
II. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CANADIENSE: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

ATHANASIOS HRISTOULAS

A los canadienses les gusta pensar que de alguna forma son especiales. Argumentan que la diversidad étnica, cultural y religiosa de su país es realmente para maravillarse. Un compromiso con la justicia, los servicios públicos, los derechos humanos y civiles y la tolerancia a las minorías son valores que unen a los canadienses. Los canadienses se perciben a sí mismos como abiertos al progreso y a nuevas ideas “postmodernas.” Además, a pesar de que casi la mitad de los canadienses en la actualidad se consideran de herencia británica, francesa o canadiense, según una encuesta del 2003, el 20 por ciento encuentran su herencia en el resto de Europa, y un 13 por ciento en África y Asia. Lo que quizás es más interesante es que el 22 por ciento de la población reportó que su herencia étnica es mixta, un número que está creciendo año con año. Un dato importante es que el 93 por ciento de los encuestados aseguró que nunca o rara vez han experimentado algún tipo de discriminación étnica o racial en Canadá. Esto muestra lo exitoso de las políticas culturales y de inmigración canadienses en los últimos cincuenta años.¹

La cultura política de Canadá ha sido moldeada por la geografía. Como el segundo país más grande en términos de territorio, ha visto sus políticas influidas simplemente por el espacio disponible en el país y por la amplia distribución de su población. El lema del país, localizado en el escudo de armas dice: “*A mari usque*” (de mar en mar), y refleja el papel central que juega la extensión geográfica en definir Canadá. Uno de los eventos más importantes en la historia del país, crucial para la unión de las provincias en confederación, fue el fin de la labor de construcción del tren en el siglo XIX, que hizo posible la comunicación y el comercio a través de la nación. Sin él, la Columbia Británica se hubiera inclinado a unirse a Estados Unidos.

La imagen de Canadá como “gringos del norte” o los “americanos amables” está siendo gradualmente reemplazada por el deseo de realmente comprender al país y a su gente. Los canadienses son claramente diferentes de sus vecinos estadounidenses, y es un país marcadamente distinto. Por lo tanto, su gente y sus sistemas políticos, económicos y sociales son muy diversos de lo que se ve en el resto del mundo. Mucho de esto se debe, por supuesto, a su historia y reto continuo de combinar las influencias de las culturas anglófona y francófona, así como los retos contemporáneos del multiculturalismo. Otra fuente de diferenciación se encuentra en las relaciones históricas, primero con Gran Bretaña en los siglos XVII, XVIII, XIX, y con los Estados Unidos en los siglos XIX, XX y XXI. Los retos de mantener relaciones amistosas en medio de condiciones de dependencia con dos potencias hegemónicas, y al mismo tiempo desarrollar políticas exteriores y domésticas independientes, han producido una realidad canadiense que sólo puede apreciarse y entenderse mediante un estudio profundo.

Los desafíos de la política exterior por encontrar su lugar en el mundo han sido manejados en forma muy distinta por los sucesivos gobiernos del país a lo largo de los últimos 140 años. Cuando uno observa la influencia ejercida por Canadá en el sistema internacional, un país con una población un poco mayor a los 30 millones de habitantes, resulta en ocasiones complicado recordar que nunca ha sido una “gran potencia,” contrario a sus socios del G8.² No posee colonias, pero ha tenido una influencia profunda sobre la comunidad internacional y sus normas, ya que es continuamente reconocida como un poder moral, y un número de líderes canadienses han tenido una influencia profunda y perdurable en el sistema internacional.³ Lester B. Pearson, por ejemplo, fue el hombre detrás del sistema de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, una innovación que ha contribuido fuertemente a la paz y seguridad internacionales. Desde su inicio, en 1956, Canadá ha participado en 65 operaciones de mantenimiento de paz, y actualmente el país está contribuyendo en 17 operaciones alrededor del mundo.

El reto más grande de su política exterior, por supuesto, ha sido manejar con éxito las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.⁴ En el

siglo XIX, bajo la cercana y constante amenaza de invasión y anexión, Canadá se apoyó en sus relaciones con Gran Bretaña para mantener su independencia e integridad territorial. En el siglo XX, Estados Unidos se convirtió en su socio económico más importante. En efecto, los dos países han compartido la relación bilateral más grande del mundo, y es que Canadá ha dependido de Estados Unidos no sólo en lo económico, sino también militarmente. Esto no quiere decir que no aporte nada a Estados Unidos; al contrario, ha provisto desde hace tiempo una frontera norte segura, un hecho que se ha vuelto cada vez más importante desde el 11 de septiembre de 2001 y se ha convertido, también, en un socio confiable en un sin número de aventuras extranjeras.

La más reciente es la decisión de Canadá de enviar tropas a Afganistán. Sin duda, el gobierno mandó un batallón a la región en 2001 para asistir en la operación militar liderada por la OTAN y sancionada por el Consejo de Seguridad de la ONU. Actualmente Canadá tiene uno de los contingentes más grandes en la región (2,200 soldados), y también ha sufrido bajas considerables (cerca de 60 muertes para octubre de 2006). Esta solidaridad post 11 de septiembre con Estados Unidos, no obstante, tiene sus límites. Canadá se ha rehusado a participar en la guerra contra Irak. El razonamiento tras esta decisión fue que, a diferencia del caso de Afganistán y el gobierno talibán, el vínculo entre los ataques terroristas y el gobierno de Saddam Hussein era, en el mejor de los casos, débil. Otro motivo, y más importante es que, para la mentalidad multilateral del departamento de Relaciones Exteriores canadienses, la campaña contra Irak era demasiado “unilateral” para que Canadá aceptara. De importancia crítica aquí es el hecho de que ni la ONU ni la OTAN tendrían un papel en la operación militar.

Quizá igualmente importante es que Canadá provee complementariedad a la política exterior de Estados Unidos. El uso del “poder suave,” su devoción a las instituciones internacionales, sus relaciones con gobiernos no amigables con Estados Unidos y su persuasión moral en la comunidad internacional se han visto comúnmente por el gobierno de Estados Unidos como una manera útil de cumplir objetivos de políticas públicas que son inaceptables para los poderosos electorados domésticos.

ANTECEDENTES RELEVANTES: CONSTANTES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EXTERIOR CANADIENSE

Como cualquier otro Estado, Canadá está sujeto a un cierto número de restricciones internacionales para la realización de su política exterior. Estas condiciones van más allá de la habilidad del gobierno para encontrar una opción alterna, aunque son un elemento crítico para la comprensión de las decisiones que toma en el campo de la política exterior. Según Kim Richard Nossal, una de las restricciones más importantes para la realización de la política exterior canadiense es su ubicación geográfica.⁵ Hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, era una nación aislada, con tan sólo un vecino realmente importante: Estados Unidos.

Esto no significa, empero, que no haya jugado un papel importante en las relaciones internacionales. Durante el Siglo XIX y el inicio del XX, participó en múltiples operaciones militares con su entonces patrón, Gran Bretaña. Contribuyó con tropas en todas las guerras coloniales británicas del siglo XIX (notablemente en Sudáfrica y la guerra Boer). Más aún: la participación de Canadá en la Primera Guerra Mundial del lado de los Aliados no tuvo precedentes, dado el tamaño del país. Envío cientos de miles de tropas a los campos de batalla franceses y sufrió aproximadamente 50,000 muertes. Sin duda, las tropas canadienses en Francia tienen el privilegio notorio de ser las primeras en haber sido expuestas al combate con gas. Los canadienses también alcanzaron gran fama por ser los mejores pilotos de guerra. La versión aliada del Barón Rojo, Billy Bishop, era canadiense.

Estados Unidos lentamente reemplazó a Gran Bretaña como el patrón de Canadá a lo largo del siglo XX, aunque amenazó en repetidas ocasiones con sostener una acción militar contra Norteamérica Británica durante una gran parte del siglo XIX,⁶ la relación entre ambos países se podría definir como extremadamente pacífica. Nossal postula que “un persistente deseo de tener buenas relaciones con Gran Bretaña disuadió a los presidentes estadounidenses de la idea de intentar adquirir el territorio de Norteamérica Británica por la fuerza”.⁷ No obstante, no fue sino hasta mayo de 1931 que los estrategas militares canadienses oficialmente abandonaron la noción de

que una guerra con Estados Unidos sería posible. Por ello, a lo largo del siglo XIX y principios del XX ambos países desarrollaron lentamente una relación política, cultural y económica cercana. De hecho comparten la frontera más larga entre dos países, y esta línea limítrofe no es el blanco de una estructura de defensa ni de control aduanero. Tal situación geográfica, en otras palabras alejada de Europa y amistosa con Estados Unidos, permitió que Canadá desarrollara un relativo aislamiento. Pocas disposiciones por parte de los tomadores de decisiones canadienses pueden influir potencialmente en el balance global del poder. Así, se le dejó comerciar con Estados Unidos y Gran Bretaña y desarrollar lentamente su propia versión de una democracia constitucional.

Sin embargo, la importancia estratégica del país y la percepción de su aislamiento de los asuntos mundiales cambió dramáticamente cuando los nazis invadieron Polonia en 1939, y posteriormente Gran Bretaña le declaró la guerra a Alemania. Canadá eligió apoyar el esfuerzo de guerra británico, contribución que en términos de soldados y material de guerra fue muy superior al promedio de los países involucrados directamente en el conflicto. Pero, más importante, sufrió grandes pérdidas en las operaciones de combate en Europa, especialmente después de la operación aliada del Día D, en junio de 1944. De hecho, Bélgica y Holanda reconocen oficialmente el papel dominante que desempeñó el personal militar canadiense en la liberación de la ocupación alemana. Con su importante contribución en la Segunda Guerra Mundial, los mandatarios del poder en Ottawa sintieron que el país finalmente había entrado a la “escena mundial” como un importante actor internacional.

El surgimiento de la Guerra Fría intensificó aún más la importancia geográfica del país, Canadá ya no era una colonia distante del Imperio Británico y un callado vecino comercial del norte de Estados Unidos. El surgimiento del conflicto Este–Oeste lo situó como el *espacio geográfico* entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En una confrontación militar global, serviría como el campo de batalla nuclear “sobre el Ártico”. En efecto, al escribir durante el periodo de la Guerra Fría, un analista militar postuló que Canadá ocupaba “el espacio aéreo más vital del mundo”.⁸ Esta realidad tuvo importantes implicaciones en la formulación de la política exterior canadiense. La Guerra Fría y su posición estratégica entre las

dos superpotencias debilitó dramáticamente su habilidad para actuar de manera independiente. Casi siempre tenía que ser visto como el buen vecino de Estados Unidos. El final de la Guerra Fría significó el declive de la importancia estratégica de Canadá. Esto es, probablemente, una importante ventaja porque es mucho más libre de tener su propia agenda, que no necesariamente debe reflejar los intereses de Estados Unidos en todo momento.

ESTRUCTURA ECONÓMICA

Canadá sigue siendo extremadamente dependiente del comercio exterior para su bienestar. Aproximadamente la mitad del producto nacional bruto del país es generado por las exportaciones.⁹ Por lo tanto, no debe sorprender que el enfoque de la política exterior canadiense sea casi exclusivamente comercial. A lo largo del tiempo, su comercio se ha concentrado progresivamente en un mercado: el de Estados Unidos, ya que 85 por ciento de las exportaciones se dirigen sólo a ese país. Por lo tanto, “Canadá ha crecido económicamente no sólo dependiendo del comercio exterior para su prosperidad, sino también de un solo mercado para sostener esa prosperidad”.¹⁰ La consecuencia más importante de esta dependencia económica es que todos los asuntos de política exterior tienden a estar vinculados a las relaciones económicas con Estados Unidos. Las decisiones de política exterior a menudo están basadas en un cálculo del grado en que los asuntos económicos interferirán en la relación con Estados Unidos.

Los tomadores de decisiones han sido criticados por no desviarse de manera abierta de los principios más relevantes de la política exterior de Estados Unidos. No obstante reconocen que, históricamente, Estados Unidos ha empleado diversas formas de castigo económico en sus tratos con los Estados que no apoyan sus objetivos específicos y generales de política exterior. En consecuencia, se considera que es muy grande el costo potencial de una crítica abierta. Esta dependencia económica quizá es la única y mejor explicación de por qué Canadá es visto como uno de los mejores aliados de Estados Unidos.

El interés de Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) proviene precisamente del miedo al poder económico coercitivo de Estados Unidos. El acuerdo comercial Canadá–Estados Unidos, firmado en 1988, no incrementó dramáticamente el porcentaje de bienes y servicios comerciados libremente entre los dos vecinos. Más bien, el interés canadiense en proponer el acuerdo se basó en la necesidad de institucionalizar las relaciones económicas mutuas. En otras palabras, Canadá estaba interesado en firmar un acuerdo que asegurara su acceso a los mercados estadounidenses, independientemente de su postura sobre otros asuntos de política exterior, en apariencia, no relacionados con lo anterior. Por ejemplo, Nossal postula que, sin tal acuerdo, asuntos tan diversos como la postura de Canadá sobre la violación de los derechos humanos en China o el estado de las relaciones con Cuba podrían tener un impacto sobre los intereses económicos canadienses.¹¹ Por lo tanto, el TLCAN no es visto como una limitación de la soberanía canadiense o de su libertad de acción; más bien ha sido concebido como una herramienta que permite a los canadienses perseguir una política exterior más independiente.

La segunda consecuencia de la extrema dependencia del comercio exterior del país es que también depende de la estabilidad del sistema internacional en general.¹² Por lo tanto, la famosa reputación de Canadá como mediador –e incluso *pacificador*– se deriva de manera directa de la necesidad económica de un ambiente internacional estable. Es decir, la preocupación histórica de Canadá por el mantenimiento de la paz global resulta del hecho de que la inestabilidad generalmente no es buena para los negocios. Cuatro imágenes del “poder” compiten por tener influencia en los académicos y hacedores de la política: Canadá como una *potencia media*, *gran potencia*, como un *Estado dependiente* y una *potencia moral*.

CANADÁ COMO POTENCIA MEDIA

Esta visión de Canadá como potencia media se originó en la Segunda Guerra Mundial. Dada su impresionante contribución a la guerra, los políticos canadienses se propusieron proyectar una imagen del lugar que ocupaban en el mundo como algo más que un pequeño Estado, pero sin llegar

a ser una gran potencia. Aquellos políticos creían que la contribución de su país en el conflicto bélico había sido lo suficientemente importante como para garantizar su clasificación como “potencia media”. Según la definición canadiense, una potencia media es un Estado que tiene una población pequeña y no tiene posesiones coloniales.¹³ Esto sugiere que Canadá no es una gran potencia en el sentido en que lo es Estados Unidos o Gran Bretaña. Sin embargo, dada la riqueza natural y la capacidad humana, tampoco puede considerarse una potencia menor.

El *status* de “potencia media” no sólo significa un relativo rango en el sistema internacional, que coloca al país “en medio” de algún lugar. Potencia media también implica un estilo particular de política exterior. Haciendo referencia de manera nebulosa a su cualidad de potencia media, el propósito de Canadá sería ayudar a mantener la paz internacional. Su preocupación particular durante la Guerra Fría era que algún tipo de conflicto regional se extendiera y comenzara un conflicto global. En consecuencia, su papel como potencia media era impedir tal escenario, participando activamente en los métodos institucionalizados para resolver el conflicto.

Ser una potencia media implica:

- (i) una política internacional activista y mediadora que
- (ii) pone énfasis en los vínculos institucionales con
- (iii) el propósito de mantener la estabilidad y la paz globales.

El término “potencia media” no es usado comúnmente hoy en día por los profesionales y analistas de la política exterior canadiense. Sin embargo, la participación activa del país en las Naciones Unidas y su apoyo a las misiones de pacificación sugieren que mucho de lo que el gobierno ha hecho durante los últimos años encaja muy bien en la tradición de ser una potencia media.

CANADÁ COMO UNA DEPENDENCIA

Una segunda visión del poder canadiense sugiere que el país podría, de hecho, ser un apéndice de Estados Unidos. La discusión sobre la dependencia canadiense fue popular durante los años sesenta y principios de los

setenta. Esta perspectiva enfatizaba la idea de que la dependencia económica de Estados Unidos significaba que el país tenía muy poca habilidad para actuar de manera independiente. Por lo tanto, su relación económica y política reducía su marco de acción.

Esta visión era común porque Canadá no deseaba criticar abiertamente el comportamiento de Estados Unidos en Vietnam, aunque, a nivel personal, el primer ministro Pierre Elliot Trudeau (1968–1979, 1980–1984) sentía que las acciones estadounidenses en el sureste de Asia eran injustificadas. De igual importancia en la creación de la imagen de Canadá como un país dependiente era el caso del reconocimiento de China. Aunque los tomadores de decisiones tenían un fuerte interés comercial en reconocer a la República Popular de China, la presión de Estados Unidos era suficiente para inhibir tal movimiento diplomático. Finalmente, Canadá reconoció al gobierno de la China comunista, pero sólo después de que lo hiciera Estados Unidos.

Aunque estos dos casos subrayan la relevancia que tienen aquellos que toman las decisiones para llevar buenas relaciones con Estados Unidos, hay importantes razones por las que Canadá no debe ser vista como una dependencia de Estados Unidos. Primero, ha habido un intento consciente por parte de Estados Unidos de mantener buenas relaciones con el país. La conducta estadounidense con respecto a sus vecinos del sur, es decir, México, el Caribe e incluso América del Sur, no se repitió en el caso de Canadá. Sus experiencias con Estados Unidos pueden ser definidas no sólo como pacíficas, sino también como respetuosas.¹⁴

Segundo –y más importante–, Canadá es verdaderamente un buen aliado de Estados Unidos por su propia voluntad.¹⁵ Hay una convergencia de ideología, sistema económico, cultura y amistad que no tienen precedentes en las relaciones internacionales modernas. Quizá la única otra excepción sea la relación amistosa entre Estados Unidos y Gran Bretaña.

CANADÁ COMO UNA POTENCIA

Una tercera visión postula que Canadá es la más débil de las grandes potencias del sistema internacional. Esta visión se basa en el hecho de que es un miembro pleno y permanente del Grupo de los Ocho. Esta perspectiva

pudo haber tenido alguna validez hace 20 o 30 años; hoy en día éste no es el caso en un sentido puramente cuantitativo. Aunque sigue disfrutando de prosperidad e incluso ha sido declarado por la Agencia de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas como uno de los mejores países para vivir, Canadá se encuentra en la mitad de la lista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en términos de producto nacional bruto y capacidad de poder adquisitivo.¹⁶ Esta perspectiva fue particularmente popular hace veinte años, porque los canadienses creían que eran una gran potencia en ciernes. Algunos políticos incluso argumentaron que el siglo XXI sería el siglo de Canadá. Obviamente esto nunca sucedió, y hay diversas razones que explican la relativa decadencia de Canadá durante los últimos veinte años. De manera sencilla, en un sentido cuantitativo, Canadá no es un miembro tan importante de la comunidad internacional como lo fue en el pasado.

CANADÁ COMO PODER MORAL

Una última perspectiva, que surgió desde el final de la guerra fría, ha sido articulada, en torno a la percepción que Canadá tiene de sí misma como una “autoridad moral global.” Independiente desde el punto de vista cuantitativo del poder militar y económico, esta perspectiva argumenta que, aunque Canadá no es una gran potencia, de cualquier manera juega un papel importante en las relaciones internacionales. Su papel consistiría en servir como un modelo de sistema político y/o económico para otros Estados menos desarrollados del sistema internacional.¹⁷

Esta perspectiva adquirió forma precisamente después de que la ONU hiciera su declaración con respecto a sus estándares de vida en Canadá. Actualmente, los gobernantes canadienses creen que las instituciones democráticas del país, así como su excelente récord en la protección de los derechos humanos y su prosperidad, pueden servir como modelo para otros países a lo largo del mundo. En particular, los tomadores de decisiones ponen énfasis en la naturaleza pluricultural de Canadá y su habilidad para integrar a gente de diversas partes del mundo con relativa facilidad. En un mundo de crecientes conflictos étnicos, consideran que la experiencia canadiense podría resultar muy útil para otros Estados multinacionales.

INTERNACIONALISMO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EXTERIOR CANADIENSE

Independientemente de los debates internos sobre el tipo de Estado que es Canadá en términos de poder, ha habido un consenso sorprendente en que la más importante idea en la creación de su política exterior ha sido el internacionalismo, y los principales objetivos de esa política son evitar una guerra entre Estados e inestabilidad del sistema internacional.¹⁸

Para lograr estas metas, un Estado internacional busca el involucramiento político, económico y social de otros actores en el sistema internacional, porque sólo a través del diálogo constructivo se pueden resolver los problemas entre los Estados. Más allá del acento en la cooperación, los Estados con políticas exteriores internacionalistas, como Canadá, creen que la paz y la estabilidad son indivisibles. En otras palabras, “los internacionalistas aseguran que el destino de cualquier Estado y la paz del sistema internacional están interconectados”.¹⁹ Específicamente, tres factores estrechamente vinculados definen un Estado internacionalizado:

1. La creencia de que cada Estado en el sistema internacional tiene la responsabilidad de jugar un papel constructivo en el manejo de conflictos.
2. El multilateralismo es visto como vital para dispersar el choque de intereses que puedan llevar a la guerra.
3. Un compromiso fuerte con las instituciones internacionales es necesario, porque las instituciones promueven el multilateralismo. Las instituciones se enfocan en promover reglas y normas de interacción entre los países.²⁰

La orientación de Canadá hacia el exterior durante la Guerra Fría significó que el país participara activamente en instituciones multilaterales de seguridad. Por ejemplo, con referencia específica a la OTAN, en el año de 1952, había desplegado 10 mil soldados en Alemania y Francia (incluyendo 12 escuadrones aéreos) para ayudar a la defensa en el evento de una agresión soviética.²¹ En efecto, en los primeros años de la Guerra Fría, aproximadamente el 45 por ciento del presupuesto de defensa canadiense lo consumía la OTAN.²² Limitaciones financieras disminuyeron la capaci-

dad militar de Canadá en Europa en los años setenta, y con el final de la Guerra Fría su compromiso con la alianza se debilitó. Sin embargo, continuó participando con la ONU y la OTAN en sus operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes a lo largo de los años noventa. Actualmente tiene un contingente importante de tropas en Afganistán luchando contra los talibanes junto con otros miembros de la OTAN. Con el fin de la Guerra Fría, el internacionalismo canadiense cambió su énfasis del manejo del conflicto interestatal a otras clases de amenazas a la seguridad internacional.²³ Estas amenazas entran ahora dentro de la famosa agenda de seguridad humana.

LA AGENDA DE SEGURIDAD HUMANA

La seguridad humana como objetivo de la política exterior fue adoptada a mediados de los noventa. El Departamento de Relaciones Exteriores la define como “seguridad para la población en relación con amenazas violentas y no violentas. Es una condición o situación caracterizada por la libertad frente a amenazas a los derechos de la población, su seguridad o incluso sus vidas”.²⁴ De forma más precisa, los tomadores de decisiones la ven como una forma de “tomar a las personas como punto de referencia en vez de enfocarse exclusivamente en la seguridad del territorio o los gobiernos”.²⁵

La seguridad humana ha reemplazado al internacionalismo al terminar la Guerra Fría, puesto que los líderes canadienses creen que la naturaleza predecible de la bipolaridad ha desaparecido y ha sido reemplazada por la incertidumbre.²⁶ Para precisar, argumentan que:

1. La autoridad en el sistema internacional se está dispersando en forma regional. Nuevos centros de influencia en Europa (UE), Asia (Japón) y las Américas (TLCAN) caracterizan al nuevo sistema internacional. Los dirigentes canadienses consideran que la cooperación entre estos centros es posible y necesaria, pero no debe asumirse que es automática.

2. Aunque el Estado todavía es el actor internacional predominante, otros actores, como organizaciones supranacionales y corporaciones multinacionales, han adquirido una influencia significativa.
3. El poder internacional ahora está más en función de fuerzas económicas que militares.
4. El concepto de *seguridad* ha sido redefinido desde el final de la Guerra Fría. Los dirigentes de Canadá señalan que las amenazas más grandes que se enfrentan son de naturaleza no tradicional. Estas amenazas trascienden fronteras, políticas y afectan regiones enteras, incluso a todo el planeta. Algunos ejemplos incluyen la delincuencia organizada internacional, guerras civiles y étnicas, enfermedades y el calentamiento global.
5. La política exterior canadiense señala además que la posibilidad de guerras entre dos Estados ha prácticamente desaparecido del sistema internacional. Así, nociones tradicionales de *seguridad nacional* parecen obsoletas.²⁷

Así, Canadá ha identificado la seguridad humana como un objetivo clave en la era de la post Guerra Fría. La razón central para este énfasis es la arraigada creencia entre funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores de que la economía y la seguridad están fuertemente relacionadas en el mundo globalizado de hoy. En otras palabras, es un prerrequisito para el crecimiento económico y el desarrollo; lo que hace a la política exterior canadiense innovadora a este respecto es la creencia de que la seguridad del país depende de la seguridad de otros. Los dirigentes canadienses consideran que el interés nacional necesariamente se intersecta y depende de los intereses nacionales de otros Estados. Definida ampliamente, la seguridad nacional de Canadá *es* la seguridad global.

La idea de que los intereses nacionales son necesariamente una función de los intereses globales es nueva. La mayoría de los Estados continúan definiendo los intereses nacionales en términos estrechos. Para estos Estados, los intereses de seguridad nacional esencialmente terminan en la frontera, porque lo que pasa “fuera” es considerado de bajo impacto hacia

“dentro”. En forma distinta, la política exterior canadiense ha evolucionado más allá de esta visión; Canadá se ha vuelto esencialmente un estado *posnacional*.²⁸

Las interpretaciones posnacionalistas de los intereses nacionales pueden ser vistas de varias formas. Primero, como se señaló, *los asuntos económicos son considerados asuntos de seguridad, y viceversa*. Los tomadores de decisiones de Canadá creen que la causa fundamental de los problemas de seguridad global se deben a la inestabilidad económica. Segundo, ahora mucho más que en el pasado, *las relaciones internacionales son un juego de suma positiva: la cooperación más que la competencia* entre Estados es la única forma de tratar con amenazas a la seguridad global. Finalmente, el posnacionalismo implica una definición más flexible de soberanía para permitir a otros Estados y actores no estatales participar activamente en la solución de problemas nacionales e internacionales.²⁹ Los dirigentes canadienses llegan a señalar que es el derecho y obligación de los Estados interferir en otro Estado (incluso violar su soberanía) si llega a ser necesario.³⁰ Tal evento, sin embargo, sólo puede ocurrir bajo el auspicio de una organización internacional como la OEA o la ONU. De hecho, Canadá ha identificado a estas dos instituciones como instrumentos clave en la búsqueda de sus objetivos de seguridad.

La seguridad humana tiene como presupuesto anual 9 millones de dólares. Aproximadamente 80 proyectos son financiados por la agenda de seguridad humana, 17 de los cuales están en Canadá. La segunda región más importante es África, luego Europa del este, América Latina y, finalmente, el Medio Oriente. La agenda sobrevivió los años noventa y sigue siendo, al menos retóricamente, promovida activamente por el Departamento Canadiense de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en años recientes, la definición ha ido más allá de la presentada con anterioridad. Hoy en día, el Departamento de Relaciones Exteriores ha dividido la agenda de seguridad humana en 5 áreas de enfoque (separadas, pero no mutuamente exclusivas).

La primera área se refiere a la *Protección de Civiles*.³¹ El gobierno argumenta que el conflicto tiene implicaciones devastadoras para la seguridad

del civil común. En efecto, los civiles ahora constituyen la mayoría de las víctimas, siendo el daño y desplazamiento un objetivo principal de los combatientes. El rol de Canadá es promover mecanismos multilaterales diseñados para proteger civiles de las partes en conflicto. El Departamento de Relaciones Exteriores comúnmente se refiere a este aspecto de la seguridad humana como “la responsabilidad de proteger.” En este escenario, el gobierno de Canadá opta por la acción militar directa (preferentemente sancionada por el Consejo de Seguridad de la ONU, aunque esto no es necesariamente el caso) comúnmente conocida como mantenimiento de la paz. Un ejemplo clásico de este tipo de responsabilidad es la guerra contra el régimen de Slobodan Milosevic en Serbia, en 1999.

Dadas las limitantes en la capacidad militar, se espera que Canadá progresivamente ponga menos énfasis en este aspecto de la agenda de seguridad humana en el futuro. Por ejemplo, en septiembre de 2003 el reporte semanal de defensa de Jane’s explicaba: “La falta de fondos, el compromiso excesivo y el descuido gubernamental están causando un daño irremediable a las fuerzas militares canadienses. Políticos, académicos y militares en servicio, así como retirados, están concluyendo que la milicia canadiense está llegando a un punto en que se vuelve irrelevante”.³² Douglas Bland, de la Universidad de Queens, argumenta que en cinco o diez años la milicia canadiense consistirá en un pequeño contingente de fuerzas armadas.³³ La mayoría de los observadores militares concuerdan en que la milicia canadiense es anticuada e y no está bien equipada para participar en operaciones militares más allá de las fronteras del país. Canadá gasta el 1.1 por ciento de su PIB en defensa, comparado con el promedio de 1.9 de los países no miembros de la OTAN. En efecto, la situación militar canadiense de “estar atentos” se ha convertido en un asunto tan importante que tomó un rol central en las elecciones del país en 2006.

La segunda forma en que se conoce a la seguridad humana es como *Soporte a las Operaciones de Paz*.³⁴ Aquí, los soldados canadienses y otro tipo de observadores se comportan como monitores de los derechos humanos. Más allá, los oficiales correccionales se utilizan para reconstruir los sistemas judiciales, y para monitorear y entrenar a las fuerzas policíacas locales. Esta forma considerablemente menos violenta de mantenimiento de paz está

bajo presión por motivos financieros. En el 2005, aproximadamente 300 canadienses participaron en este tipo de operaciones, lo que convierte a Canadá en el país número treinta en el listado de los mayores contribuidores. En suma, las dos áreas de seguridad humana que requieran participación directa y financiamiento del gobierno de Canadá y sus fuerzas armadas probablemente tendrán menos importancia en el futuro cercano, debido a la falta de voluntad del gobierno y falta de capacidad militar.

La Prevención del Conflicto es la tercera área de seguridad humana.³⁵ Este enfoque muestra la necesidad de fortalecer la capacidad internacional para la prevención del conflicto a través de la cooperación, particularmente en el plano regional. El gobierno canadiense argumenta que los mecanismos multilaterales deberían ser diseñados para lidiar con los problemas antes de que se vuelvan violentos.

La Buena Gobernabilidad y Responsabilidad es la cuarta agenda de seguridad humana.³⁶ De acuerdo con declaraciones oficiales, sistemas de ley justos y gobernabilidad son garantías indispensables para la paz y seguridad. Garantizar la seguridad de las personas implica establecer una capacidad internacional para responsabilizar por sus actos a quienes violen los derechos humanos. También demanda atención fortalecer la transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas, particularmente los sectores directamente relacionados en la provisión de seguridad y administración de justicia. Hacia esta meta, el gobierno canadiense apoya fuertemente a la Corte Internacional de Justicia.

Finalmente, los asuntos de *Seguridad Pública* conforman el último elemento de seguridad humana. El terrorismo, el tráfico humano, drogas ilícitas y lavado de dinero no respetan fronteras y afectan directamente a la seguridad de las personas y sus vidas. El gobierno canadiense argumenta que los Estados deben trabajar en conjunto para manejar estas amenazas de forma consistente.

Un sinnúmero de razones sugiere que la seguridad humana continuará como la base de la política exterior canadiense. La primera razón sugiere que la seguridad humana está inmersa en el Departamento de Relaciones

Exteriores y la sociedad canadiense. Este argumento también la liga directamente con el internacionalismo canadiense, y por lo tanto implica que la agenda se ha institucionalizado. En efecto el ex ministro de Relaciones Exteriores Bill Graham argumentó en 2002 que la seguridad humana no era simplemente la agenda del ex ministro Lloyd Axworthy (quien introdujo el concepto en la política canadiense en los años posteriores a la Guerra Fría). “Para aquéllos familiarizados con los fundamentos de la política exterior canadiense, promover la seguridad humana tiene más que ver con entretener prioridades de largo plazo, incluyendo derechos humanos, mantenimiento de paz, humanitarismo y desarme, que una idea completamente nueva. No debería de sorprender que el compromiso canadiense con un enfoque humano en las políticas de seguridad no sólo sobreviva, sino que se fortalezca con el tiempo”. Relacionado con esto se encuentra la idea de que la seguridad humana se ha institucionalizado no sólo dentro de Canadá, sino también en la agenda internacional. Una red de seguridad humana existe en la cual trece países participan activamente.

También puede argumentarse que la seguridad humana es una reacción a las necesidades políticas domésticas por parte de los creadores de las políticas públicas. Los procesos políticos de Canadá se caracterizan por una amplia participación de la sociedad civil en todas las etapas de la creación de políticas. La opinión pública es sensible a los eventos del exterior, especialmente con respecto a los derechos humanos. Desde esta perspectiva, la agenda de seguridad humana es una reacción a las presiones políticas internas de estos grupos. En el 2000, en la Reunión de las Américas que tuvo lugar en la ciudad de Québec, el gobierno liberal de Jean Chrétien insistió que el documento producido por los líderes hemisféricos incluyera al menos alguna referencia a los valores democráticos. La mayoría de los observadores explicaron que esta insistencia de Chrétien estaba motivada por razones domésticas.

La seguridad humana ha sido un componente crítico del intento de Canadá de crearse una identidad separada de Estados Unidos. La agenda sirve como alternativa a la definición de seguridad internacional estadounidense y permite por ende que los tomadores de decisiones presenten

políticas independientes a las de su vecino del sur. Sin embargo, esto no significa que el énfasis se fije en todos los cinco componentes de la seguridad humana. De hecho hay razones para creer que pasará lo contrario, debido a que los elementos uno y dos necesitan un ejército bien equipado con fondos, algo que el gobierno canadiense no parece estar dispuesto a proporcionar. El tercer elemento, *Prevención del Conflicto*, fue demeritado cuando llegó al poder Paul Martin, en 2004, principalmente porque condujo a problemas con Estados Unidos.

Posterior al enfriamiento de las relaciones entre Ottawa y Washington —dado principalmente, aunque no de manera exclusiva, por la posición de Canadá sobre la guerra en Irak—, Martin hizo del mejoramiento de las relaciones Estados Unidos—Canadá una prioridad. El nuevo gobierno de Stephen Harper lo ha llevado más lejos. Esto porque durante su campaña electoral criticó fuertemente al gobierno de Martin por descuidar la relación Canadá—Estados Unidos. En consecuencia, se decidió que los intentos de presionar a Estados Unidos a través de la agenda de *Prevención del Conflicto* serían disminuidos. De manera similar, la agenda de seguridad pública caería bajo la rúbrica de la guerra contra el terrorismo. Una vez más la motivación principal es mejorar las relaciones con Estados Unidos.

El elemento restante es el de la Buena Gobernabilidad y Responsabilidad. Hay dos razones por las que éste puede ser el enfoque de la agenda de seguridad humana en el futuro. La primera es que es la menos factible de causar problemas en Washington; la segunda y más importante es que esta opción es barata: no requiere del despliegue de tropas con equipo anticuado.

COOPERACIÓN DE SEGURIDAD ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

Existe una tradición fuerte de cooperación bilateral entre Canadá y Estados Unidos en materia de seguridad continental. Desde la Segunda Guerra Mundial, Canadá y Estados Unidos trabajaron juntos para asegurar la defensa de Norteamérica. En 1940 el Primer Ministro King y el Presidente Roosevelt firmaron el Acuerdo Ogdensburg que, a través de la Junta Per-

manente de Defensa Adjunta, institucionalizó la cooperación para la seguridad en caso de ataque contra América del Norte. El acuerdo especifica que el gobierno canadiense hará lo necesario para garantizar que su territorio no se use como base de operaciones contra Estados Unidos. Como Canadá no tenía la capacidad militar para defender su territorio, el acuerdo institucionaliza la dependencia para defender su soberanía. Aun ante la reticencia de algunos canadienses, el hecho es que la defensa de Canadá es responsabilidad de Estados Unidos.

La Junta de Defensa sirve como foro para la discusión de asuntos militares de importancia para Canadá y Estados Unidos. Otro foro institucionalizado es el Comité para la Cooperación Militar, formado en 1946. El Comité maneja la cooperación en un nivel de planificación militar. En efecto “más de 2,500 acuerdos para fortalecer la defensa conjunta han sido firmados, muchos de los cuales benefician más a Canadá que a Estados Unidos en el sentido de que proveen acceso a la inteligencia, bases de entrenamiento especializado y finalmente espacios para pruebas de equipo”.³⁷ Más allá de la Junta de Defensa Conjunta Permanente, actualmente existen entre Canadá y Estados Unidos más de 80 acuerdos de defensa, más de 250 memorándums de entendimiento entre los dos departamentos de defensa y aproximadamente 145 foros bilaterales en los que estos asuntos son discutidos.

Algunos de los acuerdos más notables son: Comité de Cooperación Militar (CCM), formado en 1946. El CCM maneja la cooperación en el nivel de planeación militar. Las responsabilidades de su subcomité incluyen mapeo y cartografía, meteorología, oceanografía, comunicaciones y electrónica, así como planeación logística. El segundo, la Producción de Defensa y el Acuerdo de Desarrollo de Defensa Compartida, firmado en 1956, ha permitido a las compañías canadienses competir en un nivel más igualitario con sus contrapartes norteamericanas en el mercado de Estados Unidos. Además ha facilitado una mayor estandarización en el diseño y producción de equipo militar. Desde 1963, el Acuerdo de Desarrollo de Defensa Compartida (ADDC), ha promovido el patrocinio de proyectos de investigación y desarrollo que involucran a los contratistas principales de

Canadá en las etapas iniciales de desarrollo de armas. En este proceso, el ADDC ha llevado más lejos la competitividad de la industria de defensa canadiense en Estados Unidos, al darle al gobierno de ese país interés en lograr el éxito en desarrollo de proyectos conjuntos.

Un tercer ejemplo importante es el Programa de Evaluación y Prueba entre Canadá y Estados Unidos (CANUSTEP, por sus siglas en inglés), creado en 1983 y renegociado en 1993, el cual provee acceso recíproco a las facilidades de prueba y evaluación de tecnologías militares que ofrece cada uno. Algunos ejemplos incluyen la prueba de tecnología electrónica bélica y acceso al simulador de efectos de armas del Ejército de Estados Unidos. El acuerdo CANUSTEP ha reducido considerablemente los costos del Departamento de Defensa para pruebas realizadas anteriormente bajo otros mecanismos. Finalmente, el Programa de Pruebas y Evaluaciones permite a los dos países usar las facilidades de defensa de cada uno para probar y evaluar equipo militar y municiones. El arreglo provee beneficios especiales a Canadá porque le permite acceso a la infraestructura de Estados Unidos que de otro modo sería inalcanzable, y además reduce costos, ya que el cobro se limita a pruebas específicas, evaluaciones y certificaciones realizadas.

El más importante acuerdo de defensa bilateral es el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés), establecido en 1958 para monitorear y defender su espacio aéreo. El NORAD monitorea y rastrea objetos de construcción humana en el espacio, valida y previene ataques contra Norteamérica efectuados por aviones, misiles o naves del espacio. El NORAD también provee de vigilancia y control del espacio aéreo. NORAD se ha renovado por períodos variados desde que se firmó inicialmente. El comandante en jefe de NORAD es elegido y responde al primer ministro canadiense y al presidente de Estados Unidos. Su sede está en la Base de Fuerza Aérea Peterson, en Colorado Springs, Colorado. El comando y control está ejercido a través del Centro de Operaciones de la Montaña Cheyenne, localizada a poca distancia. Este lugar sirve como centro de coordinación para un sistema mundial de sensores, diseñados para proveer a NORAD de una imagen

precisa ante cualquier amenaza aéreo-espacial. Para ello, usa radares terrestres, sensores y aviones caza para detectar, interceptar y de ser necesario enfrentar cualquier amenaza al continente. Estos aviones consisten en CF-18 canadienses (la versión Canadiense del F-18) y F-15 y F-16 estadounidenses. También recibe información de vigilancia por parte del Comando Espacial de Estados Unidos sobre amenazas potenciales al espacio aéreo. La vigilancia y responsabilidad del control del espacio de Norteamérica está dividida en tres regiones: una en Canadá, una en Estados Unidos y otra en Alaska. La información de los radares y sensores con base en Canadá es compilada y analizada en un complejo bajo tierra localizado en la Base de las Fuerzas Canadienses de North Bay, en Ontario, y desde ahí pasa a la Oficina Central de NORAD en Winnipeg y, de ser necesario, va también al Centro de Comando y Control NORAD en Colorado. El Sistema de Advertencia del Norte (NWS, por sus siglas en inglés) provee vigilancia contra posibles rutas de ataque por vía del espacio aéreo Ártico. El NWS consiste de quince radares de largo alcance (11 en Canadá y 4 en Alaska) y 39 radares de corto alcance (36 en Canadá y 3 en Alaska) a lo largo de la frontera norte de Norteamérica. Los radares de última tecnología forman un lazo de banda larga de 4,800 kilómetros de extensión y 320 de ancho, desde Alaska hasta Newfoundland. La cobertura de radares aéreos es provista por las aeronaves E-3 AWACS cuando es necesario. Canadá contribuye con el personal militar para las operaciones de los AWACS. Los AWACS de la fuerza aérea de Estados Unidos proveen una mejora significativa sobre las estaciones terrestres de radar y extienden el sistema de perímetro del radar cuando las alertas se incrementan. Las aeronaves AWACS pueden detectar objetivos desde 580 kilómetros de distancia y después guiar a las aeronaves canadienses o estadounidenses a identificar visualmente aeronaves desconocidas. Dos bases canadienses proveen apoyo a las operaciones de los AWACS cuando se requieren: la base de fuerzas canadienses en Cold Lake, Alberta y la base en Bagotville, en la ciudad de Québec.

La primera división aérea canadiense es la organización militar responsable de proveer fuerzas aéreas listas para el combate y para responder a los compromisos de defensa de Canadá. Las fuerzas de defensa aéreas cana-

dienses designadas a NORAD incluyen los escuadrones 441 y 416 de caza tácticos en Cold Lake, Alberta, y los escuadrones 425 y 433 de caza tácticos en Bagotville, Québec. Los cuatro escuadrones vuelan las aeronaves de caza CF-18.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre produjeron un cambio en la organización estructural de NORAD, ya que la alianza para la defensa aérea fue incorporada al Comando Norte estadounidense (NORTHCOM). La misión de NORTHCOM es realizar operaciones para disuadir, prevenir y derrotar amenazas y agresiones dirigidas contra Estados Unidos, sus territorios e intereses dentro de su área de responsabilidad. Esta área incluye acercamientos aéreos, terrestres y marítimos, así como el territorio continental de Estados Unidos, Alaska, Canadá, México y las aguas circundantes hasta 500 millas náuticas, así como el Golfo de México y los estrechos de Florida. El papel de Canadá dentro de NORTHCOM consiste en asistir en la defensa del espacio aéreo norteamericano estipulado en el tratado NORAD. Es importante mencionar que NORTHCOM no es considerado como una amenaza para la soberanía canadiense ni por los militares ni por los tomadores de decisiones. De hecho, Canadá y Estados Unidos trabajan de manera estrecha para determinar en cuáles áreas, además de las presentes, es posible que ambos países cooperen dentro del contexto de NORTHCOM.

También en respuesta a los cambios globales y a las modificaciones en la organización militar estadounidense, Canadá ha alterado a su vez su estructura militar. El primer cambio importante fue la noticia de la creación del Comando Canadiense (Canada COM) en febrero de 2006. Canada COM fue creado para atender las realidades de un nuevo ambiente de seguridad nacional que Canadá enfrentaba y para dar mayor énfasis a la defensa de Canadá y de Norteamérica. Igualmente, es la piedra angular del nivel de comando y control de las Fuerzas de Transformación Canadienses. El Comandante de Canadá COM le reporta directamente al Jefe del Estado Mayor, y es responsable de la conducción de todas las operaciones domésticas, ya sean de rutina o de contingencia, y será la autoridad nacional operativa para la defensa de Canadá y América del Norte. La creación de Canada COM significa que por primera vez una cadena de comando uni-

ficada e integrada, de nivel nacional y regional, tendrá autoridad inmediata para desplegar recursos marítimos, terrestres y aéreos en las diferentes zonas regionales de responsabilidad, apoyando operaciones domésticas.

Segundo, el gobierno creó el Comando de Fuerzas de Operaciones Especiales Canadiense (CANSOFCOM, por sus siglas en inglés). Este comando está diseñado para responder al terrorismo, así como a amenazas hacia los canadienses y los intereses de ese país alrededor del mundo. CANSOFCOM está compuesto por la Fuerza Conjunta 2 (Joint Task Force 2 o JTF 2, por sus siglas en inglés), las fuerzas canadienses de operaciones especiales y una unidad contra terroristas; la Compañía de Defensa Conjunta Nuclear, Biológica y Química, el Regimiento Canadiense de Operaciones Especiales y el Escuadrón Aéreo de Operaciones Especiales 427.

Tercero, Canadá creó el Comando de Apoyo Operacional Canadiense (CANOSCOM por sus siglas en inglés), encargado del apoyo operativo nacional a las misiones de las Fuerzas Canadienses tanto domésticas como internacionales. Esto incluye una gama amplia de apoyo para el combate y servicios de soporte como logística, ingeniería militar, servicios de salud y policía militar. Ya que el equipo de CANOSCOM es responsable de apoyar una misión militar de principio a fin, planifica, coordina y ofrece soporte operativo para la activación de escenarios y el sostenimiento y terminación de una misión. Actualmente, CANOSCOM tiene un núcleo de aproximadamente 1,100 soldados, marinos, pilotos y civiles, quienes activamente proveen apoyo operativo para 3,000 miembros de las fuerzas canadienses que actualmente están en misiones alrededor del mundo. Finalmente, el gobierno conservador creó el Comando de Fuerza Expedicionaria Canadiense (CEFCOM, por sus siglas en inglés). CEFCOM unifica, bajo un comando operativo, recursos de operaciones especiales marítimos, terrestres y aéreos para conducir misiones de ayuda humanitaria, apoyo para la paz o de combate donde sea que se necesiten internacionalmente.

LA OTAN

La crisis de la milicia canadiense ha tenido un impacto importante en la capacidad del país de ser un buen aliado de la OTAN. Las fuerzas armadas

tuvieron cada vez más problemas para realizar las misiones más simples, al no tener suficiente apoyo logístico e incluso no poder trasladar a sus tropas al área de combate. Esto hace dudar acerca de su capacidad para proyectarse militarmente en alguna forma significativa sin el apoyo de los aliados, más específicamente de Estados Unidos.³⁸

La remoción de las tropas canadienses del escenario de operaciones europeo a principios de los noventa señaló la creencia predominante en Ottawa de que el fin de la Guerra Fría significó que la contribución de Canadá a la alianza noratlántica podía ser muy reducida, y que la OTAN era más parte del pasado que del futuro de la política de su seguridad. Varias preguntas se hicieron inmediatamente sobre lo que las reducidas contribuciones canadienses a la OTAN significarían para su influencia en la organización y su peso en la mesa de negociaciones. La exclusión de Canadá del Grupo de Contacto para la ex Yugoslavia fue indicativa de los problemas que esto podría causar.

Esa influencia se está debilitando aún más por la expansión de la OTAN. La llegada de nuevos miembros y la participación de cientos de miles de sus soldados en los ejercicios de la alianza atlántica servirán para destacar el reducido papel canadiense en la OTAN, y no sólo en lo referente a sus actividades europeas.

De igual importancia, como Oliver ha señalado, la cambiante agenda de seguridad canadiense, dominada por el concepto de seguridad humana, no se ajusta fácilmente al compromiso continuo de la OTAN hacia nociones tradicionales de seguridad y la necesidad de poderío militar.³⁹ Aunque Haglund ha dicho que las visiones a futuro de ambas sobre seguridad cooperativa están en armonía, la insistencia canadiense en esta nueva agenda ha causado cierto recelo, aun cuando otros miembros de la OTAN están de acuerdo con la validez general del enfoque.⁴⁰ Otra área de conflicto dentro de la alianza ha sido la sugerencia del gobierno canadiense de que la OTAN se comprometiera a una política de no ser la primera en usar armas nucleares. En este caso Canadá se quedó aislada en la alianza, pues todos los demás miembros rechazaron la idea.

EL IMPACTO DEL 11 DE SEPTIEMBRE

El 11 de septiembre de 2001 funcionó como alarma de despertador para las autoridades canadienses. De un modo terrible les recordó que, cuando Estados Unidos se preocupa por la seguridad, también deben hacerlo sus socios comerciales más próximos. En las horas siguientes a los ataques terroristas, Estados Unidos cerró sus fronteras con Canadá (y México), imponiendo en esencia un embargo al continente norteamericano en nombre de la seguridad nacional. Los cruces fronterizos hacia Estados Unidos, que normalmente demoran a viajeros y mercancías a lo sumo un par de horas, se transformaron en kilométricos estacionamientos donde los conductores esperaron hasta 15 horas. Los dirigentes canadienses fueron presa de un comprensible temor, no por los ataques terroristas en sí, sino más bien por los efectos producidos por los acontecimientos de ese fatídico día y que seguirían latentes en sus relaciones con Estados Unidos.

En respuesta a la amenaza económica que representaba el ataque de Al Qaeda a los intereses estadounidenses, los dirigentes canadienses promovieron la creación de una “zona de confianza” norteamericana. En su forma más simple, la zona implica mayor cooperación entre las instituciones de seguridad para convertir a la región en una zona “libre de terroristas”.

La cooperación fronteriza y de seguridad tiene sentido para Canadá. Al inicio del debate sobre el perímetro de seguridad (inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre), el entonces ministro de Relaciones Exteriores, John Manley, resaltó este hecho al declarar que “Canadá debe estar dentro (del perímetro de seguridad) porque 87 por ciento de nuestras exportaciones van a Estados Unidos”.⁴¹ En otras palabras, una política en la que Estados Unidos inspeccionará prácticamente todo vehículo que entre en su territorio proveniente de Canadá sería devastador para la economía canadiense. Haciendo eco de preocupaciones similares, la Cámara de Comercio Canadiense señaló que, “con bienes por más de mil trescientos millones de dólares que cruzan la frontera Estados Unidos–Canadá todos los días, el flujo eficiente de bienes y personas entre Canadá y los Estados Unidos es vital para la economía (canadiense)”.⁴²

En vista de la amenaza anterior, el gobierno canadiense comenzó un programa inmediato para asegurar a los tomadores de decisiones de Estados Unidos que Canadá no es una amenaza. Más allá de la contribución activa de Canadá a la guerra en Afganistán, (en la actualidad ha desplegado aproximadamente mil soldados en el área), el gobierno anunció que incrementaría su presupuesto de seguridad en 7.7 mil millones de dólares canadienses en los próximos cinco años. Esto incluiría:

- a.– 1.2 mil millones para el Departamento de Defensa Nacional en los próximos cinco años.
- b.– 1.6 mil millones en los próximos cinco años para:
 - Más equipo y oficiales de inteligencia.
 - Mejorar la coordinación de las diferentes agencias de seguridad.
 - Vigilancia costera.
 - Medidas de controlar financiamiento terrorista.
- c.– 1 mil millones en los próximos cinco años para incrementar la protección contra migración ilegal.
- d.– 2.2 mil millones en seguridad de aeropuertos.
- e.– 1.2 mil millones para la frontera con Estados Unidos, lo que incluye:
 - Nueva tecnología para ayudar a los oficiales de aduanas a facilitar los cruces fronterizos de bienes y personas.
 - Nuevos equipos integrados multiagencias para el fortalecimiento de la frontera, con el fin de coordinar los esfuerzos de inteligencia a lo largo de la frontera entre Canadá y Estados Unidos.
 - Tecnología avanzada para unir la información con el fin de ayudar a los oficiales de aduanas a proteger a los viajeros que llegan a los aeropuertos y otros puntos fronterizos.
 - Mejor equipo para detectar explosivos, armas de fuego y otros peligros, sin demorar el flujo de comercio legítimo o turismo.
 - Nueva tecnología segura basada en internet para facilitar el acceso a aduanas para pequeños negocios.

Canadá y Estados Unidos también firmaron un acuerdo de seguridad a finales del 2001, en el que acordaron desarrollar mecanismos bilaterales con respecto a la infraestructura fronteriza, con el fin de asegurar el flujo de bienes y personas. El acuerdo (ver Cuadro 1) coloca especial énfasis en los principios de compartir información y coordinación como componentes críticos de una frontera en común segura.⁴³

Cuadro 1. El Plan de Acción de Frontera Inteligente de Canadá y Estados Unidos: Explicación y Estatus

Puntos principales	Explicación	Estado al final de 2005
1. Identificadores biométricos	Estándares comunes para biometría	Desde enero de 2004, las autoridades de Estados Unidos han usado identificadores biométricos para revisar a las personas que entran al país.
2. Tarjetas de residencia permanente	Estándares comunes para desarrollar tarjetas resistentes al fraude en ambos países.	En el presente las tarjetas están desarrolladas en ambos países. La tarjeta canadiense es considerada uno de los documentos más resistentes al fraude en el mundo.
3. Sistema de Inspección de una Sola Alternativa	Continuar con el programa piloto (NEXUS con movimiento de viajeros preaprobados de Canadá a Estados Unidos y viceversa	Ahora operacional en varios puertos: –Douglas/Peache Arch –Pacific Highway/Blaine –Boundary Bay/Point Roberts –Sarnia/Port Huron –Windsor/Detroit –Fort Erie/Buffalo
4. Procesamiento de Refugiados/Asilados	Asegurar que los aplicantes sean revisados a fondo ante los riesgos de seguridad y compartan información sobre los demandantes de asilo y refugio.	Avance significativo en la Declaración de Entendimiento Mutuo. Canadá instrumenta cambios a su código legal en materia de refugiados.

Athanasios Hristoulas

5. Manejo de las Reclamaciones de Refugiados y Asilados.	Negociar un acuerdo seguro con un tercer país para incentivar el manejo de reclamos de refugiados.	Ya firmaron un acuerdo seguro con un tercer país cuyo propósito es la reunificación familiar.
6. Coordinación de Políticas de Visa	Revisión conjunta de las listas de nacionales sin necesidad de visa. Compartir información de los listados de viajeros peligrosos en las oficinas de otorgamiento de visas.	
7. Pre autorización aérea	Retomar programas pasados	Proyecto de pre autorización en tránsito en Vancouver. Buscar aprobación del Congreso para inmunidad para agentes de aduanas canadienses en Estados Unidos.
8. Información Avanzada de Pasajero, Registro de Nombres	Compartir información avanzada de pasajeros.	Compartir información avanzada de pasajeros y registros de nombres (API/ PNR) para viajeros de alto riesgo.
9. Unidades de Análisis de Pasajeros Conjunto	Unidades conjuntas en aeropuertos internacionales claves	(Proyecto piloto) Unidades de análisis de pasajeros conjuntos en los aeropuertos de Vancouver y Miami
10. Terminales del ferry	Revisar la presencia y prácticas de aduanas e inmigración.	Ejercicios de punto de referencia para Marina completados. Comenzando instrumentación.
11. Bases de datos compatibles de Inmigración.	Desarrollar una base de datos automatizada en forma conjunta.	Han empezado las discusiones.
12. Oficiales de Inmigración en el Exterior.	Aumentar el número de oficiales canadienses y estadounidenses de inmigración en aeropuertos en el exterior. Profundizar el entrenamiento conjunto de personal aéreo.	Más oficiales en oficinas diferentes en ambos países.

La Política de Seguridad Canadiense: Pasado, Presente y Futuro

13. Cooperación internacional	Tomar cargo de la asistencia técnica a países en tránsito y países fuente.	Los dos países han provisto asistencia a terceros países.
14. Procesamiento comercial armónico	Establecer sistemas complementarios para procesamiento comercial. Programa rápido (para comercio libre y seguro)	Programa rápido establecido en : –Blaine/Pacific Highway –Sarnia/Port Huron –Windsor/Detroit –Fort Erie/Buffalo –Queenston/Lewiston –Lacolle/Champlain
15. Pre-Autorización	Enfoque integrado para mejorar la seguridad y facilitar comercio en carga de camiones y ferrocarril.	Pláticas en progreso.
16. Facilidades conjuntas	Creación de una pequeña y remota infraestructura de frontera	Aceptaron considerar puntos en común: –Calais, ME / St. Stephen, NB –Easton, ME / River de Chute, NB –Monticello, ME / Bloomfield, NB –Vanceboro, ME / St. Croix, NB –Morses Line, VT / Morses Line, QC –North Troy, VT / Highwater, QC –Walhalla, ND / Winkler, MB –Northgate, ND / Northgate, SK –Hanna, ND / Snowflake, MB –Opheim, MT / West Poplar River, SK –Nighthawk, WA / Chopaka, BC –Porthill, ID / Rykerts, BC
17. Información de aduanas	Firmar el acuerdo para compartir la información relacionada a fraudes en aduanas.	Se ha extendido el rango de información con nuevos planes.
18. Contenedor en tránsito enfocado a los puertos marítimos	Contenedores conjuntos enfocados al tránsito marino que llega a los dos países.	Crearon equipos de enfoque conjunto en cinco puertos de marina: Vancouver, Montreal, Halifax, Newark y Seattle.

Athanasios Hristoulas

19. Mejoras en infraestructura	Mejoras conjuntas en puntos de frontera claves.	Nuevo financiamiento apoyará FAST y NEXUS.
20. Sistemas de Transportación Inteligente	Despliegue de tecnologías inter — operables.	Pilotear el Sistema Automático de Identificación (AIS) en el corredor marino del St. Lawrence
21. Protección de infraestructura crítica	Evaluación de riesgos binacional a la infraestructura transfronteriza.	Acordaron un marco común para la cooperación de Estados Unidos y Canadá en la Protección de infraestructura crítica y establecer el Comité de Dirección Binacional
22. Seguridad en Aviación	Finalizar el Acuerdo de Administración y Transporte de Aviación Federal de Canadá.	Reconocer los estándares mutuos de seguridad nacional.
23. Equipos de Reforzamiento Marinos y Frontera Integrada	Expandir IBET/ IMET a otras áreas de la frontera.	Operaciones en 14 áreas geográficas para el despliegue o fortalecimiento de los IBETS
24. Coordinación de Fortalecimiento Conjunto	Coordinación para mayor eficacia en la implementación de la ley.	Continuar con el proyecto North Star.
25. Inteligencia integrada	Equipos conjuntos para analizar y diseminar información e inteligencia.	Equipos integrados de Reforzamiento de Seguridad Nacional en Canadá. Participan también con la Fuerza de Rastreo de Terroristas en el Extranjero de Estados Unidos, en Washington. (FTTTE por sus siglas en inglés).
26. Huellas digitales	Instrumentar el Memorándum de Entendimiento para suplir equipo y entrenamiento en esta área.	Esperando instrumentación.
27. Remover deportados	Tratar los retos legales y operacionales para removerlos en forma conjunta.	Continuar la cooperación en remover individuos a países que son fuente. En el presente hay 5 operaciones conjuntas.

La Política de Seguridad Canadiense: Pasado, Presente y Futuro

28. Legislación contra el terrorismo	Lograr que se lleve a hechos la legislación contra el terrorismo.	Ambos países desarrollaron una nueva legislación 2001–2.
29. Congelar bienes de terroristas	Intercambiar información avanzada.	Procesos de trabajo en su lugar para compartir información avanzada.
30. Entrenamiento Conjunto y Ejercicios	Incrementar el diálogo y compromiso para entrenamiento y programas de ejercicios.	A punto de culminar TOPOFF II (ejercicios de contraterrorismo) en Mayo de 2004.

En junio de 2005 Canadá, Estados Unidos y México firmaron la Sociedad de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Considerando las preocupaciones canadienses, los tres países acordaron que el documento pondría fuerte énfasis en la idea del desarrollo económico, al mismo tiempo que tomaría en cuenta las preocupaciones de Estados Unidos. Esta sociedad lleva la idea de cooperación para la seguridad en Norteamérica a otro nivel. Por ejemplo, los tres países se comprometieron a una coordinación de seguridad incrementada con el fin de prever “Viajeros que representan una amenaza criminal o de seguridad por viajar en Norteamérica”.⁴⁴

Como se vio, la reacción de Canadá a los ataques terroristas fue inmediata e intensa. Algunos sectores en Estados Unidos sostienen que Canadá es un semillero para la actividad terrorista. En efecto, esta percepción puede no estar tan alejada de la verdad. De acuerdo con el Comité del Senado para la Seguridad, “Canadá es principalmente un lugar para la oportunidad, para apoyar, planear o perpetrar ataques en otro lugar”.⁴⁵ Esto es principalmente por las reglas laxas de inmigración y refugiados que tiene que, aunque nobles, permiten a los terroristas y sus organizaciones operar dentro del país con relativa facilidad. Se estima, por ejemplo, que hay al menos 50 grupos terroristas operando en Canadá, principalmente en las áreas de recaudación de fondos, planificación y ejecución de actividades terroristas en otros lugares.⁴⁶ En un nivel básico, los oficiales estadounidenses quieren que Canadá cambie sus procedimientos para admitir a personas al país, bien como turistas, refugiados o inmigrantes.

Canadá está instrumentando estos cambios a pesar del hecho de que los 19 terroristas que entraron a Estados Unidos el 11 de septiembre lo hicieron por la vía de un tercer país que no pertenece a Norteamérica. De la misma forma, recibió aproximadamente 37 mil refugiados en 2001,⁴⁷ 13 mil de los cuales vinieron directamente de Estados Unidos.⁴⁸ Claramente existen problemas, pero Estados Unidos también tiene parte de la responsabilidad. Por ende, para Canadá el asunto de importancia no es la existencia de terroristas en su territorio, sino la percepción estadounidense de que representa una amenaza terrorista.

Sin embargo, los movimientos hacia una cooperación intensa con Estados Unidos se moderaron. Para empezar, fueron construidos en una forma segmentada, y no como parte de una visión general de la integración en América del Norte,⁴⁹ porque Canadá quería evitar una unión entre temas estratégicos y temas económicos. Una segunda característica fue la forma en que Canadá quiso despolitizar los asuntos fronterizos. En términos operacionales, se mostró a favor de cooperar con Estados Unidos, incluso en áreas que tocarían fibras sensibles en términos de soberanía. Por ejemplo, colocar oficiales estadounidenses de aduanas en aeropuertos canadienses. Sin embargo, y para efectos domésticos, estas iniciativas fueron presentadas como medidas para facilitar el preacceso a Estados Unidos para viajeros canadienses.

Un tercer componente en el enfoque fue la búsqueda por mantener el status especial con Estados Unidos, o al menos un status distinto al de otros países, incluido México.⁵⁰ Un aspecto crucial de la administración fronteriza fue cuando estuvo en riesgo el status especial bajo la Sección 110 del Acta de Responsabilidad de Migración y la Reforma de Migración Ilegal. Un repertorio de técnicas de cabildeo se usó para limitar los impulsos de Estados Unidos sobre el control de fronteras. El enfoque del esfuerzo canadiense era señalar que esta legislación tenía un efecto adverso en los puntos de entrada entre los dos países, los cuales se caracterizan por estar ampliamente congestionados.⁵¹ Para negociar este punto, los oficiales canadienses trabajaron de cerca con sus socios estadounidenses a través de la Alianza Canadiense–Americana de Comercio Fronterizo.

En el caso de Canadá, lo que sobresale en la respuesta oficial es la negativa a cambiar el *status quo* a través de un salto gigante. Como en otras áreas de la política exterior, el enfoque incremental fue juzgado como la primera y mejor opción. Cualquier noción de un perímetro de seguridad en Norteamérica fue rechazada a favor de una serie de medidas incrementales con el enfoque de tener un manejo más eficiente de la frontera entre los dos países.

Aparte del empuje de muchas voces en Estados Unidos (incluida la del embajador estadounidense en Canadá, Paul Celucci), y otros tomadores de decisiones, la lógica del perímetro ha sido impulsada más vigorosamente en Canadá por los miembros prominentes de la elite económica, más notablemente por Thomas d'Aquino (la cabeza del Consejo Canadiense de Jefes Ejecutivos), Perrin Beatty (el presidente CEO de los Manufactureros y Exportados Canadienses), Paul Tellier (CEO de la Ferroviaria Nacional Canadiense) y representantes de la Asociación de Camioneros.⁵²

Cualquier apoyo a la noción de un área de seguridad fue rechazado por elementos claves del gobierno liberal como John Manley. Aunque en su labor como ministro del Exterior y como viceprimer ministro, Manley parecía tener una postura pro estadounidense, se mantuvo firme en que era innecesario. La oposición a esta idea no se debió a la percepción de que Canadá perdería soberanía, sino a otras razones que también son fundamentales.⁵³ Un problema fue que se privilegia la seguridad sobre los asuntos económicos y comerciales, condicionando y legitimando un cambio en la percepción que ve la relación Canadá–Estados Unidos desde la perspectiva realista y no desde la interdependencia.

Un segundo problema concierne la amplitud o extensión del espacio de seguridad. Un cuestionamiento sobre las proporciones del mismo es complicado, ya que incluye tierra, mar y aire, además de una zona económica exclusiva. Sin embargo, en un contexto global, esta noción es más flexible y no muy clara. Por ejemplo, ¿un agente de boletos para Lufthansa (un socio de AirCanada Star Alliance) en Delhi u otros sitios del subcontinente o el Medio Oriente constituye la primera línea de defensa en un perímetro?

Un tercer punto importante se refiere a la imagen de la política exterior canadiense que emana de este cambio de visión, lo cual requiere de una decisión sobre si Canadá está “dentro o fuera”. Concentrarse en este concepto envía una señal de que favorece una visión de “nosotros y ellos” sobre el mundo. Incluso si el proyecto fuera viable, la pregunta que se mantiene es si los canadienses realmente quieren encerrarse en un bloque norteamericano.

Por todas estas razones es comprensible que los políticos y funcionarios canadienses hayan intentado remarcar la frontera como parte de una serie de iniciativas que reafirman a Estados Unidos que toman la seguridad con seriedad, sin olvidar sus intereses comerciales o su identidad en política exterior. Por lo tanto, en lugar del perímetro de seguridad, Canadá ha impulsado la idea de una frontera inteligente, más aceptable domésticamente y no da la apariencia de que está reformulando su política exterior enfocándose solamente en los intereses de seguridad de Estados Unidos. Con un enfoque en aspectos técnicos de la cooperación bilateral, el acuerdo Manley–Ridge de 30 puntos sobre la *Frontera Inteligente*, firmado en diciembre de 2001, subraya los esfuerzos por una pre autorización o acceso más sistemático y sofisticado, así como una extensión del trabajo de la Sociedad Canadiense Estadounidense (CUSP).

EL PLAN DE CANADÁ PARA EL HEMISFERIO: VINCULANDO LA SEGURIDAD AL ÉXITO ECONÓMICO

Desde el fin de la Guerra Fría, Canadá ha estado intentando convertirse en un “país de las Américas”.⁵⁴ Hasta cierto grado, ve su prosperidad económica futura ligada a América Latina.⁵⁵ Sin embargo, dado el hecho de que muchos países latinoamericanos todavía tienen bastante que hacer en términos de democratización (es decir: respeto a los derechos humanos y desarrollo de la sociedad civil), los tratos económicos con estos países seguirán siendo cuestionados en el nivel político interno como poco éticos. Más aún: la creación de vínculos económicos con países que experimentan periódicamente altos niveles de inestabilidad interna podría dañar a su eco-

nomía. Una posible explicación para la vinculación entre política y economía en la política exterior canadiense viene de la creencia de que, para establecer una relación económica exitosa con un país, ese país también debe ser exitoso políticamente. En consecuencia, la presión política en temas como derechos humanos, reforma electoral, justicia social, y el énfasis en temas de seguridad colectiva como mantenimiento y construcción de la paz, así como la ayuda en caso de desastres, son considerados necesarios para ayudar a los países latinoamericanos a que logren estabilidad política. De esta manera, el Plan de Canadá para las Américas incluye no sólo mayores vínculos económicos, sino también seguridad humana como una garantía para el futuro éxito de la integración hemisférica. Los dirigentes canadienses no consideran que los países de América Latina puedan tener éxito económicamente a menos que logren solucionar sus problemas internos políticos y sociales.

Esta postura quedó clara en un discurso del ex ministro de Relaciones Exteriores, Axworthy, “Canadá está trabajando en concierto con otros países con posturas parecidas para avanzar en la acción regional sobre temas de seguridad humana, y en muchas formas las preocupaciones de seguridad humana (y sus respuestas hemisféricas colectivas) ya forman parte de la agenda regional.” El discurso continúa señalando que los temas centrales que todos los países de las Américas necesitan enfatizar son “(i) fortalecimiento de la democracia, justicia y derechos humanos, (ii) erradicar la pobreza y la discriminación, (iii) mejorar el acceso a la educación y (iv) asegurar la prosperidad económica”.⁵⁶ Estos temas están interrelacionados, y el éxito de uno depende de los otros tres. En una posición casi arrogante, el Departamento de Relaciones Exteriores presenta la seguridad humana como la condición necesaria y suficiente para la estabilidad política y social, sin tomar en cuenta de forma seria las diferencias de país a país.

Los objetivos específicos de Canadá en sus relaciones hemisféricas del siglo XXI se centran en dos áreas. Primero, intenta construir un liderazgo propio en la promoción de temas normativos, como la protección de derechos humanos y la democratización. Es aquí donde la seguridad humana

tiene su expresión más evidente. La segunda concierne a la cuestión del futuro económico de la región y en particular las relaciones de libre comercio en el hemisferio, donde Canadá se ve buscando un papel de liderazgo. Estos objetivos se concentran en dos instituciones principales: la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Cumbre de las Américas.

Canadá claramente no tiene el poder para imponer su visión en otros Estados, dentro o fuera de la región. Así, los analistas de la política exterior de este país, y de hecho el Departamento de Relaciones Exteriores mismo, históricamente han visto a Canadá como una potencia “moral” e intelectual, que lidera mediante el ejemplo y la búsqueda de soluciones aceptables y posibles para problemas comunes.

LA OEA

Además de las relaciones bilaterales, el punto central de la promoción canadiense del concepto de seguridad humana en las Américas desde mediados de los noventa ha sido la OEA. Desde que ingresó oficialmente a la organización, en enero de 1990, Canadá se ha visto a sí misma en papel de “líder”, promoviendo consensos en temas como minas antipersonales, renovación institucional, derechos humanos y drogas. Es importante notar que presente en la posición canadiense en la mayoría de los temas ha estado el concepto de seguridad humana. Según pronunciamientos del Departamento de Relaciones Exteriores, las prioridades canadienses en la Asamblea General de la OEA se fundan en el principio de seguridad humana, y de hecho hay un vínculo discernible entre el concepto y ocho de las diez áreas prioritarias identificadas por el Departamento. La siguiente discusión examina críticamente estas áreas, antes de seguir hacia el debate de otra de las prioridades identificadas por el Departamento, la del libre comercio.

La primera y claramente más importante prioridad identificada por el Departamento para la Asamblea General de la OEA es promover el concepto de seguridad como tal. Las declaraciones oficiales repetidamente explican la importancia del concepto, señalando que la globalización y la naturaleza cambiante del sistema internacional necesitan una redefinición

comprehensiva de la seguridad. Curiosamente, esas mismas declaraciones no hacen mención de las posturas de otros Estados respecto del concepto.

La segunda área de prioridad, es el tráfico ilícito de drogas. En vez de enmarcar el tema como un desafío a los sistemas legales y soberanía de los Estados, como todos los otros países del hemisferio lo han hecho, Canadá ha intentado llevar a los Estados de la región a considerar el tema a la luz de la seguridad humana con el Secretario de Estado para América Latina y África, David Kilgour, quien dirigió una sesión de “Diálogo ministerial” en la cumbre de la OEA en Guatemala, en 1999. Sin embargo, no hubo mención de la seguridad humana en los documentos finales sobre drogas que surgieron de la Asamblea General.

La tercera y cuarta prioridades de Canadá en la OEA han sido las minas antipersonales y armas de fuego. En gran parte debido a iniciativas de este país, la organización ha firmado acuerdos para eliminar las minas en el hemisferio a largo plazo y para controlar la manufactura y tráfico de armas. El gobierno canadiense señala que cada uno de estos temas tiene un aspecto obvio de seguridad humana, aunque otros Estados de la región también asocian estas dos áreas con cuestiones de soberanía nacional y seguridad tradicional.

Los derechos humanos y la protección de la democracia constituyen la quinta y sexta áreas de prioridad. Estos dos temas demuestran la naturaleza verdaderamente radical de la redefinición canadiense de seguridad, pues violaciones a derechos humanos y sistemas no democráticos pueden incluirse bajo la categoría de amenazas. La séptima prioridad es la seguridad hemisférica. Como se mencionó previamente, los dirigentes canadienses reconocen la diferencia entre las áreas de seguridad hemisférica (centradas en los Estados) y la seguridad humana (centrada en los individuos). Sin embargo en la aplicación de las políticas esta diferencia se olvida con mucha frecuencia.

La octava área es el fortalecimiento de la sociedad civil en las Américas. La influencia de la sociedad civil en el proceso de política exterior canadiense es responsable en gran medida de la agenda de seguridad hu-

mana, y ahora Canadá parece desear la creación de estructuras políticas y sociales parecidas en la región. Dos áreas que no reflejan directamente esta agenda de seguridad son la estabilidad financiera y renovación institucional, así como el comercio y la integración. Sin embargo, hay una cercana, y no necesariamente complementaria, conexión entre el segundo de estos temas y la seguridad humana.

LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Mientras Canadá no habla explícitamente del tema de seguridad humana en referencia al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, se conectaron inextricablemente cuando las naciones del hemisferio se reunieron para la Cumbre de las Américas en la ciudad de Québec en 2001. Debe recordarse que éste es un foro tanto político como económico. Todavía no está claro cómo el gobierno canadiense vinculará o distinguirá entre sus dos principales objetivos en el hemisferio. Lo que sí es claro es que, después de las crecientes protestas contra la globalización y el capitalismo global que hemos presenciado en los últimos años, las ONGs canadienses y la sociedad civil no verán con buenos ojos que el DFAIT firme tratados de libre comercio con países en la región cuyas credenciales democráticas y de derechos humanos sean cuestionables. Esta presión social hacia el Departamento de Relaciones Exteriores asegurará que Canadá intente concretar acuerdos en seguridad humana y libre comercio.⁵⁷ Como se señaló previamente, el gobierno canadiense no percibe tensiones entre las dos áreas: para el Departamento de Relaciones Exteriores, la seguridad humana está estrechamente ligada con la prosperidad a largo plazo de los individuos en la región y a Canadá como país. La interconexión entre seguridad humana, estabilidad y crecimiento económico es endémica a la visión mundial del gobierno canadiense.

Aun si no hay un vínculo específico entre las dos áreas, los gobiernos latinoamericanos probablemente seguirán teniendo una actitud recelosa hacia el concepto de seguridad humana. Lo que debería ser un elemento de preocupación para los dirigentes canadienses, así como para los analistas

políticos y económicos que desean ver progresos en el tema de libre comercio en la región, es que los gobiernos latinoamericanos puedan decidir que la credibilidad del gobierno canadiense como líder en el tema de libre comercio se ha desvirtuado por su incesante diatriba diplomática sobre la seguridad humana. En vez de ser compatible con el libre comercio, es concebible, incluso probable, que ciertos gobiernos en la región verán la insistencia de Canadá en el tema, como motivo de irritación y provocación innecesaria.

Si acaso, muchos dirigentes encuentran esta obsesión canadiense como molesta; en el peor de los casos la ven como un intento directo de involucrarse en asuntos internos. Como resultado de esto, funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores buscan diferenciar los conceptos de seguridad hemisférica y seguridad humana. La primera se usa normalmente para referirse a temas de seguridad nacional e interestatal, mientras que la segunda se centra no en el Estado como unidad de análisis, sino en el individuo.⁵⁸ Sin embargo, el Departamento tiende a combinar las dos áreas de forma que puede ofuscar y confundir. En un documento que pretendía explicar el concepto, el Departamento explicaba que “la seguridad humana no suplanta la seguridad nacional [...] la seguridad estatal y la seguridad humana se complementan mutuamente”,⁵⁹ y sugería que las áreas se traslapan considerablemente. Mientras tanto, diplomáticos canadienses suelen argumentar, en el contexto del Consejo Permanente de la OEA, que la seguridad humana debería ser vista como fundamental para las discusiones sobre mejoramiento de la seguridad en la región.⁶⁰ En efecto, no hay una diferencia discernible en la forma en que el Departamento utiliza los dos conceptos.

¿Por qué entonces el tema de la seguridad humana sería tan problemática para los negociadores canadienses y para la relación entre Canadá y los Estados latinoamericanos? Se pueden identificar varias razones. Primero, deberíamos ver el tipo de problemas de seguridad y perspectivas que algunos Estados en la región siguen teniendo. La seguridad todavía es vista por muchos de los países más influyentes en el hemisferio (como Brasil y

Estados Unidos) de manera muy tradicional y realista. Las amenazas que preocupan a los dirigentes políticos en estos países no son amenazas a individuos, sino a la integridad y sobrevivencia del Estado mismo. Los tomadores de decisiones en las áreas de seguridad en esos Estados están más preocupados con temas de corte militar, tanto en el interior como hacia el exterior de su territorio, drogas e incluso añejas disputas fronterizas, que con la noción de proteger a individuos de la excesivamente larga lista de amenazas incluidas en el concepto de seguridad humana.

En segundo lugar, algunos Estados de la región siguen preocupados por el tema de intervención extranjera, algo poco sorprendente, dada la historia de las actividades de Estados Unidos y otras naciones en el hemisferio. La no intervención sigue siendo una prioridad y un principio inviolable del derecho internacional para muchos dirigentes latinoamericanos, y se trata de algo en lo que no están dispuestos a ceder. Esta preocupación se ha visto en varias ocasiones en las discusiones sobre narcotráfico, y derechos humanos.

La tercera explicación es tal vez la más importante y se encuentra en el nivel del sistema político interno. Los sistemas políticos en la región siguen basados en el control de las elites, en vez de incluir a la sociedad civil en la forma que el DFAIT ha logrado hacerlo en la última década. La política exterior todavía se formula en un ambiente enrarecido, lejos de la discusión pública. Cuando los temas se presentan a la sociedad civil, se hace en tal forma que se busca incrementar la popularidad del régimen. Esto no es inusual en el sistema internacional; de hecho es la forma en que la mayoría de los Estados continúan formulando su política exterior.

Canadá, sin embargo, no es un Estado común. Como se señaló anteriormente, es un país en el que la sociedad civil es muy activa en el ámbito de la política exterior, y es vista por el gobierno como una aliada en vez de una amenaza. En muchos Estados latinoamericanos pasa exactamente lo contrario. Ésta puede ser la razón por la que el gobierno canadiense ha promovido el desarrollo de la sociedad civil y su involucramiento en el proceso político en los Estados de la región en los últimos años. En cierta

forma esto podría verse como un intento de transformar a los Estados latinoamericanos a la imagen y semejanza de Canadá. Tal intento será probablemente rechazado por sus socios latinoamericanos. En última instancia, Canadá se arriesga a alienar a aquellos Estados que perciben la seguridad de forma más tradicional.

CANADÁ-MÉXICO Y LA SEGURIDAD EN NORTEAMÉRICA

Un factor final ha generado un enfoque incrementalista a la seguridad en Norteamérica. De manera interesante, la participación de México en un mecanismo de seguridad continental parecer ser problemática para los dirigentes canadienses. Stéphane Bergeron, parlamentaria del Bloc Québécois, en la sesión de preguntas parlamentarias, mencionó que lo que parece molestar al ex ministro canadiense de Relaciones Exteriores John Manley sobre la idea de un perímetro de seguridad es que las discusiones involucrarían a México. Bergeron dijo que “Canadá tiene todo que ganar al ver que las discusiones pasen de lo bilateral a lo multilateral. ¿Cómo puede Canadá decir que es socio de México y Estados Unidos en el TLCAN y al mismo tiempo excluir a uno de ellos de las cruciales discusiones concernientes a la seguridad y el comercio en América del Norte?” En respuesta, Manley mencionó que Canadá y México no comparten fronteras. A este respecto, el gobierno canadiense parece promover la idea de que los tipos de preocupaciones de seguridad que Canadá y Estados Unidos enfrentan son completamente diferentes de las amenazas presentes en la frontera México–Estados Unidos, lo cual contrasta claramente con la agenda de seguridad humana.

A primera vista, el 11/9 debió haber servido como una excelente oportunidad para los dirigentes canadienses para aplicar la agenda de seguridad humana en el contexto de las relaciones norteamericanas. México es un socio comercial de Canadá, y lo que es bueno para uno, generalmente debe ser bueno para el otro. En forma similar, el comercio bilateral casi se ha triplicado desde la firma del TLCAN y ésta tendencia positiva probablemente no continuará si México queda fuera del proceso. Además, la

corrupción, la migración y el desarrollo social son temas centrales para ambos países, pues son esencialmente temas de seguridad humana. Las propuestas del ex presidente Vicente Fox de una mayor cooperación trilateral están precisamente en las áreas en que funcionarios canadienses han señalado repetidamente que México debería hacer cambios. Así, pues, al menos con respecto a México, Canadá ha desarrollado una versión inconsistente de la agenda de seguridad humana.

Los intentos de Canadá para excluir a México del proceso de integración norteamericana se basan en el interés nacional. Los tomadores de decisiones canadienses argumentan que los temas entre Canadá y Estados Unidos se refieren sobre todo al flujo eficiente de bienes y personas en el contexto de las elevadas preocupaciones de seguridad estadounidenses. Por otra parte, la frontera México–Estados Unidos es mucho más compleja, caracterizada no sólo por un alto nivel de comercio, sino también por la existencia de migración ilegal, narcotráfico y corrupción. La negociación de un mecanismo de seguridad trilateral requeriría, por tanto, de mucho más tiempo. Canadá necesita un acuerdo lo más pronto posible y la participación de un tercer actor, en particular México, retrasaría (desde la perspectiva canadiense) de forma innecesaria todo el proceso o incluso lo detendría por completo. Más aún: la tecnología de “frontera inteligente” en la frontera Canadá–Estados Unidos ha existido por algún tiempo, evitando ataques terroristas por varios años. Ése no es el caso a lo largo de la frontera México–Estados Unidos.

Relacionado con esto se encuentra la idea de que cualquier acuerdo trilateral sería poco adecuado desde la perspectiva canadiense. Dado el hecho de que los funcionarios de policía, aduanas e inmigración de México no están bien pagados ni bien entrenados, la posibilidad de “huecos” en el flanco sur del perímetro presentaría un serio problema para Estados Unidos. Dada la naturaleza trilateral de la defensa fronteriza, los problemas de ese flanco se podrían trasladar políticamente al norte. Estados Unidos podría, por meras razones de política interna, insistir en que el tratado que establezca un mecanismo de seguridad norteamericano, el TLCAN–plus, se base en el común denominador más bajo, es decir: la capacidad mexicana para

contribuir. De esta forma queda claro el interés de Canadá para excluir a México de sus discusiones.

REFLEXIONES FINALES: EL GOBIERNO DE STEPHEN HARPER

La inhabilidad del país de reconciliar su activismo durante la Guerra Fría con las cambiantes realidades nacionales e internacionales en la posguerra probablemente va a llevar a una reducción importante en la influencia canadiense en asuntos globales. Aunado al hecho de que la capacidad militar de Canadá se ha visto reducida por las políticas de negligencia del gobierno liberal de Jean Chrétien, se presenta una política de seguridad enfocada en América del Norte. El impacto del 11 de septiembre sugiere aún más que la política de seguridad canadiense se concentrará en los intereses de Estados Unidos. El nuevo gobierno de Stephen Harper sólo reforzará la tendencia expuesta anteriormente. El cambio sustancial en la política exterior de Canadá ha sido más de forma que de fondo. En otras palabras, el gobierno de Harper ha iniciado una labor ardua con el fin de demostrar a quienes dictan la política exterior estadounidense, así como a la opinión pública, que Canadá de hecho es un buen aliado de Estados Unidos, en particular con respecto a la lucha contra el terrorismo.

Primero, y sobre todo, Stephen Harper ha cambiado dramáticamente la retórica de la política exterior canadiense, alineando a su país de manera más cercana a Estados Unidos. Ejemplos de ello son el abandono de la llamada “política equilibrada” hacia el Medio Oriente, desarrollada por figuras liberales en el cargo de Primer Ministro (primero fue Jean Chrétien y después Paul Martin) y el fuerte apoyo a Estados Unidos e Israel en la reciente guerra en Líbano. De forma similar, la retórica canadiense antiestadounidense, en particular con respecto a la guerra en Irak, ha sido completamente descartada. Más aún: tras la prueba nuclear de Corea del Norte, Canadá y Estados Unidos emitieron un comunicado conjunto condenando al país comunista. Incluso el gobierno canadiense está contemplando la posibilidad de enviar un contingente naval para asistir en la aplicación de las sanciones contra Corea del Norte.

Es importante notar que el gobierno de Harper también ha utilizado millones de dólares, incrementando su gasto, con el fin de llevar a cabo una diplomacia pública más activa, abriendo nuevos consulados y vendiendo el mensaje de que Canadá es un socio confiable en la guerra contra el terrorismo. Sin duda, las referencias hacia Stephen Harper y George Bush como “gemelos ideológicos” están justificadas, al tomar posturas similares no sólo en cuestiones de política exterior, sino también en asuntos domésticos.

No obstante, esto no significa que no haya habido cambios sustanciales, ya que la administración de Harper ha extendido la presencia militar canadiense en Afganistán hasta por lo menos el 2009, haciendo a un lado la promesa del gobierno liberal antecesor de regresar a las tropas para inicios de 2007. Actualmente Canadá tiene 2,200 soldados en Afganistán, involucrados básicamente en misiones de combate junto con Estados Unidos y otras tropas de la OTAN.

En el caso específico de América del Norte, y a la luz de las pruebas nucleares de Corea del Norte, el gobierno de Harper ha reabierto el debate nacional sobre si Canadá participará o no en el U.S Ballistic Missile Defense Program (nuevamente cabe señalar que esto es algo que el gobierno liberal había rechazado, por estar fuera del interés nacional). Si el gobierno de Harper decide que Canadá participará en el sistema, y cada vez más parece que lo hará, entonces se requerirá de una renegociación del NORAD.

Sin duda –porque éste es ahora parte de NORTHCOM– la mayoría de los observadores concuerdan con que cualquier renegociación del tratado resultará eventualmente en una cooperación militar más cercana entre los dos países, no sólo con respecto al espacio aéreo, sino con la defensa de las líneas costeras y el espacio terrestre. Efectivamente, de acuerdo con la página web del Departamento de Relaciones Exteriores, “el gobierno continuará fomentando la cooperación EU–Canadá en otras áreas, involucrando otros departamentos e incluyendo la cooperación en materia de seguridad marítima [...] y con respecto a cuestiones fronterizas.” En relación con lo anterior, el gobierno de Harper tiene que balancear el deseo de incrementar la cooperación en seguridad con Washington con una opinión pública antiestadounidense a la alza. Dada la minoría de la facción de Harper en el

Parlamento canadiense, el *vox populi* jugará un papel importante dentro de la formulación de la política canadiense en el corto y mediano plazo, moderando la postura proestadounidense ahora característica del gobierno de Canadá.

Por esta razón, la continuidad existe entre el gobierno liberal anterior y la nueva postura de Harper, sobre todo con respecto a cuestiones fronterizas. Y es que los movimientos hacia una cooperación intensa con Estados Unidos han sido y seguirán siendo moderados. La disyuntiva que existe entre los liberales y el gobierno conservador de Harper radica en el rol que debe jugar México en una Norteamérica “nueva.” Mientras que los liberales prefieren un acercamiento bilateral en cuanto a cuestiones de cooperación en materia de seguridad, temiendo que la inclusión de México en las negociaciones quite velocidad al proceso de integración, los conservadores de Harper han demostrado voluntad de trabajar trilateralmente o incluso directamente con México. Es por esto que, mientras los liberales utilizaban el acuerdo bilateral Manley–Ridge sobre fronteras inteligentes, firmado en diciembre de 2001 como base para la cooperación regional, la administración de Harper ha puesto énfasis en el documento de la ASPAN de marzo de 2005 como eje de la relación de seguridad.

Por otra parte, han aparecido en Canadá nuevos desafíos a la seguridad. El calentamiento global ha tenido efectos importantes en el Ártico, y Canadá ve la posible expansión futura de Rusia y otros países como una amenaza a su soberanía. Anteriormente, un asunto considerado local, la política de Canadá en su helado norte, se vuelve un tema de seguridad global, debido a que con los deshielos observados en los últimos años, submarinos y embarcaciones adaptadas para la navegación en hielo, pueden atravesar las aguas del Polo Norte, además de que ha cambiado súbitamente el paisaje antes helado de forma permanente. Ya se han abierto rutas de navegación naval en el mar Ártico y se estima que en los próximos diez años el pasaje del Polo Norte va a estar abierto de forma total a la navegación en el verano. Por ello, va a ser una opción mucho más corta el paso norte entre los océanos Pacífico y Atlántico para las embarcaciones comerciales. Esto ha llevado a muchos países, pero principalmente a Estados Unidos, Rusia y China, a cuestionar la soberanía canadiense sobre el Árti-

co. La respuesta del gobierno canadiense ha sido comprometer un mayor despliegue naval en esta zona, así como construir nuevas bases. Ello para demostrar el dominio canadiense.

El gobierno de Harper ha llegado a reconocer que la cooperación en cuestiones de seguridad en América del Norte tendrá un acercamiento a dos tiempos. Mientras que Canadá y Estados Unidos se adelantarán tanto como les sea posible en materia de seguridad bilateral, el proceso entre Estados Unidos y México seguirá posteriormente un mecanismo similar (pero no idéntico). En ese sentido, México ya no será visto como un agente conflictivo en el proceso de cooperación e integración en Norteamérica.

NOTAS

1. Michael Adams, “Fire and Ice”, en *The United States, Canada and the Myth of Converging Values*, Toronto, Penguin, Canadá, 2003.
2. Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Rusia y Japón.
3. Andrew Cohen, *While Canada Slept*, McClelland & Steward Ltd., Canada, 2003, p. 19.
4. Charles Doran, “Canada–U.S. Relations: Personality, Pattern, and Domestic Politics”, *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lexington Books, Estados Unidos, 2006, p. 398 y siguientes.
5. Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Prentice Hall, Scarborough, 1997.
6. De hecho, Norteamérica Británica y Estados Unidos sí estuvieron en guerra en dos ocasiones. La primera fue durante la Guerra de Independencia de Estados Unidos (1776) y la segunda durante la Guerra de 1812.
7. El Acta Británica de América del Norte de 1867 dio origen territorial y político a lo que posteriormente sería conocido como Canadá. Este país adquirió el derecho de dictar su propia política internacional, independientemente de Inglaterra, gracias al estatuto de Westminster (1931) y la Declaración de Balfour (1926).
8. Douglas Bland, *Canada’s National Defence*, School of Policy Studies, Canadá, 1997, p. 67 y siguientes.
9. Athanasios Hristoulas, “Canada in Latin America: A Foreign Policy of Ambivalence, Pragmatism or Inconsistency”, *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lexington Books, Estados Unidos, 2006, pp. 321–323.
10. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p. 67.
11. *Ibid.*, p. 55.
12. La lista de países que dependen ampliamente del comercio también incluirían a Bélgica, los Países Bajos y los Países escandinavos.
13. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p. 73.
14. Charles Doran, *op. cit.*, p.399.
15. Pero con algunas notables excepciones, como fue el caso de la guerra en Irak en 2004.
16. www.oecd.org/canada
17. Athanasios Hristoulas, *op. cit.*, pp. 321–322.
18. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p 43.
19. *Íbid.*, p. 53.
20. Tomado de *íbid.*, pp. 54–60.
21. Douglas Bland, *op. cit.*, pp. 70–75.
22. *Íbidem.*
23. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p.69.
24. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>

25. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
26. www.dfait-maeci.gc.ca
27. Athanasios Hristoulas, "El ejercicio del poder internacional de Canadá a través de su política exterior" en Teresa Gutiérrez-Haces (coord.), Canadá: *Un Estado Posmoderno*, Plaza y Valdéz, México, 2000, p. 65.
28. Para una explicación más profunda de esta terminología, véase Barry Buzan y Gerald Segal, "The Rise of Lite Powers: A Strategy for the Post-Modern State", *World Policy Journal*, vol. 13, núm. 3.
29. Athanasios Hristoulas, *op. cit.*, p 75.
30. <http://www.iciss.ca/menu-en.asp>
31. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
32. Sharon Hobson, "Canada-Readiness at a price", *Jane's Defence Weekly*, 17 de septiembre de 2003, p. 35.
33. *Íbidem*.
34. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
35. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
36. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
37. David Jones, "Fortress North America", en *Ehgloo Magazine*, Enero 21, 2002.
www.ehgloo.com/archive/northamerica/dj020121.htm
38. Andrew Cohen, *op. cit.* p. 35.
39. Dean F. Oliver, "Canadian International Security Policy and the North Atlantic Treaty Organization: A Contradiction in Terms?" en Michael J. Tucker, Raymond B. Blake y P.E Bryden (coordinadores), *Canada and the New World Order: Facing the New Millennium*, Irwin Publishing, Toronto, 2000.
40. David G. Haglund, "The NATO of its Dreams? Canada and the Cooperative Security Alliance", *International Security*, vol. 52, núm. 3, 1997.
41. Reporte del Comité de la Cámara de los Comunes, 2001.
42. "Border choices: Balancing the need for trade and security", in The Conference Board of Canada, 2001, pp. 3-5.
<http://www.conferenceboard.ca/pubs/borderchoices.10.01.pdf>
43. "Security and Opportunity at the U.S.-Canada Border", sitio web de la Casa Blanca, Junio 28, 2002.
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020628.html>.
44. Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, junio 2005, p. 61. Desafortunadamente para el gobierno de Fox, él no fue capaz de asegurar un compromiso claro para un acuerdo migratorio con Estados Unidos, un objetivo de política clave para el gobierno en los últimos 5 años.
45. "Report of the Special Senate Committee on Security and Intelligence" Senate of Canada Committee Reports, 1999. <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-e/secu-e/rep-e/repsecintjan99part1-e.htm>
46. "International Terrorism: The Threat to Canada. Report # 2000/4", Canadian Security and Intelligence Service, Mayo 3, 2000. http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/miscdocs/200004_e.html.

47. Allan Thompson, “Flow of Refugees at heart of deal”, *The Toronto Star*, 26 de octubre de 2001.

48. “Canada Bound asylum seekers housed in New York refugee shelter”, 27 de junio de 2002, *Associated Press*.

49. Para visiones estratégicas, post septiembre 11, ver Wendy Dobson “Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action,” C.D. Howe Institute, Commentary 162, abril de, 2002; Allan Gotlieb “Why Not a Grand Bargain with the US?”, *National Post*, 11 de septiembre de 2002.

50. Sobre las preocupaciones canadienses antes del 11 de septiembre, ver William Walker, “Bush woos ‘most important’ Mexico,” *Toronto Star*, 6 de septiembre de 2001.

51. Barrie McKenna, “Ottawa Fights U.S. Visa Legislation”, *Globe and Mail*, 16 de septiembre de 1997.

52. Para evaluaciones instantáneas, ver por ejemplo Bertrand Marotte, “Tellier Calls for Debate on Closer Economic Ties,” *Globe and Mail*, 15 de diciembre de 2001. Para perspectivas posteriores, ver Perrin Beatty, “Canada in North America: Isolation or Integration?” en Peter Hakim y Robert E. Litan (editores), *The Future of North American Integration*, Washington, DC, Brookings Institution, 2002: 31–72; Canadian Council of Chief Executives, “Security and Prosperity: The Dynamics of a New Canada–United States Partnership in North America”, Ottawa, enero de 2003.

53. Ver por ejemplo, los comentarios de Carolyn Parrish, “People in the States want to build a wall around North America but that’s not realistic.” Citado en “Canada will make its own laws,” *Globe and Mail*, 20 de septiembre de 2001.

54. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p. 73.

55. Duncan Wood y George MacLean, “A new Partnership for the Millennium”, *Canada Foreign Policy*, vol. 7, núm. 2, invierno de 1999.

56. Athanasios Hristoulas y Duncan Wood, “Idealismo pragmático en la política exterior canadiense: América Latina y la seguridad humana”, *Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 5, mayo 2002.

57. *Ibid.*

58. DFAIT, *Human Security: safety for people in a changing world*, Ottawa, 1999, p.5.

59. *Ibid.*, p. 6.

60. Notas para un discurso por el Honorable Lloyd Axworthy, Ministro de Relaciones Exteriores al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 11 de febrero de 2000. –[maeci.gc.ca/»http://www.dfait-maeci.gc.ca/oas04m-e.htm](http://www.dfait-maeci.gc.ca/oas04m-e.htm).