

LA SEGURIDAD HUMANA Y EL PAPEL DE CANADÁ COMO POTENCIA MEDIA EN AMÉRICA LATINA*

HUMAN SECURITY AND THE ROLE OF CANADA AS A MIDDLE POWER IN LATIN AMERICA

*Juan Jacobo Agudelo Galeano***

Recibido: noviembre 22 de 2010

Aprobado: abril 7 de 2011

RESUMEN

La culminación de la guerra fría dio como resultado la reconfiguración del orden mundial; el otrora conflicto entre las dos superpotencias mundiales, los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas quedó en el olvido, y nuevos actores han querido entrar al juego. Basándose en la doctrina de la Seguridad Humana, Canadá busca reposicionarse como una potencia media, redireccionando en esta vía sus relaciones internacionales, y es así como América Latina se convierte en un puntal importante para el avance de la misma.

PALABRAS CLAVE

América Latina, Canadá, Estados Unidos, potencia media, seguridad humana

* El siguiente artículo es producto de los estudios de Maestría en Estudios Políticos que adelanta el autor en la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín.

** Psicólogo, Historiador y Especialista en Gobierno Municipal. Estudiante actual de Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana. Docente Corporación Universitaria Remington e Institución Universitaria de Envigado. Juan.agudelo@remington.edu.co

ABSTRACT

The culmination of the Cold War resulted in the reshaping of the World Order, the old conflict between the two world superpowers, the United States and the Union of Soviet Socialist Republics has been forgotten, and new players have wanted to enter the game. Based on the doctrine of human security, Canada aims reposition itself as a middle power, redirecting in this way their international relations and this is how Latin America and becomes an important prop to advance it.

KEYWORDS

Latin America, Canada, United States, Middle Power, Human Security.

INTRODUCCIÓN

*“La seguridad se encuentra en las condiciones de la vida diaria
–en la alimentación, la vivienda, la salud, el empleo, los derechos políticos
y la seguridad personal–, más que primordialmente
en la fuerza militar del Estado”.*
–Lloyd Axworthy (Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá 1996 – 2000)–

¿Cuál es el papel de una potencia media como Canadá en un mundo globalizado como el actual y en el que la otrora polarización base de la guerra fría ya no es la base del orden mundial? Ese es el cuestionamiento que los gobernantes canadienses comenzaron a hacerse a partir del resquebrajamiento de la Unión Soviética en 1991 y que los llevó a replantearse su posición en un mundo donde los Estados Unidos se vislumbraban como la única superpotencia que quedaba en el orbe.

El país de la bandera de la hoja de arce fue una antigua colonia americana que se disputaron ingleses y franceses y que se constituyó en 1867 a través del Acta Británica de América del Norte y titulada El Dominio del Canadá, hasta el año 1982 en el que se le devuelven todas sus potestades constitucionales; estas características marcaron ostensiblemente no solo su conformación como Estado sino también su relación con el mundo. A partir de su estructuración como país, Canadá no solo se ha confrontado con la inmensidad de su territorio, con un clima extremo y con una escasez de población; sino que su posicionamiento en el planeta fue determinado en primera instancia por su antiguo dominador, Inglaterra, lo que incluso conllevó a su participación durante las guerras mundiales del lado de los aliados, para luego realinearse en la esfera de los Estados Unidos, líder del bando capitalista.

En 1945, la confrontación bélica más cruenta que la historia humana había vivenciado, llegó a su fin y nuevos y viejos actores se encontraron en pos de reorganizar el orden mundial. La Unión Soviética y los Estados Unidos iniciaron una carrera armamentista y de intimidación que no llegó a una confrontación directa, pero durante un lapso de tiempo considerable colocó al mundo en una posición de

inquietud frente a la posibilidad que dichas potencias nucleares en algún instante apretarán el “botón rojo”. En este transcurso de tiempo, los dos bandos establecieron una serie de reglas implícitas y unos espacios geográficos donde la entrada de su opositor estaba “restringida”; desafortunadamente para los intereses soviéticos, la presión y al avance estadounidense en temas como la tecnología y la economía, aunado a una serie de circunstancias internas y a un descontento general creciente entre su población dieron como resultado el ocaso de la antigua potencia comunista. Es a partir de este momento que muchos Estados replantearon su papel en un mundo que ya no se encontraba sujeto a la bipolaridad:

Generaciones enteras crecieron bajo la amenaza de un conflicto nuclear global que, tal como creían muchos, podía estallar en cualquier momento y arrasar a la humanidad. En realidad, aun a los que no creían que cualquiera de los dos bandos tuviera intención de atacar al otro les resultaba difícil no caer en el pesimismo, ya que la ley de Murphy es una de las generalizaciones que mejor cuadran al ser humano (Hobsbawn, 1996, 230).

A partir de la finalización de guerra fría, la política internacional canadiense ha presentado dos hojas de ruta: una basada en la *Real Politik*, donde la relación de dependencia hacia su vecino del sur ha establecido o, de alguna forma, limitado el liderazgo no solo global sino hemisférico de Canadá, conllevando a que las decisiones adoptadas en materia de política internacional se circunscriban a los intereses estadounidenses; o la ruta liberal, que ha adquirido mucha fuerza en los últimos años, donde se inserta la doctrina de la seguridad humana, que busca, a través de una postura basada en el multilateralismo y en la interdependencia existente entre el desarrollo humano y el desarrollo económico, colocar a Canadá en un lugar privilegiado en torno al liderazgo mundial.

1. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD HUMANA

A partir de las necesidades creadas por la “posguerra fría”, en el año de 1995, el gobierno canadiense reestructura sus relaciones internacionales. El documento derivado de esa reestructuración “*Canada in the world*” plantea tres objetivos básicos:

1. La prosperidad de Canadá esta ligada a la prosperidad de los demás. En consecuencia, la prosperidad canadiense está ligada directamente a la prosperidad y estabilidad internacionales.
2. La estabilidad y la seguridad son prerrequisitos para el desarrollo y el crecimiento económico, de manera que la seguridad canadiense depende cada vez más de la seguridad de los demás.
3. La promoción exitosa de valores canadienses – como el respeto a los derechos humanos, la democracia, el imperio de la ley y el medio ambiente – hará una contribución importante a la seguridad internacional de cara a las nuevas amenazas a la estabilidad. (Ramírez Meda, 2006, 113)

En el documento “*Canadá in the world*” se plasma la nueva visión canadiense en el orden internacional, lo que se lleva a la práctica en la expansión de lazos comerciales con países asiáticos como China, Taiwán y Corea y en Latinoamérica con México y Brasil. Asimismo, se evidencia el multilateralismo de Canadá y la intención de focalizar el concepto de seguridad, orientándola no sobre la idea de la seguridad nacional, sino sobre la seguridad humana.

La seguridad nacional ha sido la doctrina imperante no solo durante la guerra fría, sino que posterior a esta y más significativamente luego de los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 y bajo el gobierno de George W. Bush en los Estados Unidos, el concepto de seguridad se vuelve preeminente en el área de las relaciones internacionales. La seguridad entonces empieza a concebirse, por un lado, en términos estratégicos en relación con la configuración del interés nacional en un entorno internacional hostil, lo que obliga a concentrarse en los factores materiales de poder, en especial las capacidades armadas y defensivas de los Estados. Por otro lado, en términos éticos, la seguridad es concebida como un compromiso abierto y decidido en la construcción de la paz y la seguridad internacionales.

Las principales preocupaciones canadienses en materia de seguridad nacional han sido estructuradas en función de dos orientaciones. La primera es la pretensión de consolidar su liderazgo como una “potencia principal” que busca “jugar” en grandes ligas en el orden internacional a través del establecimiento, la especificación y el fortalecimiento del mismo, pero actuando de manera autónoma.

La segunda orientación, sustentada en la *Real Politik* es el mantenimiento de su relación estratégica de los Estados Unidos, la cual es considerada como sumamente exitosa no solo en el ámbito político, sino también económico; desafortunadamente para Canadá se considera una relación asimétrica, porque los intereses de esta han estado subordinados a los intereses estadounidenses.

Dichas orientaciones han marcado la hoja de ruta de la Seguridad Nacional canadiense, la cual se ha ido sustentando a partir de tres premisas fundamentales:

1. El Estado es sujeto y objeto de seguridad. Independientemente de las alianzas que establezca, su seguridad depende primordialmente de sí mismo.
2. Los Estados procuran mantener su seguridad mediante el fortalecimiento de sus atributos de poder nacional, los cuales incluyen la capacidad militar y nuclear, su capacidad para competir en la economía internacional hasta el reconocimiento que otros estados les confiere. Esta premisa se inserta dentro lo que se considera un cálculo racional entre los fines y los medios y determina en gran medida las consecuencias de las decisiones internacionales que se adopten.
3. Las relaciones internacionales funcionan como un “estado de naturaleza”, lo que implica que el orden internacional es anárquico y por eso se hace necesario que los estados dependan de si mismos para su seguridad. (Rodríguez Morales, 2009, 4)

En la posguerra fría, tras la reconfiguración del orden mundial, Canadá ha mantenido la visión neorrealista de la potencia media, lo que implica reivindicar la noción de soberanía nacional en el marco de la comunidad internacional como una estrategia para matizar la dominación inherente a la relación bilateral. A pesar de que la matriz del realismo ha sido fundamental para sustentar la idea de Canadá como “potencia media”, ha evitado realizar estrategias de poder duro como las grandes potencias, ya sean de tipo defensivo que buscan garantizar la seguridad de los Estados o las ofensivas que propenden por la maximización de poder.

Las estrategias canadienses para mantener o revisar el orden internacional han estado inspiradas en el planteamiento liberal, ya

fuera mediante la discusión de la división entre las potencias y los demás Estados, usando para ello organismos multilaterales como la ONU o la OEA o mediante la ampliación de la asistencia en desarrollo económico o contribuyendo a los procesos de mantenimiento y construcción de paz en los países del tercer mundo.

El planteamiento liberal permitió a Canadá abrir otra hoja de ruta en cuanto a la política internacional y más específicamente en torno al tema de la seguridad, a la que denominó política de “seguridad humana”. El concepto de la seguridad humana que se define como “seguridad para la gente contra amenazas tanto violentas como no violentas. Es una condición o un estado que se caracteriza por estar libre de amenazas que puedan difundirse a los derechos de las personas, su seguridad e incluso sus vidas” (Wood & Hristoulas, 2002, 426) empieza a utilizarse a partir del año de 1994 en el informe de Desarrollo Humano del programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. La visión del PNUD sobre seguridad humana era muy amplia e incluía siete dimensiones distintas: Seguridad económica, alimenticia, de salud, medioambiental, personal, comunitaria y política. El objetivo primordial del informe fue ampliar el concepto de seguridad que durante muchísimo tiempo fue utilizado de forma restringida, ya fuese como seguridad de un territorio frente a hostilidades externas, como protección de intereses nacionales o como seguridad global frente a la posibilidad de un holocausto nuclear por uno cercano a la idea del desarrollo humano sostenible (Krause, 2005, 21).

A partir del concepto de seguridad humana, se construyen dos visiones: la japonesa que se resume en la frase “libertad de necesidades”, en la cual confluyen las necesidades humanas básicas en los ámbitos económico, sanitario, alimenticio, social y medioambiental. La visión canadiense se considera más de tipo restringido y se basa en el lema de “libertad de temores”, es decir la seguridad humana consiste en acabar con el uso o amenaza de la fuerza y la violencia en la vida diaria de las personas.

En el nuevo escenario de la posguerra fría, la política de la Seguridad Humana le dio la posibilidad a Canadá de mantener su credibilidad como una voz moderada dentro de la política internacional, alejarse de la influencia apabullante de los Estados Unidos y maximizar

las posibilidades de alcanzar mejoras en su desarrollo económico. En esta vía, es en 1996 que el Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá Lloyd Anxworthy plantea que la política de seguridad humana descansa sobre dos pilares fundamentales: el uso del poder blando y las medidas constructivas de paz. El poder blando, según lo plantea Anxworthy se entiende como “el arte de difundir información de tal manera que ciertos resultados deseables sean logrados a través de la persuasión más que mediante la coerción, influyendo en la naturaleza de la solución” (Ortiz Navarrete, 2003,49). El poder blando posibilitaría a Estados pequeños y medianos, e incluso a actores no estatales, tener mayor impacto en el escenario mundial.

La política de seguridad humana canadiense se sustentó en los siguientes principios:

1. Elevar la preocupación por la seguridad o protección de la gente, de los individuos y sus comunidades y especialmente los sectores más vulnerables de la población.
2. Tratar la seguridad de la gente con la misma importancia que lograr la paz y seguridad globales.
3. Abordar las amenazas tanto de fuentes militares como de no militares (terrorismo, violación de derechos humanos, narcotráfico, entre otras).
4. Usar nuevas técnicas y herramientas diplomáticas con el fin de bien lograr las metas canadienses.
5. Reconocer la aparición de nuevos actores no estatales como integrantes de importancia dentro del sistema internacional. (Ortiz Navarrete, 2003, 49)

De igual forma, las siete categorías que componen la política de seguridad humana son:

1. Seguridad económica, la cual requiere un ingreso mínimo aceptable de un trabajo productivo y remunerativo.
2. Seguridad alimenticia, que implica el acceso material a alimentos básicos.
3. Seguridad de salud, especialmente para las clases menos favorecidas.

4. Seguridad ambiental.
5. Seguridad personal, mediante la reducción de amenazas de tipo violento.
6. Seguridad comunal, específicamente en lo referente a la pertenencia a un grupo.
7. Seguridad política, que toda persona dentro de una sociedad tenga acceso a los derechos básicos. (Ortiz Navarrete, 2003, 49)

La política de seguridad humana ha encontrado aliados en su difusión e instauración, pero igualmente se ha enfrentado a un recelo creciente y al temor que dicha política posibilite a Canadá la intervención en asuntos internos o la violación de la soberanía de otros países.

En la sociedad canadiense se ha encontrado gran recepción frente a dicha propuesta, primordialmente debido a la multilateralidad política y a la multiculturalidad imperantes, esta última quedó plasmada en la ley de multiculturalismo de 1988, donde las ideas, la gente y los bienes circulan libremente y donde las soluciones se dan en forma conjunta; a pesar de que a partir del 11 de septiembre de 2001, la circulación de personas se ha restringido en gran medida por la “guerra preventiva” basada en el temor estadounidense a un nuevo ataque. Y esta visión multicultural es la que ha propiciado e impulsado más allá de las rupturas internas, especialmente en cuanto a Quebec, el arribo de Canadá como un actor importante en el orden internacional:

... A pesar de que los seres humanos pueden estar separados por lenguaje, cultura, etnicidad, religión, y lealtades políticas, también tienen muchas cosas en común, incluyendo deseos por su seguridad física, acceso a oportunidades económicas que van más allá de la mera sobrevivencia económica, libertad de expresión y asociación, derechos legales y políticos y un tratamiento justo e igual. (Hampson, 2001. Citado por Ortiz Navarrete, 2003,51)

Más allá de la posición de la sociedad civil, el gobierno canadiense ha realizado ingentes esfuerzos por convencer a los Estados, a sus gobernantes y a sus poblaciones de los beneficios de la política de seguridad humana a través del lobby diplomático y la participación en foros nacionales e internacionales. El proceso de convencimiento

de los otros se encuentra plasmado en la agenda política exterior canadiense donde se dicta lo siguiente:

1. La continúa prevención de los conflictos armados y si esto fallase, la intervención para prevenir o detener el sufrimiento humano, aliviando los efectos de la violencia armada en las poblaciones, y la reconstrucción de las estructuras de gobierno una vez que el conflicto haya terminado.
2. Contrarrestando efectivamente las amenazas directas en contra de la seguridad personal. (Ortiz Navarrete, 2003,52)

2. LAS RELACIONES ENTRE CANADÁ Y AMERICA LATINA: ENTRE EL ESCEPTICISMO Y LA MIRADA ESTADOUNIDENSE

Las relaciones internacionales canadienses hacia sus vecinos americanos han sido decretadas en gran medida por la alta dependencia que estableció hacia los Estados Unidos, situación que limitó y hasta el día de hoy determina en gran medida no solo el advenimiento de Canadá como potencia, sino que restringe las posiciones y lazos que pueda constituir con los países latinoamericanos.

Hacia 1935, Canadá y Estados Unidos solidificaron una relación comercial reglamentada que ya presentaba esbozos desde mediados del siglo XIX, basada en el mutuo otorgamiento de nación más favorecida. Asimismo, Canadá impulsada por los Estados Unidos durante los últimos años de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a establecer misiones diplomáticas en Latinoamérica, determinado esto en gran medida por las ideas antidemocráticas y peligrosas para su construcción de nación que, veía el gobierno estadounidense, florecían en los países latinoamericanos (Ramírez Meda, 2006,109).

A pesar del establecimiento de misiones diplomáticas en los países latinoamericanos, la relación no fue muy fluida hasta los años 70, debido primordialmente a los regímenes de tipo dictatorial o militar y los regímenes políticos que imperaban en dichos países; igualmente, al temor de los canadienses a que una participación más activa en la región, les pudiese llevar a una confrontación con los estadounidenses a un precio que no estaban dispuestos a pagar. Mejorar las relaciones con los países latinoamericanos a costa de hacer peligrar las buenas relaciones con Estados Unidos no entraba siquiera en discusión.

En Canadá, la redefinición de la política exterior hacia Latinoamérica, comienza a presentar un giro significativo en 1972, en lo que comúnmente se ha llamado “la tercera opción”. Este acercamiento se comienza a dar principalmente con México, Brasil y Venezuela. El objetivo principal era incrementar el comercio con el resto del continente.

“La tercera opción” estableció los siguientes objetivos canadienses frente a Latinoamérica:

1. Adoptar una política exterior canadiense hacia la región.
2. Fomentar el mejor conocimiento recíproco.
3. Contribuir al desarrollo económico de la región.
4. Promover el comercio.
5. Incrementar la concertación entre gobiernos para la resolución de los problemas internacionales. (Ramírez Meda, 2006:110)

Hacia 1989, en la vía del multilateralismo que emprendió a partir de la segunda guerra mundial, Canadá solicita oficialmente su ingreso a la Organización de Estados Americanos. México, Brasil, Colombia, Chile y Ecuador inician la labor de cabildeo para que Canadá sea aceptado en la OEA. Su principal objetivo fue lograr un contrapeso interno a la hegemonía impuesta por los Estados Unidos en la organización. Canadá logra su ingreso formal a la organización en el año de 1990, sin alcanzar los objetivos trazados por los países latinoamericanos.

Canadá emprendió una iniciativa de cinco objetivos en la zona de Latinoamérica destacándose acciones para la pacificación, control de tráfico de enervantes y estupefacientes, así como cooperación para el desarrollo. A pesar de esto, la actitud de Canadá como contrapeso a los intereses estadounidenses no estuvo exenta de contradicciones, especialmente en el apoyo canadiense a la invasión a Panamá o al sometimiento a los intereses estadounidenses en la OTAN y al Sistema de Defensa Antiaéreo de América del Norte (NORAD).

A partir de la idea canadiense de convertirse en un “país de América”, sustentada en el precepto de que su prosperidad económica esta atada a América Latina, las acciones canadienses en el hemisferio se incrementan ostensiblemente no solo a través del fortalecimiento de

organismos como la OEA, sino a través del apoyo de programas que combaten las minas antipersonales, el narcotráfico, la exclusión y desigualdad social o mediante acciones de tipo académico como el establecimiento de instituciones académicas que estudian asuntos canadienses.

Lloyd Axworthy, resaltó en torno a las relaciones con Latinoamérica que “Canadá está trabajando en consenso con otros países que piensan de forma semejante, para el avance de la acción regional en asuntos de seguridad humana formas ya parte de la acción regional” (Wood & Hristoulas, 2002, 428). Asimismo, señaló los aspectos en los cuales se desarrollará su política internacional en la región:

1. Fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos.
2. Erradicación de la pobreza y la discriminación.
3. Mejoramiento del acceso a la educación.
4. Prosperidad económica.

Operativamente, el trabajo está siendo desarrollado por el Departamento de Asuntos Extranjeros y Comercio Internacional (DFAIT), que considera que sin estabilidad política y social es improbable alcanzar la seguridad humana. En la Asamblea General de la OEA del año 2000, la DFAIT elevó como áreas prioritarias que América debía enfrentar las siguientes

1. El concepto de seguridad humana, tomando en cuenta que la globalización y la cambiante naturaleza del sistema internacional obligan a redefinir el concepto de seguridad.
2. El tráfico ilícito de drogas a la luz de la seguridad humana.
3. Minas antipersonales.
4. Armas de fuego.
5. Derechos Humanos.
6. Promoción de la democracia.
7. Seguridad hemisférica, donde se realizaron críticas ostensibles al ministro Axworthy por la confusión entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad humana.

8. Reforzamiento de la sociedad civil. (Wood & Hristoulas, 2002, 428)

A pesar de los esfuerzos canadienses, el afianzamiento de la doctrina de seguridad humana ha encontrado muchos obstáculos, primordialmente de las elites de los países receptores que públicamente asienten con la cabeza la necesidad de instaurar dicha doctrina, pero que en privado ven con recelo la intervención canadiense catalogándola como una intervención a sus asuntos internos y como violación a su soberanía; asimismo, no son dados a aceptar el tema de la gobernanza, es decir, un empoderamiento significativo a la sociedad civil como se ha hecho en Canadá con el incremento de la participación de la gente en temas políticos.

Para muchos países, el tema de la seguridad nacional sigue siendo preeminente y se acrecentó a partir de nuevos enemigos como el terrorismo y el narcotráfico, excluyendo la idea que el individuo es superior al concepto de estado.

En última medida, Canadá no solo se enfrenta a la hegemonía y unilateralismo estadounidense, de quien depende ostensiblemente, sino que se enfrenta a naciones que propenden por establecer un poderío de carácter regional como México y Brasil, tanto a nivel político como a nivel económico.

Contrariamente a las vicisitudes, el replanteamiento de la política exterior canadiense permite en lo académico confrontar la *Real politik* y el liberalismo; y en el campo de lo pragmático, permite a Canadá desligarse en cierto grado del control estadounidense abriéndole nuevos mercados y nuevos aliados políticos a partir del multilateralismo. Asimismo, con un alto poderío “moral” la búsqueda de la paz y la seguridad internacional en la defensa del orden jurídico internacional y la construcción de consensos que den como resultado una paz duradera en los países del tercer mundo.

REFERENCIAS

- Cabrera, M. J. (2000). Diversidad cultural y sociedad: multiculturalismo en Australia, Canadá y América Latina. *Oasis*, 59 – 82.
- Hobsbawn, E. (1996). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.
- Labrada Silva, C. M. (2003). *Canadá. ¿Estado binacional o multicultural?*
- Krause, K. (2005). Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento? *Papeles*, 90, 19 – 30.
- Ortiz Navarrete, J. (2002-2003). La Doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (60), 42 – 60.
- Petráš, V. E. (1997). La cultura y valores canadienses y su papel en la proyección del “poder blando” de Canadá: Una reflexión necesaria. *Venezuela Analítica*, (18).
- Ramírez Meda, K. M. Los retos de México en sus relaciones políticas con Canadá. *Revista Mexicana de estudios canadienses*, (12), 107 – 127.
- Rocha Valencia, A. & Morales Ruvalcaba, D. E. (2008). El sistema internacional de posguerra fría y el rol de las potencias regionales mediadoras: los casos de Brasil y México. *Estudios sobre Estado y Sociedad*, XV, (43), 23 – 75.
- Rodríguez Morales, F. A. (2009). Mapa de ruta para comprender los intereses estratégicos y éticos de la política exterior y de seguridad canadiense. *Perspectivas colombo – canadienses*, 2, 56 – 84.
- Wood, D. & Hristoulas, A. (2002). ¿Idealismo Pragmático en la política exterior canadiense? América Latina y la seguridad humana. *Comercio Exterior*, 52, (5), 426 – 430.