs over Military Spending, Space-based Weapons” *AP*, MSNBC News, Toronto, July 27, 2001.

de acción, frente al estado de seguridad nacional establecido por los Estados Unidos y su proyección a escala global.

En la incertidumbre que se deriva de un contexto internacional en transición y de un escenario problemático, que se origina a partir de los atentados terroristas, se desarrollará una dinámica altamente compleja en el ámbito de la construcción de una nueva arquitectura global. Los atentados terroristas al WTC-Pentágono marcarán un punto de inflexión en el sistema internacional y resultan en una recomposición de las alianzas en el ámbito global, donde lo que primará serán los intereses particulares y específicos de cada uno.¹⁸

En el terreno de la cooperación internacional cobrarán una mayor relevancia las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de la ONU, en las cuales Canadá tiene una larga experiencia. Este es un aspecto de la proyección canadiense cuya relevancia se incrementará en la medida en que se construye la nueva arquitectura global.

Por último, tanto la dinámica de la integración y de los tratados de libre comercio —y los temas de seguridad asociados a las mismas— como la conformación de un perímetro de seguridad de América del Norte, que incluye a Canadá, México y parte del Caribe,¹⁹ bosquejan nuevas problemáticas cuyo desarrollo perspectivo habrá que observar. Entre ellas se encuentran las definiciones políticas específicas como el papel de Canadá en dicho perímetro²⁰ y el impacto que las medidas de seguridad asociadas a las fronteras y otros tendrán en la esfera del intercambio comercial, por solo mencionar algunos aspectos.

El debate sobre política exterior

Los antecedentes del debate de la política exterior se remontan a lo que se denomina la Doctrina Axworthy. El lineamiento general de la postura diseñada por el Ministro en 1999 —“*Kosovo and the Human Security*”—²¹ parte de la premisa de un entorno cambiante en el que las concepciones tradicionales de la paz y seguridad globales basadas fundamentalmente en la seguridad nacional, ya no eran suficientes frente a las “nuevas realidades”. Es que, desde el punto de vista canadiense, la seguridad de los individuos, la llamada seguridad humana, pasaba a ser un elemento central de la política exterior, en este caso impulsada por la crisis de los Balcanes y específicamente Kosovo, que el Ministro asumía como un momento de definiciones, no solo para Canadá sino también para la OTAN y la comunidad internacional.²² El ministro Axworthy desarrolló una política basada en tres ejes: el “poder suave”, en correspondencia con los cambios en el contexto internacional y el incremento de la interdependencia; la seguridad humana, que considera las necesidades del individuo y de los estados; y la construcción de la paz, asociada a las

¹⁸ Isabel Jaramillo Edwards, “Los atentados terroristas al WTC/Pentágono como punto de inflexión en las relaciones interamericanas”, *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XIV, no. 28, Ciudad de La Habana, julio-diciembre de 2001. También en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, año 16, no. 3 y 4, julio-diciembre de 2001.

¹⁹ Incluye a Cuba y Bahamas.

²⁰ Ver en este sentido Prof. Joseph T. Jockel, “After the September Attacks: Four Questions About NORAD’s Future”, *Canadian Military Journal*, Spring 2002, pp. 11-16.

²¹ “Kosovo and the Human Security Agenda”, Ob cit.

²² Ibíd.

tradicionales funciones desarrolladas por Canadá en este terreno. La base de su pensamiento planteaba que los cambios estructurales en el sistema internacional permitían que Canadá desempeñara un rol más significativo en la arena mundial y que debiera orientarse en esta dirección. En esta lógica, Axworthy implementó una activa política hacia América Latina.²³

En el contexto global actual, cambiante e incierto, el ministro de relaciones exteriores, Bill Graham, impulsaba —en el 2003— una iniciativa destinada a desarrollar un debate público y un programa de consultas sobre el papel de Canadá en el mundo y su política exterior.²⁴ Las consultas se realizaban en un entorno en el que pesaba significativamente la guerra de Irak y sus implícitos. Contribuían a este diálogo el *House Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*, con un informe sobre el futuro de las relaciones de América del Norte y sobre las Relaciones de Canadá con el mundo musulmán.

Trascendía del debate —*A Dialogue on Foreign Policy*— la percepción de que Canadá podía impulsar la seguridad global por medio de un trabajo continuado dentro de las Naciones Unidas, fortaleciendo así el sistema internacional. Sin embargo, los canadienses señalaban la necesidad de reformas en las organizaciones internacionales incluyendo las Naciones Unidas y en organizaciones multilaterales efectivas que sirvieran a los intereses a largo plazo del país.

Otro eje del debate se ubicaba en la cercanía geográfica y la tradicional relación con los Estados Unidos, como vecino y aliado, y cómo ambos elementos resultan en un eje fundamental de política exterior de Canadá y en la priorización de la relación bilateral.²⁵ Los ciudadanos reconocieron que un hábil manejo de las diferencias ocasionales con los Estados Unidos debe ser parte del compromiso a largo plazo para fortalecer la relación continental, de manera de avanzar en muchos objetivos comunes. Se planteaba que en el nuevo entorno de seguridad, los canadienses apoyan con fuerza una noción de seguridad amplia, aquella que percibe que la propia seguridad depende de la estabilidad, el orden y la prosperidad de la comunidad global, conjuntamente con los derechos humanos y el desarrollo democrático de los pueblos del mundo. El documento indica que los canadienses creen que el compromiso directo de los ciudadanos debe ser central para un buen gobierno en la construcción de la política exterior del país, así como en la reforma y renovación de formas multilaterales de gobernabilidad. Entre los temas más discutidos estuvieron los relacionados con el rol de Canadá en el mundo y la necesidad de fortalecerlo, la globalización como fenómeno que se asocia al tema de la distribución equitativa, gobernabilidad democrática y sustentabilidad ecológica y también aquellos relacionados con la expansión de los mercados, los avances en las comunicaciones y sociedades más abiertas, todas cuestiones que pueden ser beneficiosas para la interrelación e interconexión en beneficio del conocimiento, de las redes transnacionales incluyendo el activismo de la sociedad civil. *A Dialogue on Foreign Policy* se refiere también a la apertura creciente de las fronteras, con resultados positivos como la expansión de las ideas y bienes, pero también con efectos sociales preocupantes, como son la erosión de la soberanía política y

²³ Brian J. R. Stevenson, “Too Close to the Americans, Too Far From the Americas: A Liberal Policy Towards the Hemisphere”, *Vanishing Borders*, chapter 12, 2003, pp. 223-245.

²⁴ “Final Report, A Message from the Honourable Bill Graham, Minister of Foreign Affairs”, *A Dialogue on Foreign: Report to Canadians*, June 2003, p. 1, en www.foreign-policy-dialogue.ca.

²⁵ *Ibíd.* p. 2

cultural; y de otro lado, la apertura global y las interconexiones facilitan la expansión de nuevas formas de terrorismo y actividad criminal, enfermedades infecciosas e inestabilidad económica. Los canadienses reconocen la erosión de los límites entre lo externo y lo interno, cuestión que requiere enfoques de política exterior adaptadas a la realidad actual.

En general, del documento —*A Dialogue on Foreign Policy*— se deriva un llamado para que Canadá desempeñe un papel internacional más sustantivo, en la implementación de los principios establecidos y a mejorar la coherencia de la política exterior. Algunos señalaron que los intereses y valores que Canadá propicia en el exterior deben estar debidamente relacionados con una evaluación realista de la postura internacional y capacidad de acción del país. La seguridad humana y los derechos humanos se subrayan como fundamentales, así como también la renovación del sistema internacional, en aras de una mayor efectividad para enfrentar los problemas globales, que solo requieren de soluciones colectivas.²⁶ En el plano de un enfoque de seguridad global compartido, cabe recordar que el “Diálogo” se desarrolló en un momento de grandes tensiones internacionales, donde las cuestiones relacionadas con la guerra adquirieron una importancia medular.

Aunque surgieron grandes diferencias en relación con la guerra de Irak, una clara mayoría de los que respondieron al “Diálogo” aplaudieron la decisión de Canadá de no adherirse a la coalición militar liderada por los Estados Unidos y apoyaron el trabajo de Canadá en la ONU. Muchos aspiran a que desempeñe un rol de liderazgo en asegurar que las instituciones multilaterales, especialmente la ONU, participen en las tareas de posguerra y muchos aspiran a que participe también en la solución del conflicto del Medio Oriente.²⁷ Dados los implícitos de las amenazas del terrorismo, algunos participantes plantearon la necesidad de aumentar la capacidad de Canadá para defender sus fronteras de las amenazas externas y su participación en los esfuerzos de combate al terrorismo en el terreno global y regional.²⁸ La mayoría insistió en la urgencia de hacer que la seguridad humana comprensiva sea eje de la política exterior canadiense, desarrollada a través de la cooperación multilateral. Con la aspiración de continuar siendo una sociedad abierta y comprometida en un mundo interdependiente, los canadienses enfatizaron una visión con proyección externa en su enfoque de la paz internacional y de las políticas de seguridad, que eviten la ilusión de que la seguridad se logra escudándose tras un muro. Los canadienses apoyan sólidamente la participación en misiones de mantenimiento de paz aprobadas internacionalmente, pero la participación en las operaciones de estabilización antiterrorista, como las que se realizan en Afganistán es en menor grado. Además, el debate demostró la existencia de una amplia y compartida preocupación sobre el estado de las fuerzas armadas de Canadá. En este sentido, una gran mayoría de los participantes apoyaron el aumento de los recursos para asegurar que las fuerzas canadienses estén adecuadamente equipadas para las misiones que se les solicite participen.²⁹

El retiro anticipado del primer ministro Jean Chretien, llevaba al cargo a Paul Martin, del Partido Liberal. De acuerdo con el sistema político canadiense, se realizarían elecciones,

²⁶ *Ibíd.* .pp. 7-8

²⁷ *Ibíd.* pp. 9

²⁸ *Ibíd.* p.10

²⁹ *Ibíd.* pp. 10-11

tentativamente, en mayo de 2004, para darle continuidad en el cargo o sustituirlo por el que resultara electo. Finalmente, las elecciones se realizaban en junio de 2004.

El gobierno de Paul Martin

El discurso de Paul Martin, del Partido Liberal, está marcado por algunos hitos relevantes a la transformación de la política exterior canadiense, acorde con el nuevo contexto internacional y en la perspectiva de una nueva arquitectura global.³⁰ Los elementos fundamentales que se plantean en el discurso, se relacionan con la reducción del papel de Europa en el ajuste de la dinámica del accionar internacional, coherente con los intereses de Canadá; la necesidad de dar continuidad a una agenda activa con respecto a América Latina, buscando convergencias con los latinoamericanos de forma de equilibrar el rol de los Estados Unidos en la región, aunque siempre evitando introducir elementos de fricción en la relación bilateral Canadá-Estados Unidos. En el terreno de la seguridad hemisférica, también se busca un equilibrio que evite fricciones innecesarias, manteniendo al mismo tiempo, una postura diferenciada con respecto al tema. Se tendía a plantear el límite y reducción del papel de las ONG en el plano internacional, aunque, se destacaba la necesidad de fortalecer las capacidades de las mismas, así como también las de la sociedad civil en el ámbito local, en cada país y en el global.

Cabe señalar que la proyección política de Paul Martin se producía en un momento en que Canadá, a partir del realismo político, se estaba ubicando en el nuevo contexto internacional. Dicho realismo político se relaciona con la ubicación geográfica de Canadá y su relación con los Estados Unidos. La propuesta política de Paul Martin —que se podría calificar de centro en el espectro canadiense— se orientaba a la readecuación de la política exterior acorde con el actual contexto internacional. En lo que se refiere a la política exterior de Canadá hacia los Estados Unidos, esta será directamente manejada por el primer ministro, manteniéndose los espacios de maniobra acorde con los intereses propiamente canadienses. En el caso de los Estados Unidos, la seguridad del hemisferio norte será un hito, con los consecuentes acuerdos con los Estados Unidos, incluyendo la iniciativa antimisiles. Cabe señalar que en el ámbito de la seguridad se realizan cambios estructurales —el perímetro de América del Norte y el impacto del *homeland security*— cuyo peso es importante considerar en otras instancias y también el impacto de lo que se percibe como una mayor aproximación a los Estados Unidos. La relación de Canadá con la Unión Europea se ha contraído naturalmente aunque ambos tienen inversiones en sus respectivos territorios y el papel de Canadá en la OTAN es más reducido. Habría que ver de qué manera Canadá redistribuye —y ajusta— sus funciones entre la OTAN, la ONU y el perímetro de seguridad de América del Norte, que podría agregar aún nuevas tareas en el terreno de la seguridad.

En el terreno gubernamental, se ampliarían las instancias institucionales del gobierno (congresionales, etcétera) de manera que la política, además de Department o Foreign

³⁰ “Martin Ends Series of Town Halls by Calling for Strengthened Foreign Policy, Says Canada must take a strong leadership role”, *NewsWatcher*, May 15, 2003; Paul Martin, “Liberal Leadership Candidate, How Can We Strengthen Canada’s Voice in the World?”, *NewsWatcher*, 21 de octubre de 2003 and Clifford Krauss, “Canadian Envisions New Role for Nation”, *The New York Times*, October 19, 2003.

Affairs International and Trade (DFAIT), transcurriese también por otros ámbitos. Probablemente la reestructuración significará una mayor centralización y unificación de agencias e instancias del gobierno canadienses —vinculación de lo político, comercial y seguridad, por ejemplo, en la interrelación bilateral— de manera de hacer enfoques coordinados en cuanto a temas de la política exterior y otros.

La propuesta incluía el llamado “plurimultilateralismo”, como alternativa al multilateralismo actual, que combinaría el multilateralismo clásico con “coaliciones *ad-hoc*”, al estilo por ejemplo del Grupo de Contadora en los años 80, Grupo de Río, etcétera, donde el acento, en el caso de América Latina y el Caribe, sería en la seguridad humana, con énfasis en las relaciones bilaterales y a partir de intereses mutuos. Se inscribe una marcada dinámica orientada a realizar tratados de libre comercio bilateral, sobre todo considerando que el ALCA tiene pocas probabilidades de funcionar a corto plazo. Cabe la posibilidad, de que en políticas *ad-hoc*, Canadá asuma posturas alternativas, convergiendo con países específicos en América Latina y perspectivamente podría intentar desarrollar posturas alternativas. En el terreno del comercio, Canadá tenderá a diversificar sus relaciones comerciales —y otras en el plano internacional— como contrapeso a la relación con los Estados Unidos, con el cual desarrolla el 86 % de su comercio.

La tendencia general será la de las políticas *ad-hoc* y, desde el punto de vista estratégico de largo plazo, se trata de una política exterior que, a partir de lo que se denomina “plurimultilateralismo”, está orientada a posicionarse en la nueva arquitectura internacional en formación, lo cual no implica que se abandone el multilateralismo tal cual existe en estos momentos, sino que más bien apunta, previsoramente, a la perspectiva del mundo multipolar.

Las elecciones

Las elecciones de mayo que se supone darán continuidad en el cargo al primer ministro Paul Martin, están marcadas en un debate en el cual concurren diversos elementos. Entre ellos una necesidad de una mayor aproximación a los Estados Unidos³¹ y mejorar las relaciones que habían decaído durante el gobierno de Jean Chretien; la necesidad de incrementar los gastos en defensa y seguridad; la seguridad de la frontera y el comercio,³² un compromiso con el medioambiente, la salud y la educación y programas de educación para la población nativa y una inversión en las ciudades (a las cuales se les transferirán alrededor de 5 mil millones de dólares canadienses). El gobierno anunció un incremento en los gastos de defensa, incluyendo nuevos vehículos armados, helicópteros navales y sistemas de armas móviles —*Strykers*— como parte del plan para remplazar los tanques que poseen actualmente las fuerzas armadas. El ejército espera lograr un contrato de US\$3 mil millones de dólares estadounidenses para adquirir 2 100 de estos vehículos, y completar las conversaciones al respecto a fin de año de manera que la entrega comience en el 2006.³³ Al mismo tiempo, la viceministra Anne McLellan, presentaba al debate del Parlamento la

³¹ Drew Fagan, “Deepen U.S. Ties, Manley Suggests”, *The Globe and Mail*, March 27, 2004.

³² “CANADA: Report blasts security”, *The Miami Herald*, March 31, 2004, p. C02.

³³ Colin McClelland, “Canada’s Martin Outlines Political Agenda”, *The Miami Herald*, February 3, 2004.

propuesta de creación de un nuevo Comité de Seguridad Nacional, que incluía el *status* del mismo, su mandato y estructura.³⁴

Paul Martin enfrentaba escándalos de corrupción que afectaban a los liberales, relacionados con el financiamiento de la campaña electoral. Sin embargo, sin altos ni bajos, el Primer Ministro mantiene un nivel de apoyo relativamente estable, sin incrementos significativos. El electorado parecía, en general, dividido e indeciso cuestión que desembocaba en una de las elecciones más reñidas de los últimos años.³⁵

El resultado de las elecciones y el fortalecimiento del sector conservador agrupado en un nuevo partido político, indica que el Partido Liberal, y por ende de Paul Martin, tendrá que gobernar desde la minoría. El Primer Ministro —desde una postura centrista— dará continuidad a la política exterior desarrollada desde los años 90 —seguridad humana, mantenimiento de paz y un perfil discreto en la proyección de poder— y un fortalecimiento de la asociación con los Estados Unidos.

Como resultado de unas elecciones en las que abundaron las polémicas, Paul Martin llega al cargo con un gobierno de minoría, el primero desde 1979. Los Liberales obtuvieron solo el 36,7 % del voto popular, lo cual significa 135 escaños en la Cámara de los Comunes, esto es un significativo decrecimiento en relación con las anteriores victorias obtenidas desde 1993, El Partido Conservador obtuvo 99 escaños y el separatista Bloc Québécois, 54 escaños y el New Democratic Party obtuvo 19 escaños. El Bloc Québécois, que ocupa 54 de los 75 escaños de la provincia es sumamente fuerte, cuestión que implicará que el primer ministro Paul Martin tendrá que activar la intercomunicación con el sector francófono. Tanto el New Democratic Party como el Bloc Québécois se posicionaron rápidamente para lograr el máximo de influencia en el gobierno y ambos partidos plantearon que intentarían aumentar el gasto federal en salud —tema priorizado por todos los partidos— y vivienda, y al mismo tiempo, anunciaron que bloquearían cualquier compromiso de Canadá en un sistema continental de defensa antimisiles balístico de los Estados Unidos.³⁶ El matrimonio de personas del mismo sexo es otro tema de la agenda interna y los Liberales han solicitado a la Corte Suprema que se pronuncie sobre la constitucionalidad de su propuesta de legislación en cuanto a este asunto.³⁷ De otro lado, el primer ministro Paul Martin se aproximará a lo que se denomina “el déficit democrático” en una situación de minoría en la que la unidad liberal será fundamental así como también la colaboración y cooperación entre los diferentes sectores políticos de forma de lograr un equilibrio que le permita llevar adelante algunos de los temas de la agenda de su gobierno.

El telón de fondo que trasciende los temas de la política exterior es la reforma de la misma, que implica una reformulación del gasto militar, la asistencia externa y la diplomacia. La revisión ha sido llevada a cabo por el Departamento de Relaciones Exteriores, con

³⁴ “Deputy Prime Minister tables consultation paper on National Security Committee of Parliamentarians”, *CNW Telbec*, Ottawa, March 31, 2004.

³⁵ Drew Fagan, “Liberal Support Remains Stagnant, Polls Find”, *The Globe and Mail*, March 27, 2004.

³⁶ Clifford Krauss, “Canadian Leader Adjusts to Minority Rule”, *The New York Times*, June 30, 2004 and “Layton Calls For Martin To Consult Opposition Parties On Health And Peace”, NDP Release, July 10, 2004.

³⁷ “Canada Picks Same-Sex Advocates As Judges”, *AP*, August 26, 2004.

participación del Departamento de Defensa, Comercio Exterior y Canadian International Development Agency (CIDA).³⁸

La política exterior y la seguridad de América del Norte

A mediados de 2004, la cumbre de la OTAN —de la cual Canadá es miembro— acordó, entre otros, ayudar a entrenar las fuerzas armadas iraquíes. Las aspiraciones de los Estados Unidos eran que la OTAN asumiese un rol militar más amplio en Irak. Canadá mantenía su postura de no enviar tropas, pero aceptaba entrenar a la fuerza militar iraquí en formación, pero solo en territorio de un país vecino, y desempeñó un papel central en el monitoreo del proceso electoral en ese país.³⁹

En julio de 2004, el primer ministro Paul Martin se refería a que su gobierno centraría su atención en temas comerciales y de seguridad —particularmente la necesidad de Canadá y otros países de ayudar en la “reconstrucción” de instituciones en “estados fracasados”,⁴⁰ cuestión que apuntaba a la reorientación de las operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), terreno en el cual tiene un rol de larga data como es el caso de la crisis en Darfur (Sudán).⁴¹ El primer ministro Paul Martin, a su vez, en la lógica multilateral, planteaba que la aprobación de la instancia internacional era esencial para las intervenciones militares, y agregaba “no queremos acciones unilaterales de un solo país”.⁴² De otro lado, en el caso de Afganistán, se estima que las fuerzas internacionales permanecerán en el territorio de unos “10 a 20 años”.⁴³

Las fricciones entre Canadá y los Estados Unidos se ubican en el terreno comercial —TLCAN y la competencia en el plano del comercio internacional— y en el terreno de la seguridad: la iniciativa antimisiles y la extensa frontera común. Para los Estados Unidos, Canadá es importante pero no es un tema “prominente”, por tanto llamar la atención sobre los temas de la agenda de los dos países no es una tarea fácil.⁴⁴ Los temas de la agenda bilateral incluyen el debate sobre la defensa antimisiles, que ha sido intenso e incluyen los ácidos comentarios de la miembro del Parlamento canadiense Carolyn Parrish, opuesta a la participación en dicho proyecto y a las posturas gubernamentales.⁴⁵ En este plano, Bill Graham subrayaba que el gabinete podía aprobar tratados, incluyendo los acuerdos de defensa.⁴⁶ Desde la opinión pública y algunos sectores políticos en Canadá se percibía la reformulación y enmienda del tratado *North American Aerospace Defence Command-NORAD*, como un elemento suficiente que permite la defensa del continente. De otra parte,

³⁸ Michael Den Tandt, “Martin Set to Reshape Foreign Aid”, *The Globe and Mail*, January 27, 2005.

³⁹ Jane Taber, “Canada will Help Monitor Iraq Vote, PM says”, *The Globe and Mail*, December 6, 2004 and Brian Laghi, “Pettigrew appears to Rule Out Troops for Iraq”, *The Globe and Mail*, February 7, 2005.

⁴⁰ Patrick Brethour, “NAFTA Needs Fixing, Martin says”, *The Globe and Mail*, Jul 7, 2004, and Barrie McKenna, Ob. cit.

⁴¹ Jeff Sallot, “Canada Offers to Train African Troops”, *The Globe and Mail*, September 27, 2004.

⁴² Jeff Sallot, Ob. cit.

⁴³ Doug Struck, “Canadian Sees a Long Haul in Afghanistan”, *The Washington Post*, October 16, 2004, p. A13.

⁴⁴ “Canada a Tiny Blip on U.S. Radar, Envoy says”, *The Globe and Mail*, February 27, 2005.

⁴⁵ Randall Palmer, “Outspoken Canadian Legislator Calls U.S. ‘Idiots’”, *Reuters*, August 26, 2004.

⁴⁶ Jeff Sallot, “Missile Treaty up To Cabinet, Graham says”, *The Globe and Mail*, September 27, 2004.

Canadá ha incrementado el presupuesto de defensa, y destinará 13 millones de millones de dólares canadienses a la esfera militar en los próximos cinco años. El primer ministro Paul Martin considera este factor como una importante señal en cuanto a la disposición de Canadá de cooperar en la defensa de América del Norte, así como también en cuanto a que permite elevar la capacidad de los programas de ayuda al exterior en África y otros países del mundo. Martin subrayaba especialmente el hecho de la disposición de Canadá a compartir la carga de las responsabilidades a nivel global. Los Estados Unidos han insistido reiteradamente en que Canadá debe incrementar sus capacidades para defender el continente y, además, incrementar su participación en misiones internacionales.⁴⁷

El tema de la participación o no de Canadá en el sistema de defensa antimisiles de los Estados Unidos se vincula, entre otros, con la resistencia de la población a dicha participación, la autonomía en la toma de decisiones, y también con los márgenes de soberanía del país.⁴⁸

El factor energía

Pocas veces consideramos el tema energético como parte del rol de Canadá en América del Norte. En este terreno, se da una “renovada atención en la posición de Canadá en el mercado energético de América del Norte, desde el 11 de septiembre de 2001”, dado el temor —desde los Estados Unidos— con respecto a la posibilidad de una interrupción del flujo de petróleo desde el Medio Oriente.⁴⁹ Canadá es actualmente el principal exportador de petróleo a los Estados Unidos —exporta más que Arabia Saudita y Venezuela— y su producción podría duplicarse en el 2010. Cabe destacar que “el rápido incremento de la producción energética de Canadá tiene implicaciones importantes tanto para las relaciones hemisféricas como para la postura estratégica de los Estados Unidos, que consume una asombrosa cantidad de petróleo diario (alrededor de 20 millones de barriles diarios) y es no solo el principal consumidor de petróleo del mundo sino también el más grande importador”.⁵⁰

El poder creciente de la industria petrolera canadiense tiene implicaciones no solo en términos de la seguridad energética de América del Norte, sino también en cuanto al comercio energético en el ámbito global. Cabe destacar que la administración G.W. Bush ha subrayado en varias ocasiones, la importancia de México y Canadá para su política energética. En este plano son relevantes también recursos como el agua y la capacidad de generación de electricidad, con los cuales Canadá cuenta ampliamente.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

⁴⁷ Beth Gorham, “Bush and Martin Talk about Defence Issues and the Cattle Trade Delay”, Canadian Press, in *Yahoo! News*, March 05, 2005

⁴⁸ Campbell Clark and Eustasio Oziewicz, “Martin denies being bullied on missile defence”, *The Globe and Mail*, January 27, 2005.

⁴⁹ Shawn Smallman, Director, International Studies Program, Portland State University, *Canada’s New Role in North American Energy Security*, (la traducción es nuestra) 2003.

⁵⁰ Shawn Smallman, Ob. cit. p. 247.

El TLC con los Estados Unidos y la capacidad comercial de Canadá se vinculan con el libre tránsito de comercio, servicios y personas a través de la frontera entre los Estados Unidos y Canadá. Actualmente el 85 % de las exportaciones canadienses —esto es el 40 % del PIB— se dirige hacia los Estados Unidos.

Prácticamente desde el inicio de su mandato, el primer ministro Paul Martin planteaba que Canadá impulsaría cambios fundamentales en el TLCAN, básicamente orientados a solucionar las permanentes disputas comerciales (el caso de la madera), y específicamente dirigido al funcionamiento de los tribunales comerciales, de manera de solucionar definitiva y rápidamente estos litigios.⁵¹ La resolución de disputas se relacionaba con el reto de la competitividad de las economías asiáticas, específicamente China e India y el hecho de que las economías de América del Norte tendrían que ser mucho más eficientes.⁵² Lograr un mecanismo que funcionara adecuadamente requería de “voluntad política” por parte de la administración Bush.⁵³ Además de las polémicas en el terreno de la madera, era relevante para Canadá el reinicio del comercio de ganado y carne con los Estados Unidos.⁵⁴ Desde algunos sectores sin embargo, se estima que el tema de la resolución de conflictos comerciales no estará presente en la reunión del 23 de marzo de 2005 en Texas, dado que las prioridades estadounidenses apuntan básicamente a la seguridad en la frontera común, en tanto que desde el punto de vista de Canadá, los temas se centraban fundamentalmente en el comercio. En el encuentro entre los componentes de TLCAN, no había demasiado optimismo en cuanto a los resultados de dichas conversaciones, en los términos a los cuales aspiraba el gobierno de Canadá,⁵⁵ sin embargo algunas fuentes plantean que en la actual revisión de la política exterior canadiense, la contribución a la defensa continental constituye un elemento central, y que las nuevas medidas como la iniciativa de inspección de contenedores podría impulsar el apoyo estadounidense a la liberalización del comercio continental.⁵⁶ El incremento de los controles fronterizos en el *homeland security* de los Estados Unidos implica riesgos para la economía canadiense. En este contexto, no sería ocioso pensar en el *homeland security* como método proteccionista.

Las fricciones en torno a los temas de seguridad no están ausentes.⁵⁷ El probable *linkage* (vinculación) de los temas comerciales y de seguridad desde los Estados Unidos, desembocará en un ejercicio de presiones sobre el gobierno, cuyos márgenes de maniobra no son extremadamente amplios. Sin embargo, actualmente los dos países trabajan en un acuerdo que podría incluir colaboración en el terreno de la defensa marítima y terrestre, cuestión que es de máxima importancia para los Estados Unidos después del 11 de septiembre.⁵⁸

⁵¹ Patrick Brethour, “NAFTA Needs Fixing, Martin says”, *The Globe and Mail*, July 7, 2004, Barrie McKenna, “Better NAFTA Dispute Settlement Sought”, *The Globe and Mail*, July 14, 2004.

⁵² Patrick Brethour, Ob. cit. and Barrie McKenna, Ob. cit.

⁵³ Barrie McKenna, Ob. cit.

⁵⁴ Beth Gorham, Ob. cit.

⁵⁵ Brian Laghi and Jeff Sallot, “NAFTA Talks with Bush off Table at Texas Summit”, *The Globe and Mail*, March 4, 2005.

⁵⁶ Sean Gordon, *PM, Bush Set for Make-up Summit*, The Star.com, March 4, 2005.

⁵⁷ “Canada rejects U.S. missile defense system”, *The Miami Herald*, February 25, 2005, p. A18 and Joan Bryden, “Don't Rub Salt in U.S. Missile Defence Wound, Defence Minister tells Liberals”, Canadian Press in *Yahoo! News*, March 04, 2005.

⁵⁸ Beth Gorham, Ob. cit.

América Latina y El Caribe

En la redefinición de la nueva arquitectura global y de la seguridad internacional, Canadá aspira a desempeñar un rol, basado en un expediente internacional activo. En el caso de América Latina, la redefinición de prioridades pasa por determinar los aspectos específicos y espacios propicios. En lo que se refiere a la seguridad, la propuesta de seguridad humana —no sin reticencias— tiene un impacto en algunas regiones y países del hemisferio, básicamente el Caribe y Chile, entre otros, que perciben esta propuesta como una alternativa al carácter unilateralista e impositivo de la postura estadounidense. Esta receptividad y la experiencia de Canadá en el mantenimiento de la paz, permitirían que Canadá desempeñara un papel significativo en el ámbito de la seguridad regional.⁵⁹

El ejercicio de la política exterior canadiense en Haití

Haití ocupa el lugar 150 —de 175 países— en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, después de Bangladesh y Sudán. En el esfuerzo diplomático para solucionar la crisis haitiana de 2004,⁶⁰ el papel de Canadá fue activo durante una primera etapa, donde marca un hito la visita a Puerto Príncipe de la delegación que impulsaba la propuesta de compartir el poder, promovida por CARICOM. En ese momento, el Ministro Federal responsable de las relaciones con los países franco-parlantes, Denis Coderre, fue uno de los dos voceros del grupo, que incluyó un alto representante de asuntos latinoamericanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos. La postura de Canadá ante la crisis haitiana se proyectaba como discreta y de bajo perfil, en la acción multilateral. El ministro de relaciones exteriores Bill Graham —a fines de febrero, al quedar claro que la administración Bush no iba a ayudar al presidente haitiano— había “reconocido que Arístide tenía que retirarse por el bien de su pueblo”.⁶¹ A partir de marzo, “la presencia pública canadiense en Puerto Príncipe” disminuía, así como también su rol diplomático de mediador entre Arístide y los rebeldes. Inicialmente, Canadá enviaba una pequeña fuerza de soldados, en parte destinados a controlar la salida de ciudadanos canadienses de Haití.⁶² Como resultado de la remoción del presidente Arístide por medio de una especie de golpe de estado técnico, Canadá era acusado de complicidad, cuestión que afectaba su tradicional papel mediador. El primer ministro Paul Martin, se veía obligado a enfrentar lo que se identificaba como “el desgaste del rol mediador de Canadá”, frente a la reacción airada de los países de CARICOM.⁶³

Canadá estimaba la posibilidad de incrementar su presencia militar en Haití. Consecuentemente, el primer ministro Paul Martin junto al ministro de defensa, **David Pratt**, evaluaban la situación al tiempo que señalaban la posibilidad de enviar oficiales de la

⁵⁹ Para los elementos que favorecen a Canadá, ver “FOCAL’s Fifth Forum of Hemispheric Experts”, *NORTHSTAR V Report*, June 14-15, 2004, p. 9.

⁶⁰ Este segmento es parte de: Isabel Jaramillo Edwards, “Haití en crisis: una evaluación”, 29 de marzo de 2004 (inérito).

⁶¹ Shawn McCarthy, Jeff Sallot, Paul Knox, Ob. cit.

⁶² Shawn McCarthy, Jeff Sallot, Paul Knox, “Canada assailed for failing to step in and save Aristide”, *The Globe and Mail*, March 2, 2004, p. A1.

⁶³ Allison Dunfield, “PM denies rift with Caribbean leaders”, *The Globe and Mail*, March 2, 2004 and Shawn McCarthy, Jeff Sallot, Paul Knox, Ob. cit.

policía. Canadá, junto a Washington, calculan que tomará unos tres meses estabilizar la situación. Se valoraba que de manera de evitar errores del pasado y por tanto la permanencia en Haití sería más prolongada y en la misma el rol de Canadá era importante. Sin embargo, se calculaba que la contribución de Canadá a una fuerza internacional para Haití no iba a ser tan significativa como se esperaba desde algunos sectores, dados otros compromisos internacionales —Afganistán y Bosnia— y el factor tiempo, que al parecer será más prolongado que los tres meses que calculan los estadounidenses, para la presencia internacional en Haití. El primer ministro Paul Martin, planteaba que Canadá ya tenía personal en el terreno evaluado las necesidades, y que probablemente la presencia canadiense evolucionaría rápidamente de presencia militar a un compromiso policial.⁶⁴

En el plano interno, el crítico de defensa conservador, Jay Hill denunciaba la disposición del primer ministro P. Martin para comprometer tropas canadienses a otra misión más, después de haber pasado 10 años como ministro de finanzas, durante los cuales recortó el presupuesto militar en C\$25 mil millones de dólares canadienses, y planteaba la necesidad de un debate en la Cámara de los Comunes sobre despliegues como el que se está proponiendo para Haití, con participación de los militares, agregando que había un límite para las funciones de mantenimiento de paz de Canadá.⁶⁵ Algunos sectores aspiraban a una mayor presencia canadiense en Haití, consecuentemente, desde el *Bloc Québécois*, el crítico de defensa, Francine Lalonde, planteaba que el compromiso de Canadá con Haití se veía totalmente reducido por lo que otros países estaban ofreciendo, y acusaba al Primer Ministro de prolongar la decisión y solicitaba al gobierno canadiense que actuase “sin dilaciones”.⁶⁶

Los países de CARICOM reaccionaban airados frente a la postura canadiense, como resultado de su no-intervención para mantener a Arístide en la presidencia de Haití. El primer ministro, Paul Martin, planteaba en Naciones Unidas, que en el fin de semana en que Arístide abandonó Haití, Canadá estaba esencialmente fuera del círculo de la toma de decisiones, y que parecía que Arístide había dejado el país por propia voluntad.⁶⁷ Tanto el Primer Ministro como Bill Graham, ministro de relaciones exteriores, planteaban no haber tenido la oportunidad de entrevistarse con Arístide, sin embargo, al menos un miembro del gabinete se reunía con Paul Arcelin, del sector rebelde —quien confirmaba haberse reunido con el ministro de salud P. Pettigrew. La oficina del Ministro de Salud declaraba que la entrevista era parte de la “política de puertas abiertas” del ministro hacia la comunidad haitiana en su **constituencia** y que ello no afectaba la política canadiense.⁶⁸

Desde el Departamento de Defensa de Canadá se planteaba que las fuerzas canadienses tenían la capacidad para llevar a cabo la misión en Haití, sin mayor impacto en otras misiones, ya que en los próximos meses se debe reducir la presencia en Afganistán (en

⁶⁴ Allison Dunfield, “Canada Won't Have Capacity We'd Like' in Haiti, PM says”, *The Globe and Mail*, March 3, 2004.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Shawn McCarthy, Jeff Sallot and Paul Knox, Ob. cit.

⁶⁸ *Ibid.*

agosto) y Bosnia (en abril).⁶⁹ El contingente incluirá miembros del Royal Canadian Regiment, basados en CFB Gagetown, New Brunswick, un destacamento de helicópteros del Escuadrón 4-30, en Valcartier, Que., y miembros del Grupo de Operaciones Conjuntas con base en Kingston, Ontario, para sumarse al personal militar que ya está en Haití (alrededor de 100).⁷⁰ Canadá gastará 38 millones de dólares canadienses para enviar al personal militar —450— a Haití como parte de una fuerza internacional. El primer ministro, Paul Martin, declaraba que Canadá estaba “listo para la reconstrucción de Haití”, y que no se cometería el mismo error que en el pasado cometió la comunidad internacional al abandonar Haití prematuramente y subrayaba que el compromiso canadiense iba más allá de una fuerza de estabilización y podría incluir fondos, personal de policía, reconstrucción y desarrollo, en la perspectiva de que lo que “requiere Haití actualmente es la construcción de instituciones”.⁷¹

En la formación de la fuerza para mantener la paz en Haití, Kofi Annan, secretario general de la ONU —en un discurso ante las dos cámaras del Parlamento canadiense— llamaba a Ottawa a desempeñar un rol de liderazgo en la construcción de un nuevo orden global que convenza a sus miembros de que no es necesario actuar unilateralmente. Annan apuntó a la necesidad urgente de un nuevo sistema de seguridad colectiva, a un nuevo consenso internacional, donde Canadá, con su tradicional capacidad para “construir puentes entre diferentes **constituencias** internacionales”, pueda desempeñar un papel importante.⁷² El primer ministro Paul Martin, a su vez daba la bienvenida a Kofi Annan con donaciones que totalizaban 25 millones de dólares canadienses para los programas especiales del Secretario General de la ONU. Previendo que el problema del debate que generaría el costo de una participación activa en todos los términos en Haití se hacía extensa referencia a la participación de Canadá en la ONU. Consecuentemente, a la cifra anunciada por el gobierno de Paul Martin, se agregaban las cuotas anuales de Canadá en la ONU de C\$53 millones y C\$103 millones que Ottawa espera gastar este año, en el mantenimiento de la ONU. La gran mayoría de la nueva asignación está destinada a programas de salud en países pobres, incluyendo C\$13 millones para intentar erradicar la polio. Unos C\$5 millones serán destinados a programas para la prevención del VIH-SIDA. El ministro de cooperación internacional, Aileen Carroll dijo que la contribución de C\$25 millones también incluirá más de C\$4 millones para la Universidad para la Paz de la ONU; C\$2 millones para el programa de desarrollo de la comunidad local para los pobres en sectores rurales y C\$1 millón para el Programa de Desarrollo del Milenio, destinado a reducir la pobreza y mejorar la salud y educación en las naciones más pobres del mundo.⁷³

El Secretario General de la ONU solicitaba una participación activa de Canadá en la fuerza de mantenimiento de paz para la estabilización de Haití. Era posible que Canadá podría desempeñar un papel importante en la fuerza de mantenimiento de paz de la ONU, dada su experiencia en este ámbito. Los términos de esta participación quedaban por definir.

⁶⁹ Jeff Sallot and Darren Yourk, “Ottawa to Send Force to Haiti”, *The Globe and Mail*, March 5, 2004 ; Kevin Cox and Tu Thanh Ha, “Canada Commits Troops to Haiti”, *The Globe and Mail*, March 6, 2004.

⁷⁰ Jeff Sallot and Darren Yourk, Ob. cit.

⁷¹ Tu Thanh Ha and Paul Knox, “Canada to Send 450 Troops to Haiti”, *The Globe and Mail*, March 6, 2004, p. A15.

⁷² Oliver Moore, “Annan Challenges Canada to Take Leading Role”, *The Globe and Mail*, March 9, 2004 and Colin Freeze, “Canada Must do More for Haiti, Annan says”, *The Globe and Mail*, March 8, 2004, p. A8.

⁷³ Jeff Sallot, “UN Chief Praises Canada's \$25-Million Gift”, *The Globe and Mail*, March 9, 2004, p. A6.

Cabe señalar, por último, que Canadá tiene una experiencia militar en Haití desde 1994 y cuenta con un número significativo de emigrantes haitianos en su territorio. Canadá mantenía un perfil relativamente bajo en la actual crisis. El gobierno del primer ministro Paul Martin, se declaraba a favor de una negociación, en la que Arístide debe “hacer concesiones políticas”, la designación de un nuevo Primer Ministro y el desarme de los opositores.

A partir de marzo de 2004, el rol mediador de Canadá disminuía considerablemente, cuestión que le creaba fricciones con CARICOM, y en el seno del gobierno se debatían los términos de la presencia canadiense —tanto militar como en el terreno de la reconstrucción— en Haití. Canadá indudablemente desempeñará un papel importante en la fuerza de mantenimiento de paz de la ONU, dada su experiencia en este ámbito. Los términos de esta participación probablemente se definirán considerando los costos y los compromisos vigentes en este terreno en otras zonas del mundo.

En noviembre de 2004, el primer ministro Paul Martin realizaba una visita a Haití de forma de informarse sobre la situación en el terreno, antes de varias cumbres internacionales, entre ellas la de los líderes de las naciones francófonas. El análisis que emanaba de la oficina del Primer Ministro era que las potencias mundiales no se habían comprometido con Haití en el largo plazo, y que no se deseaba cometer el mismo error nuevamente.⁷⁴ La situación de Haití era un tema central en la Cumbre de la Francofonía de Burkina Faso en noviembre 2004. Canadá y Francia, los dos mayores contribuyentes en asistencia a Haití, son también miembros de la organización. La postura de Canadá es lograr que la Organisation internationale de la Francophonie —grupo que está definiendo su rol en política internacional— intervenga mucho más ampliamente en Haití para de esta forma apoyar la reconstrucción de la sociedad haitiana.⁷⁵ La postura de Canadá con respecto a Haití se inscribe en su política exterior en el Tercer Mundo y en este caso apuntaría a evitar que la situación llegara a extremos aún más inmanejables y es en esta dirección que se tienden a privilegiar los objetivos del desarrollo. En este marco, Canadá anunciaba que destinaría 2,5 millones de dólares estadounidenses para el manejo de desastres y también comprometía US\$17 millones de ayuda humanitaria para Haití y US\$151 millones a lo largo de dos años para reconstrucción y desarrollo.⁷⁶

Canadá contribuyó con 500 hombres a una fuerza de estabilización internacional, que salió del país caribeño en agosto 2004, y comprometía la participación de unos 100 oficiales de policía. Críticos de la oposición planteaban que el gobierno había sido lento para brindar la ayuda y que Canadá había retirado sus fuerzas para el mantenimiento de la paz demasiado rápidamente, agregando que frente a los desastres naturales —que incrementaron la ya extremadamente difícil situación del país— Canadá debió haber enviado el Disaster Assistance Response Team.⁷⁷

⁷⁴ Campbell Clark, “Martin to Assess Situation in Haiti”, *The Globe and Mail*, November 9, 2004.

⁷⁵ Declaraciones de Jacques Saada, Ministro responsable de la Francofonía en Campbell Clark, Ob. cit.

⁷⁶ Amy Bracken, “Canadian Leader Prods Haitians”, *The Miami Herald*, November 15, 2004, p. A16.

⁷⁷ Campbell Clark, Ob. cit.

El Consejo de Seguridad de la ONU decidió —durante una sesión especial que presidió el canciller argentino Rafael Bielsa en enero de 2005— dar un nuevo impulso al respaldo internacional que recibe Haití y coordinar un “plan integral de ayuda” (económica, política y humanitaria) a ese país caribeño que desemboque en la convocatoria a elecciones antes de fin de 2005.⁷⁸ En ese mismo período, Canadá destinaba C\$17 millones (aproximadamente US\$14 millones) para la organización de las elecciones de fin de año en Haití. Los fondos provistos por Canadá serán administrados conjuntamente por el Consejo Electoral haitiano y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La donación canadiense, representa un tercio de lo necesario para la realización de los comicios en el país caribeño.⁷⁹ De otro lado, el Consejo de Seguridad de la ONU también evaluaba el envío, antes de junio de este año, de una misión del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico Social (ECOSOC) —que integran Canadá, Haití, España, Benin, Trinidad y Tobago, Brasil y Chile— a Haití para evaluar *in situ* la situación.

A comienzos de marzo de 2005, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, en un nuevo informe para el Consejo de Seguridad sobre Haití y la misión de la ONU en ese país caribeño, planteaba que la situación sigue siendo precaria y que “la posibilidad de que se registren brotes de violencia no puede ser descartada”. En el informe, Annan pide al gobierno de transición de Haití que establezca una comisión nacional de desarme y desmovilización de ex combatientes y grupos armados irregulares.⁸⁰ No es ocioso pensar, que de desarrollarse una acción de este tipo, en la ONU, el rol de Canadá, que cuenta con la experiencia de Centroamérica, sería un referente. La solución de la crisis haitiana requiere de un esfuerzo multilateral prolongado, que atienda a las prioridades del desarrollo, donde el papel de Canadá es un factor a considerar.

Reflexiones puntuales

- Canadá comparte una extensa frontera con los Estados Unidos y una relación, que con altos y bajos, se ha mantenido relativamente estable, sin embargo, no están ausentes las fricciones en torno a una multiplicidad de temas sensibles. Un elemento general que ha caracterizado la política exterior canadiense desde los años 80 es la reafirmación de sus intereses regionales —cautelosamente— de forma de no crear fricciones en sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos, y al mismo tiempo la ratificación de sus intereses económicos y comerciales.
- La Doctrina Axworthy, presentada en 1999, marca un punto de inflexión en la política exterior canadiense con la adopción de la seguridad humana, que se proyecta de alguna manera como elemento diferenciador *vis a vis* los Estados Unidos, así como también su posterior proyección tercermundista a través de la propuesta *The Responsibility to Protect*.⁸¹ La lógica de ambas propuestas se orienta a la recomposición de la política exterior canadiense y a la redefinición de su rol en el mundo en desarrollo en el realismo

⁷⁸ “La realidad tal cual es”, La Plata, Argentina, 13 de enero de 2005, diariohoy.net.

⁷⁹ “Canadá dona 14 millones de dólares para elecciones en Haití”, *La Crónica de Hoy*, México, 10 de enero 2005, web.cronica.com.mx.

⁸⁰ “La ONU no descarta que la violencia vuelva a Haití”, *EFE*, 3 de marzo de 2005.

⁸¹ *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.

que impone este en lo económico y político. Desde algunas perspectivas se analiza que estas propuestas podrían tener implicaciones intervencionistas.

- Frente a los atentados al WTC-Pentágono del 11 de septiembre de 2001, el ministro Jean Chretien intentaba transitar en la delicada línea entre dar un apoyo que implique carta blanca para la administración G.W. Bush en la lucha contra el terrorismo y una participación en la lucha antiterrorista que implique conservar los espacios de la soberanía canadiense frente a su poderoso vecino del sur. A pesar de que sus declaraciones suscitaban un ácido debate interno, Chretien preservaba a Canadá de la guerra en Irak.
- Un segundo punto de inflexión estará dado por *A Dialogue on Foreign Policy*, que sienta las bases, a partir de una consulta pública, para realizar cambios estructurales en lo interno y en la política exterior, adecuándola a las nuevas circunstancias internacionales. El gobierno del primer ministro Paul Martin deberá implementar la puesta en práctica de los nuevos lineamientos.
- El acercamiento a los Estados Unidos, en la reformulación de la política exterior canadiense, supone un fuerte desafío para Canadá, en términos de la conservación de su identidad y espacios soberanos. Este acercamiento no está ajeno al TLCAN y a la construcción de una Comunidad de América del Norte.
- Canadá, con una experiencia previa en Haití en la década de 1990, enfrentaba la crisis de 2004 con cautela e insistía en la necesidad de proyectos multilaterales sostenidos y prolongados en ese país caribeño.
- Canadá enfrenta un cambio tanto en lo estructural interno como en su política exterior, complejo en ambas esferas. Se trata de una política exterior que, a partir de lo que se denomina “plurimultilateralismo”, está orientada a posicionarse en la nueva arquitectura internacional en formación, lo cual no implica que se abandone el multilateralismo tal cual existe actualmente, sino que apunta —previsoriamente— al multipolarismo en formación.
- El gobierno de minoría del primer ministro Paul Martin enfrentaba una agenda compleja, tanto en lo interno como en lo externo. En el plano externo, el proyecto antimisiles balísticos de los Estados Unidos, tema profundamente impopular en el pueblo canadiense, representa un eje de fricciones bilaterales y elemento de presión por la parte estadounidense. La vinculación de este tema (*linkage*) y los condicionamientos de la parte estadounidense podrían afectar el margen de autonomía de la política exterior de Canadá.
- A partir de la tercera revolución tecnológica y del impacto del 11 de septiembre y la priorización de los temas de seguridad, los presupuestos de defensa tienden a incrementarse. En este sentido, no están ajenos ni Canadá, ni América Latina y el Caribe. Para Canadá implica una acentuación de la seguridad de la frontera común, el reajuste de legislaciones migratorias, y un reajuste, no exento de múltiples obstáculos, del tráfico transfronterizo.
- El TLCAN y la dinámica del *homeland security* de los Estados Unidos, que implica una extensión de sus fronteras, desemboca en la conformación del perímetro de seguridad de América del Norte, incluyendo a los Estados Unidos, Canadá y México. Dado los efectos del *homeland security* para el comercio bilateral, no sería ocioso considerar sus implicaciones proteccionistas.
- El ajuste de la dinámica del accionar internacional, coherente con los intereses de Canadá, la necesidad de dar continuidad a una agenda activa con respecto al mundo en desarrollo y hacia América Latina está presente. En este sentido, se buscan convergencias con los latinoamericanos de forma de equilibrar el rol de los Estados Unidos en la región,

aunque siempre evitando introducir elementos de fricción en la relación bilateral con este país. Desde América Latina y el Caribe, se percibe que la política canadiense funge como una alternativa al unilateralismo estadounidense.