
Canadá descubre las Américas: entre un liderazgo en la promoción de la democracia y las exigencias del libre comercio

Ma. Teresa Gutiérrez-Haces*

Resumen

Canadá, desde su constitución como país independiente, ha mantenido una relación distante con América Latina. Desde un inicio sus objetivos de política exterior estuvieron claramente determinados: Europa y Estados Unidos. También se distinguió por basar sus preceptos en el multilateralismo y el libre comercio.

En este artículo, la autora hace un recuento de las relaciones de Canadá con Estados Unidos y América Latina, recuperando el carácter económico de la política exterior canadiense, así como su reciente participación en América Latina como promotora de la democracia y el libre comercio en este fin de milenio.

Algunas de las especificidades de la política exterior canadiense

Durante los últimos 50 años Canadá ha manifestado un relativo interés respecto a América Latina. Su presencia económica y diplomática en el continente se formalizó después de la Segunda Guerra Mundial como una "consecuencia natural" de su participación

* Doctora en Ciencia Política con Estudios en la Sociedad de América Latina por la Universidad Sorbona, Nouveau. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y profesora adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPYS/UNAM. Presidenta fundadora de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses (AMEC). Algunas de sus publicaciones más recientes son: Ma. Teresa Gutiérrez-Haces (ed. y coaut.), *Canadá: una agenda temática para el fin de milenio*, México, Plaza y Janés, 1999 (en prensa); y Bruce Campbell, Ma. Teresa Gutiérrez-Haces y Andrew Jackson, *Pulling Apart the Deterioration of Employment and Income in North America Under Free Trade*, Ottawa, Canadian Center for Policy Alternative, 1999.

Abstract

Since it was founded as an independent nation, Canada has kept a distant relation with Latin America. From the beginning their main foreign policy objectives were clearly determined: Europe and the U.S. Canada's foreign policy has also been characterized by its main precepts: multilateralism and the free trade.

In this article, the author reviews Canada's relations with the U.S. and with Latin America emphasizing the economic nature of Canadian foreign policy as well as their recent participation in Latin America as promoter of democracy and free trade at the end of the millennium.

en la creación e institucionalización del orden mundial de la segunda posguerra. Las Naciones Unidas, el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son, entre otras, algunas de las iniciativas que apoyó junto con Estados Unidos a fines de los años cuarenta con la finalidad de allegarse un espacio internacional propio.

Sin embargo, desde sus inicios como país su interés estuvo claramente delimitado a una participación institucional que reflejaba sus prioridades políticas y comerciales: Estados Unidos y Europa. No podría decirse lo mismo en cuanto a su actitud respecto a Latinoamérica, ya que —en términos generales— el gobierno canadiense prefirió profundizar sus vínculos atlantistas y construyó sus relaciones en el continente americano a la vinculación con Estados Unidos, negándose a aceptar que en América del Norte existía alguien además de ellos y los estadounidenses.

Prueba fehaciente de ello fue su rechazo a una posible participación en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como en la Organización de Estados Americanos (OEA), instituciones netamente latinoamericanas respecto a las cuales manifestó abiertamente sus reservas, en especial cuando se planteó la posibilidad de su adhesión como miembro pleno. Dicha posición fue rectificadas tardíamente en 1961 y 1990, fechas en las que formalizó su ingreso a dichas organizaciones.

Esta actitud, que el propio gobierno canadiense calificó hace poco como de "benigna negligencia",¹ obedeció esencialmente al hecho de que Canadá sostuvo de manera tradicional una política internacional y, después, exterior, que se fundamentó en determinados principios, a la vez mezcla y reflejo de su historia, su ética política y la concepción que tenía —y sigue teniendo— respecto al espacio que debe ocupar en la geoeconomía y la geopolítica contemporánea.

Como consecuencia de lo anterior se desprende un primer rasgo de su desempeño a nivel internacional: Canadá ha manifestado en múltiples ocasiones que su política internacional se basa en el multilateralismo y el libre comercio, de ahí que la formulación de su política exterior hacia América Latina se haya visto influida directamente por dichos principios, los cuales chocaron durante más de cuatro décadas contra el proyecto de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) de América Latina, claramente proteccionista y en consecuencia antilibrecambista.

Pero los rasgos anteriores no podrían ser entendidos en su justa dimensión si no los contextualizamos dentro del enfoque geopolítico y geoeconómico que en gran medida compartieron primero Canadá y el imperio británico hasta 1930 y, posteriormente, Canadá y Estados Unidos desde la década de los años cuarenta.

Analizando la presencia de Canadá en Latinoamérica, resulta importante mencionar que si ésta fue débil hasta 1990 se debió en gran medida a una estrategia geopolítica expresa, compartida ampliamente por los dos países mencionados, que consistió en un acuerdo mutuo sobre la "repartición de los espacios regionales".

Dentro de este arreglo, América del Sur representó el espacio donde los intereses canadienses se manifestaron en primer término como parte de la responsabilidad que Estados Unidos le designó a partir de los años

cuarenta con el propósito de que su presencia contrarrestara "los avances del totalitarismo",² en especial en Argentina, Chile y Brasil. No hay que olvidar que Canadá firmó el Acuerdo de Ogdensburg, por el cual se comprometió a apoyar la defensa del hemisferio norte ante la eventualidad de que los nazis entraran en América del Sur.

Dentro de esta repartición, México y Centroamérica fueron considerados el "patio trasero" de Estados Unidos y, por ende, una zona de alta seguridad debido a su localización geográfica. En esta misma línea de análisis, resulta interesante mencionar que Canadá manifestó una clara tendencia a ocupar las zonas de influencia económica que el imperio británico había detentado hasta los años cuarenta; su estrategia en este sentido apuntó a la recuperación de los mercados que los ingleses habían abandonado después de la Segunda Guerra Mundial.

Generalmente, los análisis sobre la política exterior canadiense tienden a dar prioridad al estudio de la relación con Estados Unidos; sin embargo, en nuestra opinión, este examen resulta incompleto si no se introduce de manera simultánea una variable central: el papel que juega el imperio británico, elemento explicativo en la relación. No hay que olvidar que tanto Estados Unidos como Canadá comparten un origen común: el imperio británico, y que gran parte de los habitantes del *Upper Canada* (Ontario) fueron ingleses leales a la Corona que se opusieron a la independencia de lo que hoy es Estados Unidos.³

Un solo ejemplo podría justificar tal análisis: Canadá fue invitado a formar parte de la Unión Panamericana desde 1909, propuesta que suscitó de inmediato la oposición estadounidense que aducía que el *status* de dominio de Canadá imposibilitaba su participación en dicha organización, ya que podía jugar a favor de los intereses británicos. De manera menos abierta, tal oposición se fundaba en un temor de otra índole: Canadá podría erigirse en un competidor comercial dentro de los mercados latinoamericanos.

Los dos temores tenían fundamento, ambos tenían una vinculación que en especial los estadounidenses percibían; ellos compartían un pasado histórico común

¹ Véase "Canada in the World" en *Foreign Affairs and International Trade Statement*, Her Majesty the Queen in Right of Canada, 1995.

² Véase Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá-México: vecindad interferrida" en *Los vecinos del vecino*, México, Instituto de Estudios Diplomáticos Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.

³ Véase Seymour Martin Lipset, *Continental Divide*, London, New York, Routledge, 1991.

y habían bebido de la misma fuente que los canadienses: el libre comercio no les era ajeno.

En especial, la presencia de los empresarios canadienses en América Latina desde principios de siglo representaba para ellos un motivo de preocupación, sobre todo si después de la Segunda Guerra Mundial el propio gobierno canadiense se proponía oficialmente avanzar en las áreas diplomática y comercial.

En este sentido no hay que olvidar que el Trade Commissioner Service en Canadá, aún siendo dominio del imperio británico, era muy activo internacionalmente, lo cual no era obstáculo para que los ingleses influyeran en la política internacional de Canadá casi hasta 1931, como ya lo hemos mencionado.

El punto a resaltar es que Estados Unidos, si bien no deseaba que los canadienses avanzaran sobre América Latina a título institucional, privado u oficial antes de 1944, tampoco estaba dispuesto a enfrentar a los ingleses; después de todo, Canadá era oficialmente parte de dicho imperio. Después de los años cuarenta esto cambió: ante un vecino ya políticamente independiente, Estados Unidos decidió involucrarlo en la creación de la institucionalidad militar y económica de la posguerra con un claro afán de ejercer control sobre ellos.

Si Canadá pudo desarrollar en una época temprana una estrategia comercial internacional propia que le permitió subsanar el hecho de que no era “funcionalmente independiente”, esto ocurrió gracias a dos factores de índole cultural. Uno fue el bilingüismo, el cual ha sido a lo largo de la historia uno de los rasgos distintivos de Canadá. Éste coadyuvó a que prácticamente no existieran obstáculos de dicha índole que le impidieran relacionarse tanto con el Caribe inglés como con el francoparlante, de lo cual ha sido prueba su relación con Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. En el primer caso, su presencia ha obedecido a un proyecto político específico: el apoyo a la francofonía en Latinoamérica. En lo tocante a su relación con los otros países, podríamos afirmar que es un indicio de que la política exterior canadiense acentuó su carácter comercial a partir de los años sesenta.

El segundo elemento de orden cultural que jugó a favor de los canadienses en Latinoamérica fue el aspecto religioso: la Iglesia Católica en la provincia de Quebec creó una conexión de base con el continente, en la cual el aspecto lingüístico tampoco fue un obstáculo. Durante décadas, la Iglesia Católica de Quebec jugó un papel importante en la enseñanza de las élites latinoamericanas a través de la exportación de sus pu-

blicaciones, en especial las de carácter confesional, sin olvidar que algunas órdenes religiosas de México y Canadá tenían proyectos educativos comunes. En el sureste de nuestro país, por ejemplo, las familias acomodadas preferían enviar a sus hijos a estudiar francés a Quebec porque lo consideraban más seguro que una ciudad como París.

A través de estos mecanismos se conformó una co-rea de transmisión paralela a los canales diplomáticos que en ciertos momentos logró cimbrar las relaciones entre el gobierno de Canadá y América Latina, de lo cual fue ejemplo la preocupación que algunos representantes de la jerarquía eclesiástica en Quebec manifestaron acerca de la educación “socialista” durante el cardenismo y en especial a raíz de la Guerra Cristera en México; ésta última estuvo a punto de provocar un rompimiento de relaciones diplomáticas y fue el objeto de ríspidas discusiones en la Cámara de los Comunes en el Parlamento canadiense.

Por todos los aspectos antes mencionados, resulta evidente que tratar de caracterizar la política exterior canadiense ha sido una de las tareas más complejas que se han propuesto intelectuales y políticos en Canadá y en el extranjero. Una de las definiciones más lúcidas proviene del politólogo José Luis Orozco, quien definió al Estado canadiense como una “estatidad imperial subordinada”.⁴

Efectivamente, la política exterior de Canadá no puede entenderse si no se toma en consideración la estructura de su sistema político y su relación con el imperio británico. Canadá es una monarquía parlamentaria que obtuvo su derecho a discutir, cambiar y enmendar su Constitución en su propio Parlamento (y no en el de Londres) sólo hasta 1982. Asimismo, Canadá ganó su derecho a formular y dirigir su propia política exterior después de participar en la Primera Guerra Mundial al lado de Inglaterra (1914-1918), como resultado de la Declaración de Balfour en 1926 y gracias al Estatuto de Westminster en 1931.

Hasta esta última fecha, Canadá, como uno de los dominios vinculados a Inglaterra, se vio involucrado en la política internacional de la Corona británica tanto en los aspectos diplomáticos como comerciales; asimismo, reprodujo los enfoques políticos y económicos que estaban en boga en la “Madre Patria”. En este sen-

⁴ Véase José Luis Orozco, conferencia pronunciada en el Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Zacatecas, México, 1997.

tido, podemos decir que fue un pupilo aventajado de las doctrinas de David Ricardo y Adam Smith.

Pero la influencia que recibió del imperio inglés no se redujo a lo anterior. La estructura institucional, necesaria para el apoyo de la política internacional canadiense, también se inspiró en los británicos, en especial los servicios de espionaje que durante décadas siguieron el patrón inglés; esto último fue utilizado por Estados Unidos para justificar las reservas que expresaba en relación con Canadá y su ingreso a la OEA.

El Departamento de Asuntos Exteriores de Canadá fue creado en 1909, 42 años después de haber sido fundada la Confederación. De acuerdo a un análisis de Kim Richard Nossal, el Acta Británica de América del Norte (1867) no hacía ninguna definición sobre la política internacional ni del país ni de las provincias. Esto resulta lógico si tomamos en cuenta que Canadá no era considerado un país soberano en sentido estricto y que se asumía de antemano que los asuntos de política exterior serían dirigidos por el gobierno británico desde Londres y desde la Embajada británica en Washington.

El proceso de formulación y maduración de una institucionalidad y profesionalización de la política internacional de Canadá fue muy lenta; en 1914 sólo se contaba con 14 servidores públicos. Durante los primeros años, Canadá solamente contaba con cuatro pequeñas oficinas diplomáticas: el Alto Comisionado en Londres, la oficina del Comisionado General en París, una oficina en Ginebra que se ocupaba de las relaciones con la Organización Internacional del Trabajo y la Liga de las Naciones y una oficina en Washington dentro de las instalaciones de la Embajada británica.

El establecimiento del Departamento de Asuntos Exteriores no significó realmente que el gobierno canadiense había decidido avanzar en el proceso de su independencia política respecto a la Corona inglesa. La realidad era muy diferente: Canadá empezaba a resultar un país muy costoso para los ingleses e incluso había perdido su valor simbólico para el imperio, como lo sugería privadamente *sir* John Fisher en 1906: "...not spend one man or one pound in the defense of Canada...".

Incluso el establecimiento de una oficina diplomática que regulara las relaciones entre Washington y Ottawa fue una iniciativa del embajador británico en Estados Unidos, quien se quejaba de que las relaciones entre estos dos países ocupaban tres cuartas partes del trabajo administrativo de dicha representación diplomática, por lo cual solicitaba "a sort of Foreign Office

in Ottawa through which canadian affairs in Washington could be coordinated".⁵

La entrada de Canadá como colonia británica en la Gran Guerra aceleró, a la larga, la creación de una oficina de asuntos canadienses en Washington. En febrero de 1919, en plena posguerra, se abrió la *Canadian War Mission* en esa capital, lo cual marcó el sendero de una nueva relación entre Estados Unidos y Canadá; sin embargo, los canadienses iniciaron este proceso con un enorme resentimiento ante tres años de neutralidad de Estados Unidos, el cual contaba los beneficios económicos de esta guerra mientras los canadienses enterraban a sus soldados.

En 1926, en ocasión de la Conferencia Imperial, se definió que Canadá y otros dominios británicos se convertirían en comunidades autónomas dentro del imperio británico pero en ningún sentido subordinado a éste, aunque unidos por una lealtad común a la Corona.

Para demostrar que Canadá aún valoraba su vínculo con la Corona, al ser abierta la representación diplomática en Washington en 1927 se decidió que en lugar de utilizar los vocablos diplomáticos "embajada" y "embajador", los canadienses emplearían las palabras "legación" y "ministro".⁶

Esta "inmadurez" que caracterizó a la política internacional de Canadá, prácticamente conducida por la Gran Bretaña hasta los años treinta, y después el claro condicionamiento por su vecindad con Estados Unidos, son dos elementos explicativos acerca del rumbo que tomó el proceso de maduración de esta política, la cual, propiamente dicho, sólo puede ser llamada política exterior hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Fue a partir de este periodo que Canadá creó una estrategia de relación jerarquizada con los poderes regionales en América Latina: Argentina, Brasil y Chile en primer término y México, Cuba y Venezuela en un segundo rango. Ello fue una consecuencia del papel que asumió dentro del esquema de la Guerra Fría, dentro del cual Roosevelt mencionaba que "la creación de representaciones diplomáticas canadienses en América del Sur era parte de la lucha entre las fuerzas del totalitarismo y la democracia".

Una modificación de la política exterior de Canadá apareció a partir de su autodefinición como potencia media: "demasiado pequeño para ser una gran potencia y demasiado grande para ser marginal";⁷ esta fórmula

⁵ Véase Thompson Herd y Steven Randall, *Canada and the United States*, Estados Unidos, McGill-Queen's, 1994.

⁶ *Ibidem*, p. 105.

la le permitiría, hasta la actualidad, desarrollar su papel de mediador en algunos conflictos internacionales y sobre todo contrarrestar el inevitable compromiso que implica su participación en la OTAN. La creación de los Cuerpos de Paz, una invención originalmente canadiense, significa una presencia multinacional antimilitar en los conflictos internacionales que ofrece una solución parcial a las exigencias estadounidenses respecto a secundarlo en toda conflagración.

Prácticamente todos los autores coinciden en afirmar que el periodo de mayor acercamiento entre Canadá y América Latina, hasta antes de 1990, fue la década de los años sesenta, cuando la política exterior canadiense se reformuló a partir de una serie de planteamientos político-diplomáticos que buscan la elaboración de una estrategia alternativa calificada como "tercera opción", la cual cuestionaba en esencia el peso excesivo de la relación con Estados Unidos y proponía que Canadá buscara otras opciones comerciales y diplomáticas para ser consecuente con la doctrina del multilateralismo.

La "tercera opción" produjo un mayor acercamiento con América Latina, quizá mucho más en lo diplomático que en lo comercial. Este cambio implicó una posición más crítica hacia la presencia estadounidense en el continente y trajo como consecuencia un mayor apoyo al proceso de democratización en Centroamérica, así como una clara condena a las dictaduras militares, como fue en el caso de América del Sur.

La formulación de una política exterior más comprometida con los principios de la democracia datan de este periodo, aunque la cristalización de esta vertiente en la política exterior canadiense sólo tomó fuerza a fines de la década de los años ochenta, y más concretamente a partir del ingreso de Canadá a la OEA y la creación al interior de ella de la Unidad de Promoción de la Democracia en 1990.

Prácticamente a partir de esta última fecha Canadá se involucró en múltiples iniciativas de "diplomacia comercial", entre las que sobresalen los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos (1988), México (1994) y Chile (1997); en últimas fechas también ha buscado celebrar un acuerdo similar con el MERCOSUR (1998).

Como un contrapeso a esta diplomacia que promueve básicamente los valores del capitalismo liberal

—democracia y libre comercio—, la sociedad civil canadiense se ha vinculado de manera rápida a Latinoamérica a partir de las organizaciones no gubernamentales y de algunos de sus sindicatos. En ciertos casos, el objetivo ha sido apoyar los procesos de democratización por medio de la capacitación política y la observación electoral, hecho que coincide totalmente con la visión oficial canadiense, pero en otros casos ha manifestado un abierto apoyo a los grupos que se oponen al libre comercio, lo cual ha provocado graves descalabros a la política exterior canadiense. Algunos ejemplos serían sus críticas hacia la apertura comercial de China y el silencio del gobierno canadiense ante la violación de los derechos humanos en ese país, la ambigüedad de su papel respecto a Cuba, su silencio ante el Acuerdo Multilateral de Inversión promovido recientemente por la Organización de Comercio y Desarrollo Económico (OCDE), entre otras situaciones.

En los últimos 10 años la política exterior canadiense ha acentuado su carácter económico y su interés por participar activamente en la promoción de la democracia, lo cual le ha acarreado reconocimiento, críticas y condenas al interior del país.

Desde afuera se observa, no sin cierta sorpresa, cómo las representaciones diplomáticas se transforman aceleradamente en oficinas de promoción comercial y de inversión al servicio del sector empresarial y del propio gobierno canadiense, actividad que no excluye el seguimiento de otra agenda, la cual se concentra básicamente en la promoción y apoyo a los derechos humanos y la democracia.

Estas dos actividades constituyen, en apariencia, la fuente de un gran número de contradicciones en la política exterior canadiense; la promoción de la democracia y los derechos humanos no avanzan forzosamente de la mano de los intereses comerciales.

La promoción de la democracia y el libre comercio como principios de una política exterior de fin de milenio

El gobierno de Canadá ha publicado en los últimos 30 años algunos documentos que dan cuenta de sus objetivos de política exterior a largo plazo, pero podríamos decir que sólo existen dos grandes análisis oficiales que examinan esta temática en forma amplia.

Independientemente de estos vastos pronunciamientos, siempre han existido declaraciones *ad hoc* al res-

⁷ Mark Neufel y S. Withworth, "Imag(in)ing Canadian Foreign Policy" en *Understanding Canada*, Canada, 1997.

pecto, pero la visión programática de la política exterior canadiense se sintetiza en el documento titulado *Foreign Policy for Canadians*, publicado en 1968 bajo el gobierno liberal del primer ministro Pierre Trudeau y en un segundo documento que ha sido denominado *Canada in the World*, presentado a la opinión pública en 1995 bajo la administración liberal del primer ministro Jean Chrétien.

El primer documento ha sido ampliamente analizado durante tres décadas bajo el enfoque de las relaciones con Estados Unidos; quizás porque la mayoría de estos estudios han sido hechos por canadienses, existen algunos aspectos en su contenido que por revestir un carácter menos acuciante, como es la posición de Canadá ante Estados Unidos, han sido pasados por alto en la mayoría de los análisis. Éstos, en términos generales, han puesto el acento sobre el viraje del gobierno canadiense hacia una tercera opción comercial y hasta cierto punto política, el cual intentó romper en su momento con una tradición pro Estados Unidos terriblemente internalizada entre la burocracia de este país.

Además de que reconocemos la importancia capital para los canadienses de formular un pronunciamiento de política exterior articulado en torno a la búsqueda de espacios alternativos alejados de los “imperios”, también es muy significativo que se mencione una política exterior “para y por los canadienses”, lo que lleva a preguntarnos si antes de 1970 el gobierno canadiense carecía de un cuerpo de principios propios articulados en torno a su política exterior.

Por supuesto, ya mencionamos que Canadá ganó el derecho a formular su propia política exterior en 1930 acompañando en el frente de batalla a Inglaterra en la Gran Guerra, lo cual significó que Canadá logró hacerse de un espacio internacional propio peleando en una guerra europea. Del documento mencionado se infiere que hasta 1970 este país consideraba que su política exterior no estaba totalmente al servicio de los canadienses, sino en función de los dos imperios: el británico y el estadounidense.

Este primer documento fue producto de un importante proceso económico y político ocurrido entre mediados de los años sesenta y setenta conocido como la “canadianización”. Con poca diferencia de tiempo en relación a *Foreign Policy for Canadians*, se publicó un reporte titulado *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, resultado de los trabajos de una comisión *ad hoc*. El contenido de este documento provocó un tremendo impacto en la sociedad canadien-

se, debido a que intentaba mostrar claramente el grado de avance de la inversión extranjera en la economía del país.

Resulta irónico constatar que esta manifestación, que podría calificarse como de “nacionalismo económico”, ocurrió cuando la presencia económica de Estados Unidos en Canadá se encontraba en su punto más bajo; más importante fue descubrir que, pese a hechos fehacientes sobre el peso del control extranjero sobre la economía canadiense, esta sociedad tenía profundamente internalizado su vínculo con la Corona inglesa. Así, no obstante las evidencias presentadas, la inversión de portafolio de origen inglés no era vista como extranjera por la mayoría de los ciudadanos; en cambio, la animadversión hacia los estadounidenses no necesitaba de datos económicos.

La “tercera opción” aceleró los malos entendidos entre los dos vecinos, en especial cuando los canadienses tocaron el “talón de Aquiles” de Estados Unidos y decidieron crear el *Canadian National Energy Board*, que se proponía establecer mayor control sobre la exploración, explotación, comercialización y exportación del petróleo y gas natural.

El gobierno de Richard Nixon reaccionó aplicando una serie de medidas económicas en las que se incluyó la decisión de dar fin a la convertibilidad del dólar en oro; asimismo, impuso un nuevo sobre-impuesto de 10 por ciento a todas las importaciones, lo que desató la debacle económica de las exportaciones.

Los canadienses no se amilanaron ante la agresividad estadounidense y crearon en 1974 la Agencia de Revisión de la Inversión Extranjera (FIRA). Esta medida, junto con el establecimiento de la Corporación de Desarrollo Canadiense (CDC) —que promovió la inversión canadiense en el país y en el extranjero—, alentó con múltiples incentivos la apertura de mercados en Europa y en Asia.

El escándalo *Watergate*, que involucró al propio presidente Nixon y precipitó su dimisión, detuvo temporalmente la tensión entre los dos países, pero lo que en realidad debe destacarse es que debido a este corto periodo, conocido como la “canadianización”, el país pudo dirigir sus intereses hacia América Latina.⁸

⁸ Para mayor información sobre la “canadianización” se puede consultar el capítulo “Experiencias y coincidencias de una vecindad bajo el libre cambio: México, Canadá y Estados Unidos” en Victor M. Bernal Sahagún, et al., *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, México, Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM-Siglo XXI, 1995, p. 147.

De esta manera, a fines de los años sesenta dos documentos gubernamentales revelaban la indefinición del país respecto a su economía, su política interna y su posición internacional. En el fondo, lo que estaba en discusión a partir de estos documentos era la formulación de un proyecto de nación que obligatoriamente traería aparejado una reflexión sobre la identidad nacional.

Ante la ausencia de guerras de invasión y frente a la ambigüedad que caracterizó la construcción política, económica y social de Canadá, la memoria histórica de los canadienses ha tenido dificultades en construir un posible diseño que forje el concepto de nación. El propio federalismo canadiense ha coadyuvado a prolongar esta problemática, dentro de la cual la provincia de Quebec identifica como enemigo a la federación y busca en Estados Unidos un respaldo económico y logístico, mientras que el resto de Canadá no puede evitar mirar con desconfianza a una provincia que habla francés y reivindica su autonomía frente al resto de Canadá.⁹

¿Cómo se puede formular una política exterior cuando entre los derechos adquiridos por cada provincia se encuentra la libertad de promover sus intereses comerciales, políticos y culturales en el extranjero? Si bien el gobierno federal es el único con derecho a rubricar acuerdos y tratados, esto no impide que en el ámbito internacional los intereses de las 10 provincias se expresen en forma separada y no siempre coincidente. Las oficinas de representación provincial en el extranjero en ocasiones emulan el poder del gobierno federal.

Pese a esto, es indiscutible que el gobierno federal logró un alto grado de consenso en los dos documentos mencionados al inicio. Esta conformidad residió en que en ambos análisis subyace un elemento que comprende los intereses federales y regionales: la noción de "alteridad" en el discurso y estrategia internacional de Canadá.

La identidad canadiense es, sin duda, el talón de Aquiles de Canadá y su política exterior nunca ha podido sustraerse a esta constante. De hecho, el problema subyacente ante los dos imperios es un problema de identidad y la solución se busca en la formulación de una estrategia de política internacional que se fundamenta en la "alteridad".

⁹ Véase Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá: del nacionalismo y la diversidad política a las realidades de la continentalización" en Teresa Gutiérrez-Haces y Verca Campos, *Canadá en transición*, México, CISAN/UNAM, 1994.

La democracia, la lucha por el respeto a los derechos humanos, la preocupación por "convencer sin coerción", el interés por "estar" en todo conflicto bélico sin participar militarmente, etcétera, no son más que manifestaciones de un país que encuentra en su "alteridad" la explicación de lo que es, a partir de lo que los "otros" perciben de él. Ejemplos de lo anterior son el alto nivel de prioridad que el gobierno canadiense otorga a los programas de promoción de los estudios canadienses en el extranjero y la creación de una secretaría de Estado que tiene como objetivo apoyar y promover el conocimiento de Canadá en el propio país.

El uso cotidiano de la "alteridad" como parte de la defensa de la identidad canadiense no es una preocupación estrictamente gubernamental, también el sector empresarial ha gastado importantes sumas de dinero en la promoción del conocimiento de Canadá entre los canadienses y en el extranjero. Cada año se publica una mayor bibliografía sobre temas canadienses que engrosan los acervos que exponen bibliotecas y librerías bajo la denominación "canadiana". Este hecho refleja la preocupación que Canadá manifiesta en la preservación de su identidad nacional.

Como parte de esta preocupación se encuentra el debate sobre la "industria cultural", la preservación del idioma en la comunicación gubernamental y comercial, el apoyo a toda manifestación artística canadiense, subsidios a las artes visuales y normatividad en el espacio televisivo para programas estadounidenses; la política exterior canadiense no se sustrae a esta problemática sino que, por el contrario, la hace parte de su estrategia en el extranjero.

Una política exterior sin la Guerra Fría

La "alteridad" se apoya en el "poder suave" de la política exterior canadiense; se expresa en espacios que de antemano sabe que le ganarán adeptos dentro y fuera de sus fronteras, espacios en los que considera que puede hacer uso de su autodefinición de "potencia media": "mediar entre los más poderosos y los débiles (...), ejercer un cierto monto de influencia en las grandes potencias mientras organizan a las potencias menores en coaliciones alrededor de temas específicos".¹⁰

La posguerra fría ha obligado al gobierno liberal de Jean Chrétien a llevar a cabo una revisión a fondo de

¹⁰ Véase Mark Neufeld y S. Withworth, *op. cit.*

los principios de política exterior vigentes desde los años setenta. Si bien el conflicto soviético-estadunidense terminó, es un hecho que las responsabilidades de Canadá dentro de la OTAN no han terminado, y más bien se han vuelto más complejas, en especial con la recomposición del poder territorial y étnico en los antiguos países socialistas y con los conflictos que continúan ocurriendo en África.

La política exterior canadiense inició un importante proceso de revisión a partir de 1984, cuando Brian Mulroney, primer ministro conservador, dio su apoyo oficial al proceso de negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. En general, los especialistas en relaciones internacionales consideran que los cambios en esta temática ocurrieron posteriormente, en 1993, con los liberales en el poder. Esta afirmación posee un trasfondo político evidente: sólo los gobiernos liberales han producido una plataforma programática en política exterior.

La veracidad de esta afirmación se estrella ante varios hechos: uno sería la transformación de la política exterior en política económica internacional, en especial a fines de los años setenta; otro sería el cambio de dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores hacia actividades más comerciales desde la década de los años ochenta, lo cual se oficializó cuando se amplió a "de Comercio Internacional" en los años noventa, que poco antes, frente a la actividad industrial, también formaba parte de este ministerio.

Otro hecho es que a partir de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos un gran número de servidores públicos de diferentes oficinas y ministerios se reagruparon en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Casi toda la negociación se coordinó desde ahí y la embajada y consulados en Estados Unidos coadyuvaron en el proceso, lo que aconteció bajo la administración de los conservadores.

Cuando en 1990 Canadá ingresó a la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el carácter comercial de su diplomacia se acentuó, y a partir de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio dicha tendencia se reforzó. Recientemente su participación en nuevos acuerdos comerciales con otros países, como es el caso de Chile (1997), no hace más que confirmar el peso que el gobierno canadiense da a sus intereses comerciales en el extranjero.

En 1989 Canadá inició un proceso de cambio en sus estrategias diplomáticas con la finalidad de ingresar a la OEA. Este interés reflejó la "búsqueda de un equili-

brio político" que Canadá introdujo en su nueva estrategia internacional. Ante su participación en un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, buscó un contrapeso regional en América Latina.

La relación de Canadá con la OEA ha sido extremadamente compleja, si se consideran los elementos que condicionaron la evolución de la política exterior de este país. Resulta bastante obvio que existían obstáculos de orden estructural y geopolítico que trababan su ingreso. ¿Cómo entonces se puede entender este cambio? En parte, dicho viraje se explica gracias al cambio de orientación que ocurrió en la política exterior canadiense a partir de la discusión sobre una "tercera opción". El hecho es que en 1972 Canadá adquirió el *status* de observador permanente en el seno de esta organización regional.

Alentado por un ambiente internacional de "puertas abiertas" que trajo aparejadas las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos y después con México, en 1990 Canadá se convirtió en el miembro número 33 de la OEA.

Vencer las reticencias de Estados Unidos sobre el ingreso del país en cuestión fue un largo proceso que duró más de 50 años, pero también al interior existieron suficientes reservas sobre el posible papel que Canadá podía desempeñar como miembro de la OEA. Los motivos para cambiar su estrategia pueden encontrarse explícitamente en el documento titulado *Canada in the World*, publicado en 1995.

En este documento resalta la reflexión que el gobierno liberal hace sobre el "liderazgo" de Canadá en América Latina. Un aspecto que sobresale es la justificación de su ingreso a la OEA como una forma de influir directamente y desde adentro en las preocupaciones hemisféricas. Tal reflexión con dificultad podría ser pasada por alto cuando sabemos que Canadá tradicionalmente se había automarginado de los problemas y preocupaciones de Latinoamérica, pero sobre todo porque hasta hacía poco se autodefinía como "un país europeo en América".

El latinoamericanismo de México y el atlantismo de Canadá se debilitaron a partir del momento en que ambos países se asumieron como ciudadanos de la comunidad de América del Norte, como consecuencia de su nueva posición en la relación con Estados Unidos gracias al Acuerdo de Libre Comercio (1989) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), respectivamente. Sobre este problema, que podría calificarse de identitario, los dos países prefieren no ahon-

dar y han optado por utilizar los acuerdos comerciales y a la OEA como certificados de su nueva identidad, lo que de manera clara ha tenido un costo político muy favorable para Canadá y ciertamente negativo en el caso mexicano debido a su tradicional latinoamericanismo. Ambos países han replanteado su liderazgo en el continente, aunque en apariencia con estrategias diferentes.

En el caso de Canadá, su liderazgo se asienta en el hecho de que América Latina ha vivido en los últimos años un proceso de democratización y de apertura comercial que está muy acorde con las "condiciones objetivas" que Canadá requiere para abrir su mercado. En la literatura política y económica producida en este país desde la segunda posguerra sobresale reiteradamente un enfoque que insiste en visualizar a América Latina como un espacio complejo debido a sus políticas proteccionistas combinadas con regímenes antidemocráticos.¹¹

La existencia de un nuevo panorama económico en Latinoamérica, que según Canadá implica la emergencia de un mayor número de países proclives a consolidar las reformas necesarias a una economía de mercado y el derrumbe de los obstáculos a la apertura económica, es el mayor argumento para avanzar en una estrategia hacia el continente.

Una de las características de la política exterior de Canadá en los últimos años es su preocupación por la promoción de la democracia, interés que ha estado presente desde la creación de los Cuerpos de Paz, pero fue a partir de 1990, con su ingreso a la OEA, que oficialmente se diseñó una estrategia específica para alentar los procesos democráticos.

Su preocupación sobre la democracia pasa por el tamiz de sus intereses económicos, en tanto que su compromiso con la reforma económica del Estado implica, en su opinión, una práctica de democracia en el terreno de la economía; de hecho, el proteccionismo arancelario es visto como una expresión antidemocrática.

Consecuente con esta visión, dentro de la OEA se establecieron en principio los fondos para la Unidad para la Promoción de la Democracia (posteriormente el Fondo Democrático Regional), creado como un centro de derechos humanos y observación electoral.

Dentro de esta estrategia Canadá ha incluido el trabajo de asesoría a los procesos de gobernabilidad, en los que incluye la orientación en las privatizaciones, la reforma en la recaudación de impuestos y el apoyo en la tecnología electoral, entre otras muchas actividades.

El corolario que impulsa esta política exterior podría enunciarse de la siguiente manera: "Canadá puede hacer la diferencia en la región"; su compromiso, bajo esta perspectiva, consiste en coadyuvar a los países de América Latina en los procesos de ajuste político y, sobre todo, económico, para enfrentar los cambios y las obligaciones inherentes a la aplicación de acuerdos comerciales como los celebrados con México (1994) y con Chile (1997), y el que propone al MERCOSUR (1998), sin olvidar su flagrante activismo en la promoción del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas a partir de la Reunión Cumbre celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998.

¿Cómo resuelve Canadá su presencia comercial y política en América Latina sin incurrir en la injerencia? La respuesta entraña cierta complejidad, sobre todo cuando se trata de responder a una acción que se está realizando y que por lo tanto es susceptible de cambiar.

La respuesta debe buscarse en el pasado, y en este sentido profundizar en la conformación de una política exterior de potencia media. Todo parece indicar que Canadá busca ser un "mediador", un "interlocutor imprescindible" en la región; para ello, explota una imagen menos agresiva, de bajo perfil, si se compara con Estados Unidos. Canadá ha decidido apostar a hacer pasar sus intereses como los intereses de los latinoamericanos: democracia, mayor gobernabilidad, crecimiento económico y empleo gracias al libre comercio.

Lograr esto evadiendo el peligro de la injerencia no es sencillo. Canadá tiene la experiencia de bregar con los imperios, pero Latinoamérica representa una complejidad desconocida que nace de la construcción de un pasado histórico distinto, en el que la conformación del Estado-nación y la identidad nacional difiere tangencialmente de lo observado en Canadá.

A favor de la estrategia canadiense juega la existencia de una élite tecnocrática asentada en fechas recientes en los gobiernos latinoamericanos que parece coincidir con los intereses del gobierno y los empresarios canadienses. Gracias a esta coincidencia, el camino está parcialmente aceitado para facilitar la interlocución de Canadá.

A esto podríamos agregar que Canadá cuenta con una larga experiencia en negociaciones internacionales.

¹¹ Véase Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá-México: una vecindad interferida" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, número temático sobre Canadá, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.

les de diversa índole, lo que le permite saber de antemano que sus intereses deben asentarse en un consenso que emane desde abajo, para lo cual ha construido desde hace muchos años una red de organizaciones sociales no gubernamentales que, por intermediación de algunas personas, apoya con su trabajo la preocupación por la democratización y el cumplimiento de los derechos humanos que la política exterior canadiense enarbola.

Ante la ausencia de un conflicto bélico que justifique la presencia de los Cuerpos de Paz en América Latina, ha sido necesario crear otro tipo de diplomacia que garantice el buen funcionamiento de los intereses canadienses. La creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia dentro de la OEA y el financiamiento de la Agencia Canadiense de Desarrollo a diversas organizaciones sociales en Latinoamérica han funcionado como "facilitadores" de su política exterior; ambas han estado presentes en Chile, Haití o México y han participado en la generación de los cambios políticos en Centroamérica.

Aparentemente éste podría ser un modelo a imitar; sin embargo, la prudencia en el análisis es necesaria, sobre todo cuando se observa que si bien el apoyo a la democratización es indiscutible, en ocasiones los hechos en el terreno económico no funcionan con la misma agilidad. El primer escollo en América Latina ha sido la Ley Helms-Burton emitida por el Congreso de

Estados Unidos, que ha sido motivo de un importante enfrentamiento entre Canadá y Estados Unidos poniendo en entredicho la libertad económica y la propia globalización.

Tampoco resulta evidente que la presencia e intereses canadienses puedan suavizarse por medio de la OEA y las organizaciones no gubernamentales. Una variante a tener en consideración cuando se analiza la política exterior canadiense es el peso del sector empresarial. A diferencia de otros países, la comunidad de negocios canadiense tiene una enorme injerencia en el Ministerio y es frecuente que las embajadas reciban presiones muy serias cuando tales asuntos en determinado país no toman el rumbo esperado. Las licitaciones y compras gubernamentales representan un motivo permanente de preocupación en la relación entre diplomáticos y empresarios, sin olvidar los intereses económicos del propio gobierno canadiense.

De acuerdo al documento *Canada in the World*, los ejes de la política exterior canadiense son la "promoción de la prosperidad y del empleo, proyectar los valores de la cultura canadiense y proteger su seguridad hemisférica". Resulta evidente que estamos ante una concepción de política exterior que integra los intereses económicos y diplomáticos y que resuelve el problema de unidad política e identidad nacional a través de la promoción internacional de sus valores culturales y, podríamos agregar que, también de los económicos.