



REPUBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

2012-2014 MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y

DIPLOMACIA

**TITULO DE LA TESIS:**

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD HUMANA

DEL GOBIERNO DE JEAN CHRÉTIEN

(1993–2003)

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAGISTER**

EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA

AUTORA: ERICKA YAJAIRA ANGULO CORTEZ

DIRECTOR: Dr. ROGELIO SANCHEZ

Quito DM. Julio - 2015

No. 065-2015

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinte y seis días del mes de noviembre del año dos mil quince, **ERICKA YAJAIRA ÁNGULO CORTEZ**, portadora de la cédula de ciudadanía: 0919859504, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA 2012-2014**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD HUMANA DEL GOBIERNO DE JEAN CHRÉTIEN**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.92
Tesis Escrita:	8.90
Grado Oral:	9.09
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.98</b>

En consecuencia, **ERICKA YAJAIRA ÁNGULO CORTEZ**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

Mgs. Soledad Coloma  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Mgs. Beatriz Celi  
MIEMBRO

Mgs. Norberto Emmerich  
MIEMBRO

Ab. José Luis Jaramillo  
SECRETARÍA GENERAL

INSTITUTO DE ALTO ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE FEDERAZO DEL ESTADO

SECRETARÍA  
GENERAL

De conformidad con la facultad  
prevista en el estatuto del IAEN  
CERTIFICO que la presente es fiel  
copia del original

INSTITUTO  
DE ALTO ESTUDIOS  
NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD  
DE FEDERAZO  
DEL ESTADO

Fojas 01  
Fecha: 15/11/2015

Secretaría General

## AUTORIA

Yo, Ericka Yajaira Angulo Cortez, Master en Relaciones Internacionales y Diplomacia, CI 0919859504 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ericka Yajaira Angulo Cortez', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Firma

C.I. 0919859504

#### AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, julio de 2015



ERICKA YAJAIRA ANGULO CORTEZ

C.I 0919859504

## **DEDICATORIA**

A Rogelio y Norberto, sin ustedes nada de esto hubiera sido posible

## Tabla de contenido

<b>RESUMEN</b> .....	9
<b>ANTECEDENTES</b> .....	11
<b>La aparición del concepto de seguridad humana en Canadá</b> .....	11
<b>Planteamiento del problema de investigación</b> .....	13
<b>JUSTIFICACION</b> .....	15
<b>El cambio de paradigma: la adhesión a la seguridad internacional</b> .....	17
<b>Relevancia del tema para Ecuador</b> .....	18
<b>Estado del Arte</b> .....	20
<b>Objetivos de la investigación</b> .....	21
<b>Marco metodológico</b> .....	21
<b>I CAPÍTULO: MARCO TEÓRICO</b> .....	24
<b>1. Introducción.</b> .....	24
<b>1.1 Debate teórico</b> .....	24
<b>1.1 a) El realismo</b> .....	24
<b>1.1 b) El liberalismo</b> .....	27
<b>1.1 c) Constructivismo</b> .....	29
<b>1.1.2 La construcción del régimen de seguridad canadiense.</b> .....	30
<b>II CAPITULO: CONDICIONANTES ECONÓMICOS, DIPLOMÁTICOS Y ESTRATÉGICOS QUE MARCARON EL INICIO, DESARROLLO Y AUGE DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD HUMANA EN LA POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE.</b> .....	33
<b>2. Introducción</b> .....	33
<b>2.1 Evolución del concepto de Seguridad Humana</b> .....	33
<b>2.2 Definición de potencia media</b> .....	38
<b>2.2.a) Enfoque funcional</b> .....	38
<b>2.2.b) Enfoque conductual</b> .....	38
<b>2.2.c) Enfoque jerárquico</b> .....	39
<b>2.2.1 Canadá después de la Segunda Guerra Mundial: potencia media</b> .....	39
<b>2.2.2 El papel mediador de Canadá</b> .....	40

2.3	Iniciativas multilaterales como atracción hacia la consolidación del poder blando .....	42
2.3.1	Tratado de minas terrestres anti-personales .....	43
2.3.1.1	Hacia el tratado de Ottawa .....	43
2.3.2	La Corte Penal Internacional .....	47
2.3.3	Interés de Canadá en la aplicación de políticas orientadas a la promoción de la Responsabilidad de Proteger, R2P. ....	48
2.3.3.1	De la intervención humanitaria a la R2P.....	49
2.4	Nueva era de optimismo y paz.....	51
2.4.1	Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana .....	51
2.4.2	Componentes de la seguridad humana .....	54
2.5	La contribución de Lloyd Axworthy a la política exterior canadiense .....	55
<b>III CAPITULO: INFLUENCIA DE LOS FACTORES EXTERNOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE PARA LA APLICACIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA. ....</b>		<b>60</b>
3.	Introducción .....	60
3.1	Entre la Seguridad Humana y la promoción de la Seguridad Económica canadiense.....	60
3.1.1	Composición del Comercio Exterior .....	62
<b>IV CAPITULO: DECISIONES POSTERIORES AL 11 DE SEPTIEMBRE.....</b>		<b>66</b>
4.	Introducción.....	66
4.1	Armonización de la Política y Materia Legislativa en Seguridad y Defensa.....	67
4.1.1	Ley Bill C-36 Anti-Terrorism Act Diciembre de 2001 .....	68
4.1.2	Ley de Inmigración y Protección de Refugios C-11.....	71
4.1.3	Binational Planning Group .....	72
4.2	La seguridad fronteriza como estrategia de cooperación.....	74
4.2.1	Fronteras inteligentes (Smart Border).....	74
4.2.2	Programa de Comercio Libre y Seguro (Free and Secure Trade Program, FAST)....	78
4.2.2.1	Procedimientos de despacho aduanero de la carga en la frontera .....	79
<b>V CAPITULO: CONCLUSIONES.....</b>		<b>82</b>
<b>ENTREVISTAS .....</b>		<b>87</b>
<b>Bibliografía.....</b>		<b>94</b>

## SIGLAS

AIADP	Asociación Internacional de Abogados Especializados en la Defensa Internacional
CBSA	Canada Border Services Agency
CF	Canadian Forces
CSIS	Canadian Security Intelligence Service
CPI	Corte Penal Internacional
CAC	Ciertas Armas Convencionales
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
DHS	Department of Homenland Security (Estados Unidos)
DPSEP	Department of Public Safety and Emergency Preparedness
DND	Department of National Defence
DAE	Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional
EAO	External Aid Office
ICISS	Commission on Intervention and State Sovereignty
ICBL	Campaña para la Prohibición Total de las Minas Antipersona
NORAD	North American Aerospace Defense Command
NORTHCOM	Comando Norte de los Estados Unidos
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
R2P	Responsabilidad de Proteger
USAPATRIOT Act	Acta Anti-Terrorista de los Estados Unidos

## RESUMEN

Los dramáticos cambios suscitados en el sistema internacional a principios de los años noventa como consecuencia de la desarticulación del orden bipolar característico de la posguerra fría, y la aparición de un nuevo orden de naturaleza unipolar que reafirmó la hegemonía estratégica, económica, política y militar de Estados Unidos, estuvieron acompañados por la emergencia de nuevos actores y fenómenos que ponían a prueba la capacidad de respuesta de la institucionalidad internacional y la de los propios Estados para conducirse con acierto en tan complejo contexto.

En el caso de Canadá, en los sectores políticos, y principalmente desde la sociedad civil, se inició un álgido debate sobre la pertinencia de incorporar la Seguridad Humana como el punto nodal de su política exterior. A raíz de este proceso tiene lugar la adopción de la Doctrina Axworthy, misma que buscaba posicionar a Canadá en el sistema internacional como una verdadera potencia media.

Las principales acciones realizadas fueron la promoción del Tratado de Minas Terrestres anti-personales, el afianzamiento de la Corte Penal Internacional y la inclusión de la Responsabilidad de Proteger como un neto derecho internacional, vinculándose así todos estos temas al desarrollo humano y los derechos humanos.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001, contribuyeron a alinear a las élites políticas y estatales canadienses, a la visión meramente securitaria de la política exterior estadounidense, que emanó de los mencionados acontecimientos. De esta forma, el enfoque humanista colocado por amplios sectores populares y sociales a favor de una diplomacia que tuviera como eje al ser humano y una concepción integral de su seguridad, empezó a quedar relegado.

*Palabras clave: Seguridad humana, desarrollo, relaciones internacionales, Canadá, Política Exterior.*

## ABSTRACT

The dramatic changes caused in the international system in the early nineties, as a result of the dismantling of the characteristic bipolar postwar order, and the emergence of a new order of unipolar nature where the strategic, economic, political and military hegemony is reaffirmed US, were accompanied by the emergence of new actors and events that tested the ability of international institutions and of the States themselves, in order to behave correctly in such a complex context.

In the case of Canada, primarily from politicians and civil society sectors a fever debate on the relevance of incorporating Human Security as the focal point of foreign policy began.

Following this process occurs adopting Axworthy Doctrine, seeking same position Canada in the international system as a true average power.

The main actions were: the promotion of the Treaty on anti-personnel Landmines, the strengthening of the International Criminal Court and the inclusion of the Responsibility to Protect as a net international law, thus linking all these issues to human development and human rights.

The attacks of September 11, 2001, contributed to align Canadian policies and state elites, to the merely securitarian vision of American foreign policy, emanating from the above events. The humanistic approach placed broad popular and social sectors in favor of diplomacy that had like axis the human being and an integral concept of security began to be relegated.

Keywords: human security, development, international relations, Canadian foreign policy

## ANTECEDENTES

### La aparición del concepto de seguridad humana en Canadá

Desde comienzo de los años noventa la Seguridad Humana se convirtió en el eje de muchos debates en el sistema de Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, los gobiernos de toda la región y los debates académicos e intelectuales. Al finalizar la Guerra Fría los países comenzaron a tomar conciencia de las multiplicidades de amenazas no armadas a la seguridad internacional, regional, nacional y local de los Estados y sus conciudadanos.

En los años noventa los debates sobre seguridad internacional fueron profundos y tendieron a incluir nuevas categorías. Surgieron así varios campos de aplicación del término seguridad, tales como: seguridad cooperativa, seguridad societaria, seguridad global, seguridad democrática, seguridad ciudadana y seguridad humana (Aravena & Goucha, 2001 págs. 11-25).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe del año 1994, titulado “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”, introduce el concepto de seguridad humana, entendido desde dos perspectivas: a) una población libre de temor y b) una población libre de carencias.

Dicho Informe estableció siete dimensiones que constituyen la seguridad humana y sus preocupaciones principales: económica, alimentación, salud, medio ambiente, personal, comunitaria y política (McRue & Hubert, 2001).

Estos antecedentes operaron como contexto previo para que el Primer Ministro Jean Chrétien pudiera ejecutar en Canadá una agenda de Seguridad Humana que priorizara al ser humano y no al Estado. En 1993 el Partido Liberal de Canadá (PLC) reconocido como nacionalista, favorable al intervencionismo del Estado y abierto a la participación política de jóvenes e inmigrantes, gana las elecciones y su máximo líder Jean Chrétien, se posesiona el 4 de noviembre como vigésimo Primer Ministro de Canadá, dando así fin a una álgida contienda política. El partido Liberal manifiesta ciertas rupturas con los paradigmas del saliente Partido Conservador, anclados en conceptualizaciones realistas y securitizadas. Adicionalmente, el abultado déficit que el nuevo

gobierno hereda de sus antecesores obliga a los liberales a revisar muchas políticas aplicadas hasta el momento.

El nuevo Gobierno tuvo que afrontar variados y fuertes problemas como el déficit público, el desempleo, la deuda, la inmigración, la separación de Quebec, el déficit en los programas sociales y demás situaciones adversas dejadas por el anterior Partido Conservador.

Chrétien inició su Gobierno con un gabinete reducido de sólo 22 ministros, muchos de los cuales ya habían tenido experiencia en el cargo. Lo prioritario fue crear fuentes de empleo, en un país cuya tasa promedio de desempleo era del 12%. Para disminuir esta tasa el Primer Ministro se apegó mucho a la teoría keynesiana, para lo cual creó empleos mediante un programa de obras públicas, apoyó iniciativas de emprendimientos juveniles favoreciendo a 400.000 jóvenes desempleados, redujo el déficit fiscal, dio apoyo financiero y tecnológico a pequeñas y medianas empresas con énfasis en la protección del medio ambiente y preservó el seguro medio a un costo razonable (Castro, 1995)

Una característica importante de este Gobierno, que precisamente es el objeto de estudio de esta tesis, es que Chrétien replanteó su política exterior hacia Estados Unidos, para lo cual propuso revisar los aspectos del Acuerdo de Libre Comercio que estaban en vigencia desde 1989, los subsidios, las medidas anti-dumping, los mecanismos para la solución de controversias y las medidas de protección de los recursos energéticos en caso de que se diera una escasez interna (Castro, 1995).

En 1996, bajo la dirección de Lloyd Axworthy, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, el concepto de seguridad humana se convierte en el pilar fundamental de la política exterior canadiense. De esta manera el Gobierno de Jean Chrétien acompañaba al nuevo orden internacional reafirmandose como potencia media, a partir de su potencial económico, social y tecnológico y su ambiciosa proyección global, y al mismo tiempo dando respuesta al cambiante e incierto panorama internacional.

La idea de Canadá como potencia media sugiere que no se trata de una gran potencia, como lo son Estados Unidos y Gran Bretaña, ni tampoco, en virtud de su abundante riqueza natural y la capacidad humana que posee, puede ser clasificada como una potencia menor.

Un país que es caracterizado como potencia media debe tener la capacidad de ser un actor importante en temas de mediación internacional, poniendo mucho énfasis en las relaciones institucionales para el mantenimiento de la estabilidad y la paz global. (Aravena & Goucha, noviembre 2001). Es sí que Bernard Wood, en su libro *Middle Powers in the International System: A Preliminary Assessment of Potencial* manifiesta, los países son potencias medias en función de su tamaño, recursos naturales y la influencia que ejercen a nivel mundial. Características que lo hacen ser blanco de las grandes potencias. (Wood, 1987 pag. 4)

La política de seguridad humana canadiense descansó sobre dos bases claramente definidas: El uso del poder blando (soft power) y las medidas constructivas de paz (peacebuilding). Con este enfoque se pretendía una traslación del objeto de preocupación de la seguridad, que pasaría del Estado al individuo, de lo macro a lo micro.

### **Planteamiento del problema de investigación**

La pregunta que se pretende responder a través de la presente investigación es: ¿cuáles fueron los factores de política interna y externa que favorecieron el surgimiento y evolución de la Seguridad humana durante el Gobierno de Jean Chrétien en el período 1993-2003?

Este interrogante contribuye a comprender el aporte canadiense a la construcción del sistema internacional desde sus propias posiciones y criterios, para así elaborar una agenda que les permita ir posesionándose en la arena internacional como una potencia media. Mediante el análisis del periodo de un gobierno (Jean Chrétien, desde el año 1993 hasta el año 2003) se podrán conocer cuáles fueron las valoraciones o ambiciones que se proyectaron en la política exterior al implementar la seguridad humana como eje esencial de gobierno.

Para la red Human Security Network, el objetivo de la Seguridad Humana consiste en salvaguardar a los seres humanos de amenazas críticas que escapen a su control (crisis

financieras, conflictos violentos, sida, reducciones de las prestaciones sociales, terrorismo, contaminación...) (Fisas, 2002).

Las políticas canadienses reconocen el surgimiento de nuevos tipos de conflictos en el sistema internacional, para lo cual establecen que los más perjudicados en dichas situaciones son los seres humanos, convirtiéndose así la seguridad humana en una prioridad para el país.

El Ministro de Relaciones Exteriores canadiense Lloyd Axworthy jugó un papel clave durante el periodo de investigación. Él es quien reconoce la importancia que tendría la agenda de seguridad humana para posicionar a Canadá como líder o pionero del tema en el sistema internacional.

El concepto de seguridad nacional ha evolucionado y se fue adaptando a los cambios que fue generando el mundo globalizado. A pesar de los intentos por otorgarle alguna connotación adicional, incluyendo los temas de paz, la seguridad nacional siempre se ha mantenido como un tema principal de los Estados, con la idea de que todo Estado debe tener la capacidad de defender su soberanía territorial, a sus habitantes y sus intereses nacionales.

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 se produjo un gran dilema en el gobierno de Chrétien. En primer lugar surgió el afán de satisfacer su interés nacional, que esencialmente consistía en sostener una estrategia de prosperidad económica a través de la vinculación con su principal socio comercial (Estados Unidos), al igual que sucedía en lo relativo a la defensa y la seguridad nacional. En segundo lugar decidió adoptar una postura moral buscando la construcción de un orden mundial pacífico, mediante la introducción en el sistema internacional de una perspectiva de seguridad humana.

Entendemos que la respuesta a la pregunta de investigación abrirá un espectro amplio de análisis para comprender que las decisiones de política exterior diseñadas y ejecutadas por un Estado pueden variar en función de los intereses que tenga otro Estado.

## JUSTIFICACION

Desde finales de la Guerra Fría el concepto de seguridad ha desarrollado varias transformaciones o mutaciones, incluyendo en las nuevas formulaciones otro tipo de amenazas no tradicionales que van más allá de las clásicas nociones de defensa netamente militar o de los simples intereses tanto estatales como territoriales. Es así que comienza a incluirse en las agendas políticas de seguridad y en forma creciente a los debates internacionales la preocupación mundial por el medio ambiente, las pandemias, las hambrunas, el terrorismo, las migraciones, el desempleo, la seguridad humana, etc. (Barón, 2008)

La guerra fría se caracterizó por la disputa entre dos distintos sistemas: económico, político, ideológico y militar. Desde el punto de vista estratégico la URSS proclamó inicialmente su intención de eliminar de raíz el sistema capitalista, para pasar de la propiedad privada a un sistema de reparto social igualitario en donde cesara la explotación del hombre por el hombre. Luego fue mutando hacia la “coexistencia pacífica” entre ambos sistemas.

A comienzos de la última década del siglo XX colapsa el sistema socialista en la URSS y con ello también el orden mundial bipolar. Se abre paso un orden unipolar dominado por Estados Unidos como potencia regente y lo que hasta entonces había sido una disputa entre distintos sistemas se convirtió en una problemática de disputas intrasistémicas, con potencias mundiales que compiten entre sí por diferentes áreas de influencia, sean estas geopolíticas, militares o económicas sin que se rompa el ordenamiento internacional construido alrededor de un único y común sistema capitalista. Hay una novedosa redistribución de fuerzas económicas y políticas dentro del sistema internacional, donde desarrollan un rol cada vez más importante las denominadas potencias emergentes.

En este nuevo orden unipolar surgieron intereses que reconfiguraron las relaciones entre los Estados, en una circunstancia de complejo cambio político, social y tecnológico, donde un entrelazamiento más estrecho entre las sociedades nacionales produjo un profundo cambio en la conformación del sistema internacional y una nueva visión de la política mundial donde comenzaron a predominar los conceptos de interdependencia y bienestar. En consecuencia el

viejo concepto de seguridad nacional sufrió presiones que lo obligaron a adaptarse a estas nuevas realidades que ofrecía un mundo globalizado (Tomassino, 2014).

En el replanteamiento de la concepción tradicional del término seguridad éste comenzó a centrarse en el análisis de qué o quién constituye un enemigo y del rol que cumplen los factores internos de los Estados en el establecimiento de la seguridad (Barón, 2008).

Más allá de los cambios que ha tenido el concepto teórico de seguridad la mutación material de los procesos de seguridad fue un evento característico de la esfera internacional. Las transformaciones de los conflictos armados, las amenazas a la seguridad y a la estabilidad internacional, a la paz mundial y sobre todo al bienestar y tranquilidad a los que tienen derecho las sociedades y los individuos son ejemplos de las nuevas formas en que se presentaron las problemáticas de seguridad.

En la primera década del siglo XXI muchos países protagonizaron conflictos armados o salieron de ellos, comúnmente en la forma de guerras civiles que en la mayoría de los casos traspasan las fronteras afectando a los países vecinos, llevando a las regiones o subregiones a una situación de inseguridad recurrente. Estos países en conflicto suelen encontrarse entre los más pobres y poseen los indicadores de desarrollo humano más bajos del mundo.

Políticas públicas inadecuadas, privaciones socioeconómicas y la utilización de la violencia armada como mecanismo de resolución de las disputas políticas internas se convirtieron en una constante amenaza a la seguridad, poniendo en peligro la supervivencia de las personas, su sustento y su dignidad.

En una concepción amplia de la Seguridad Humana la intención de ayudar a los países a salir de los conflictos en que están inmersos conlleva a la inclusión de los excluidos, la disminución de las brechas de desigualdad, la creación y fortalecimiento de las redes sociales y mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Así lo explica la Comisión de Seguridad Humana en su informe Human Security Now: “ayudar a que los países se recuperen de conflictos violentos es uno de los retos más complejos a los que se enfrenta la comunidad internacional” (CSH, 2003, pág. 57)

Todo esto permite situar a las personas y a las comunidades en el centro del análisis de las problemáticas de seguridad, para que los conflictos internos de los países dejen de ser un hecho aislado y comiencen a formar parte de las agendas internacionales e institucionales.

### **El cambio de paradigma: la adhesión a la seguridad internacional**

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 concedieron una centralidad y jerarquía sin precedentes al tema de la seguridad en el contexto de la política exterior de Estados Unidos.

El peso determinante de Washington en las relaciones políticas y económicas internacionales le permitió imponer el tema de la seguridad en las agendas bilaterales de sus aliados y socios, dejándoles un escaso margen de maniobra para decidir opciones diferentes.

Canadá, por su proximidad geográfica y la densa interdependencia histórica con Estados Unidos, se adhirió al nuevo enfoque de política exterior. Estados Unidos, preocupado por su seguridad, demostró la capacidad de trasladar ese sentimiento a sus socios comerciales y estratégicos más próximos.

Los estrechos vínculos entre Canadá y Estados Unidos se evidencian en sus relaciones comerciales. Casi la mitad del producto nacional bruto de Canadá es generado por las exportaciones. Para el año 2003 el 62.6% del total de las importaciones canadienses provenían de Estados Unidos y el 87.7% de sus exportaciones se dirigían al mismo país. Estados Unidos se había convertido en el principal socio comercial de Canadá (Agency, 2004)

Con el afán de garantizar su estabilidad económica, la buena vecindad, el turismo y demás aspectos que lo vinculaban con Estados Unidos, Canadá coordinó su política de seguridad interna con el recién creado Departamento de Homeland Security estadounidense (la seguridad de la Patria), mediante el cual se transformó toda la estructura institucional de seguridad en Estados

Unidos, a través de la creación del Department of Homeland Security en el año 2002 (States, 2002)

La amplia y densa gama de intereses nacionales canadienses con respecto a Estados Unidos, hicieron que Canadá quede muy comprometido en la lucha contra el terrorismo. Los distintos vaivenes a que estuvieron sometidos esas políticas, acordes a las ambivalentes posturas de política exterior de Estados Unidos, justifican el estudio de la Política de Seguridad Humana en Canadá.

### **Relevancia del tema para Ecuador**

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para refugiados en Ginebra ha reconocido a Ecuador como un ejemplo a seguir en temas de ayuda humanitaria. El país ha estado involucrado también en temas de asilos y protección internacional (Leiva, 2005).

En este sentido es conocido que Ecuador ha implementado un plan de seguridad para mejorar las relaciones con su vecino fronterizo, Colombia. Dicho plan entiende a la seguridad humana como una consecuencia de la paz y el desarrollo. Por lo tanto uno de sus ejes pretende consolidar la seguridad y una cultura de paz centrada en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades. El desarrollo de tal concepto surgió luego de un progresivo deterioro de la seguridad y de las condiciones sociales y económicas sufridas en la frontera norte del país (Leiva, 2005).

Desde otra perspectiva, por mandato de la Constitución que fuera elaborada en Montecristi, Ecuador es un Estado soberano y democrático, garantista de derechos y vigilante de una cultura de paz, integridad física y seguridad humana, factores que deben conducirse acordes con el Buen Vivir.

El Plan Nacional del Buen Vivir en el capítulo Socialismo del buen Vivir hace énfasis “El Buen Vivir es nuestro horizonte. Ofrece alternativas para construir una sociedad más justa, en la que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida. Supera los límites de las visiones convencionales de desarrollo que lo conciben como un proceso lineal, de etapas históricas

sucesivas, que reducen el concepto a una noción exclusiva de crecimiento económico”. (SENPLADES, 2013)

Concomitante, la Agenda de Política Exterior para la Seguridad manifiesta “En esta ruta hacia la seguridad cooperativa, la seguridad nacional y regional debe concebirse como un concepto integral a partir del cual la seguridad económica es condición sine qua non de la seguridad política y condicionada a la justicia social; y nada será posible si no se ubica al ser humano y la naturaleza como objetivos supremos de los Estados. Esta concepción constituye uno de los fundamentos que priman en la agenda internacional que promueve el Estado ecuatoriano”. (MREMH, 2011)

Ecuador se ha planteado la seguridad desde un enfoque integral, con la finalidad de proteger las libertades y los derechos de las y los ecuatorianos. “A diferencia de los conceptos tradicionales de seguridad cuya razón de ser es el Estado, este nuevo enfoque sitúa al ser humano como eje principal y transversal, incorporando a la ciudadanía como actor protagónico de los procesos de seguridad individual y colectiva” (MCS, 2001). Con todos estos escenarios Ecuador puede y debe plantearse ser un líder de la región en seguridad humana y convivencia internacional (Leiva, 2005).

Este trabajo de tesis puede servir de insumo para que, en función de la experiencia canadiense, Ecuador no sólo mantenga una buena vecindad con sus países fronterizos sino que posicione el concepto de seguridad humana en la región como un eje fundamental de política exterior.

La tesis dará amplia información a las autoridades ecuatorianas sobre cómo se incorporó el concepto de SEGURIDAD HUMANA a la política exterior de Canadá, el análisis de su aplicación, y sus resultados.

## Estado del Arte

Los cambios en las relaciones de poder entre distintos Estados implican cambios en las políticas de seguridad al interior de cada Estado. La teoría de las relaciones internacionales ha brindado aportes desde hace décadas para permitir analizar estos fenómenos.

Las posturas realistas analizan el Sistema Internacional tal y como es, pero al mismo tiempo hacen una apreciación de cómo deberían estos comportarse dentro de una lógica determinada. La seguridad implica que los Estados están en la obligación de adquirir cada vez más poder, para así defenderse de posibles amenazas o ataques de otros Estados.

Siendo el tema de tesis la Seguridad Humana de Canadá y dado que nuestro espectro de estudio son las Relaciones Internacionales, es preciso sustentar la investigación en Hans Morgenthau y su Teoría de la Política Internacional incluida dentro del primer capítulo de su obra clásica “Politics among Nations” (Política entre las Naciones).

El autor coloca al Estado como actor racional dentro de las relaciones internacionales. “El Estado nacional en sí es (...) un producto de la historia y como tal está destinado a dejar paso con el tiempo a otras formas de organización política (...). Cuando el Estado nacional haya sido reemplazado por otra forma de organización, la política exterior deberá proteger en ese caso el interés de supervivencia de la nueva organización” (Morgenthau, 1962). En este sentido Morgenthau incorpora factores de cambio dentro de las relaciones de poder que puede ejercer un Estado en función de los nuevos factores que van surgiendo en el sistema internacional.

Desde la perspectiva de Kenneth N. Waltz, uno de los más sobresalientes exponentes del realismo estructural, en su obra “Man, the State and War”, el origen de los conflictos internacionales está netamente ligado, entre otras cosas, a la estructuración interna de cada uno de los Estados y a la anarquía que estos imponen en el sistema internacional, pensamientos que también son compartidos por Maquiavelo, Hobbes, Spinoza o Niebuhr (Haré & Joynt, 1982).

Keohane y Nye, desde la perspectiva multidimensional de las relaciones internacionales, adoptan una concepción global de realismo, para transformarlo en realismo estructural, determinada por la capacidad militar de los Estados. Los autores afirman que la estructura del sistema internacional se da en función de la distribución de poder entre cada una de los Estados (Keohane y Nye, 1989).

Más allá de los debates internos sobre el tipo de Estado que es Canadá en términos de poder, las autoridades canadienses tienen presente que los principales objetivos de su política son evitar una guerra entre Estados que genere una fuerte inestabilidad del sistema internacional.

Para lograrlo los Estados buscan el involucramiento político, económico y social de otros actores en el sistema internacional. En este sentido la seguridad humana trata de disipar aquellas amenazas que afectan la inseguridad política, económica, social, territorial, convirtiéndose en el concepto que expresa asociación y cooperación entre el Estado y los individuos que lo conforman.

## **Objetivos de la investigación**

### **Objetivo General**

- Analizar el origen y el desarrollo del concepto y la política de Seguridad Humana en la política exterior canadiense durante el gobierno de Jean Chrétien en el período 1993-2003.

### **Objetivos Específicos**

- Determinar los condicionantes políticos, económicos, diplomáticos y estratégicos que marcaron el inicio, desarrollo y auge de la seguridad humana en la política exterior canadiense.
- Identificar los principales factores que dieron fin a la aplicación del concepto de Seguridad Humana en el segundo semestre de 2001.

## **Marco metodológico**

La modalidad básica de la información escogida en la tesis es Bibliográfica – documental y se la realizará a través de la recopilación, selección y compendio de literatura relacionada con el tema: libros, folletos, entrevistas, artículos de revistas, publicaciones de prensa, informes, leyes expedidas, discursos y demás información necesaria que aporte datos importantes a la investigación.

El nivel o tipo de investigación será de carácter explicativo. Se pretende realizar una explicación de la situación, hechos o eventos, de manera que se conozca cómo son y cómo se manifiestan los fenómenos que se investigarán (Gómez, 2006).

A través de este tipo de estudio se logrará establecer las causas y efectos de los eventos, sucesos y fenómenos físicos o sociales que son objeto de la presente tesis. Durante el desarrollo de la investigación se realizará la explicación de los diferentes acontecimientos surgidos durante el periodo 1993 – 2003, para así saber las condiciones en que éstos se dieron.

La estructura de las investigaciones explicativas suele permitir que los estudios tengan más alcance y así obtener un sentido de entendimiento más amplio del fenómeno o los fenómenos que se están estudiando.

En esta investigación se utilizará un enfoque cualitativo, en función de esto se planteará un problema de estudio sustentado en una pregunta de investigación que será resuelta a lo largo de la tesis.

Con este enfoque se realizará el análisis de la información que será recabada mediante el método Bibliográfico – Documental explicitado más arriba para explicar la respuesta que se dará a la pregunta de investigación mediante el proceso de interpretación de la misma (Gómez, 2006).

Mediante la obtención de los diferentes puntos de vista de los involucrados y de la utilización de diferentes técnicas de recolección de información no estandarizadas esta metodología permite que la información sea obtenida mediante entrevistas abiertas, examinación de bibliografía, evaluación de experiencias, comportamiento, emociones así como los diferentes fenómenos culturales y la interacción entre los Estados (Strauss y Corbin, 1998).

En nuestro caso el método de recolección de la información será mediante entrevistas: a académicos y funcionarios o ex funcionarios del Gobierno Canadiense.

El diseño de las entrevistas buscará obtener información verbal de los acontecimientos acaecidos durante el período de estudio. Las respuestas suministradas se centrarán en dar respuesta al problema de investigación planteado.

Las preguntas serán abiertas y cerradas, el objetivo es que el entrevistado brinde una apreciación amplia de los hechos suscitados durante el periodo de estudio. Se utilizará este tipo de método por ser el más conocido en los procesos investigativos que además permite que el entrevistado converse libremente para así obtener información concreta y directa de los actores involucrados.

# I CAPÍTULO: MARCO TEÓRICO

## 1. Introducción.

Las relaciones internacionales son una disciplina que estudia los distintos comportamientos de los actores internacionales y cómo éstos interactúan entre sí.

La teoría realista se convirtió en un paradigma de las relaciones internacionales. Es una teoría central para explicar los diferentes acontecimientos que suceden en el desarrollo de la política internacional, principalmente en lo concerniente al tema de seguridad.

Debido a que el tema central de esta tesis es el análisis de la política de seguridad humana del Gobierno de Jean Chrétien y cómo ésta ha variado después del 11 de septiembre de 2001, la teoría realista es la que nos permitirá entender de mejor manera lo acontecido, aunque la incorporación de visiones adicionales resultará necesaria para un abordaje complejo del problema de investigación.

### **1.1 Debate teórico**

#### **1.1 a) El realismo**

En el realismo los elementos más importantes a tomar en cuenta para estudiar el tema de seguridad son cuatro: los Estados ejerciendo un papel fundamental dentro del sistema internacional, la situación anárquica del propio sistema internacional, los intereses y la autoayuda.

El realismo sitúa la acumulación de poder como el eje mediante el cual los Estados adquieren importancia, desarrollándose así una concepción realista del sistema internacional.

El realismo ha sido el eje central de debate en la teoría de las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial, de tal manera que las corrientes teóricas surgidas a partir de los años cincuenta hasta nuestros días son una serie de críticas y replanteamientos alrededor del modelo original realista.

Para Hans Morgenthau el Estado es el actor principal del sistema internacional contemporáneo. Desde esta visión estatocéntrica explica que el fenómeno estatal se define en función del interés nacional y el equilibrio de poder, entendiéndose este último como “el deseo de poder, del que participan muchas naciones, cada una procurando mantener o destruir el statu quo, conduce por necesidad a la configuración de lo que se ha llamado el equilibrio del poder”. De este concepto podemos inferir que el equilibrio de poder surge a partir de la acción exterior de los Estados (Morgenthau, 1963, pág. 227)

Hablando del interés nacional Morgenthau sostiene que éste se ve reflejado netamente en el Estado-nación, siendo éste el actor principal para comprender las relaciones internacionales.

La teoría realista no niega la existencia de otros actores como las instituciones internacionales, transnacionales, ONGs, etc., pero reafirma que son los Estados los que regulan el desenvolvimiento de esas instituciones en el concierto internacional. Para ello las instituciones internacionales asumen un papel superestructural, es decir no se convierten en actores del sistema sino que tratan de solucionar los diferentes conflictos que surgen en virtud de la propia estructura del sistema.

En los avatares de las interrelaciones mundiales, en donde un grupo de Estados soberanos compiten por el poder, sus políticas exteriores deben centrarse en la supervivencia del Estado como requisito mínimo, para que pueda comportarse como un actor racional, autónomo y unitario. Al aplicar su racionalidad el Estado se desarrolla acorde a los objetivos que se haya fijado previamente, los que contienen estrategias y también costos para poder ser alcanzados.

“El Estado nacional en sí es (...) un producto de la historia y como tal está destinado a dejar paso con el tiempo a otras formas de organización política (...). Cuando el Estado nacional haya sido reemplazado por otra forma de organización, la política exterior deberá proteger en ese caso el interés de supervivencia de la nueva organización” (Morgenthau, 1962, pág. 92).

Entre los factores sobre los que se sustenta la sociedad internacional figuran la multiplicidad de unidades y el antagonismo existente entre las mismas, para lo cual la estabilidad

del orden político, la paz permanente y el orden legal no pueden existir sin la presencia de un gobierno, entidad de la cual carece el sistema internacional.

Queda claro que el sistema de Estados soberanos, en donde no exista un poder centralizado, tendrá como cualidad inherente la conflictividad. La política internacional es una lucha constante por el poder y de ello se desprende que la intención de lucha, y por ende de conflicto, está relacionada con todo acto político en el marco de las relaciones internacionales (Morgenthau, 1963).

Kenneth N. Waltz, uno de los máximos exponentes del realismo estructural o neorealismo, afirma que los orígenes de los conflictos entre los Estados pueden ser analizados desde tres perspectivas o imágenes: a) la naturaleza humana; b) la estructura interna de los Estados, y c) la anarquía internacional (Waltz, 1954).

Desde este punto de vista podemos afirmar que el hombre es egoísta por naturaleza, lo que da como resultado que en virtud de la agresividad de la naturaleza humana, los Estados determinarán sus intereses en términos de poder.

Desde el realismo estructural, Waltz incorpora un nuevo elemento a la teoría realista que es el estructuralismo. El autor identifica las diferentes estructuras que envuelven al sistema internacional, surgiendo así una diferencia marcada entre Morgenthau y Waltz. Este último descifra la política internacional en términos sistémicos, dejando en un segundo plano las características del Estado y sus fluctuaciones, para enfocarse centralmente en el comportamiento de las unidades que dan origen al sistema internacional.

A diferencia de Morgenthau, Waltz afirma que los Estados no son proclives a la búsqueda constante de poder, sino que más bien pretenden mantener su status dentro del sistema internacional, para lo cual afirma que los Estados son tendientes a la búsqueda de seguridad más que de poder (Waltz, 1979).

Hans Morgenthau indica que las ansias de poder son generadas por la maldad del hombre (animus dominandi). La aplicación de estas reflexiones a la configuración actual del sistema internacional evidencia la existencia de una competencia permanente entre los Estados en la búsqueda de consagrar el interés nacional de cada uno de ellos.

Al utilizar la teoría realista para entender el comportamiento de un Estado es necesario tener presente que éstos actúan en función de intereses y que las acciones políticas se dan en un contexto histórico que “determina” la formulación de su política exterior. De esta manera podremos comprender que los Estados deciden su política exterior en concordancia con sus intereses.

Al utilizar la visión de Kenneth Waltz afirmamos que es central interés de los Estados rodearse de un status de seguridad que otorgue libertad a los ciudadanos como expresión de la seguridad de la república.

Si para Morgenthau el tema central es el Estado y su búsqueda permanente del interés nacional en términos de poder, para Waltz el tema central sigue siendo el Estado (pero no sólo el Estado) y su búsqueda permanente del interés nacional en términos de seguridad.

### **1.1 b) El liberalismo**

Los elementos de esta teoría se fundamentan en los regímenes internacionales, la interdependencia y la presencia de actores transnacionales no estatales.

En su libro “Power and Interdependence”, Robert Keohame y Joseph S. Nye parten del supuesto realista de que el mundo gira alrededor de Estados soberanos que buscan permanentemente maximizar sus intereses y su poder, una expresión típicamente realista.

Pero la novedad de su perspectiva radica en que incluyen, además del Estado como sucede en la clásica teoría realista, a otros actores no territoriales como son las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y diversas organizaciones

internacionales, considerados también ellos actores centrales del sistema internacionales. Afirman que en concreto los Estados no son independientes sino que son interdependientes. La interdependencia, o lo que podríamos denominar dependencia mutua, se caracteriza por diferentes situaciones que dan origen a una necesaria reciprocidad entre países o actores (Keohane & Nye, 1989).

Para Keohane y Nye la interdependencia se puede manifestar en múltiples vertientes. La interdependencia compleja, que es la que mejor nos permite definir las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, se caracteriza por la multiplicidad de canales que sirven de nexo entre las élites gubernamentales y las organizaciones transnacionales (como bancos, corporaciones o multinacionales).

La falta de jerarquización de los temas interestatales provoca en la mayoría de los casos que los temas de seguridad militar sean los puntos más importantes a tomar en cuenta. De esta manera no existe una diferenciación entre los asuntos internos y externos, la fuerza militar no es aplicada hacia gobiernos con los cuales se mantenga una interdependencia compleja pero sí puede ser utilizada contra gobiernos cuyo relacionamiento no lleva a la interdependencia.

El liberalismo sostiene que los intereses o preferencias que tengan los Estados son un determinante para su comportamiento. Para lo cual, si el realismo concibe al Estado como un actor unitario, el liberalismo admite la pluralidad en las acciones del Estado.

Es decir que la interacción entre los Estados no solo se limita a la seguridad política sino que se extiende hacia aspectos económicos y culturales. Así, en lugar de un sistema internacional anárquico, se abren oportunidades para la cooperación (Aninat, 2009).

Esta teoría, aplicada al gobierno de Chretien, permite afirmar que la seguridad de la población mundial depende de la prosperidad y estabilidad que pueda ofrecer el mercado global. Por ello el Primer Ministro buscó prosperidad para su población, empleo y la proyección de la cultura canadiense, elementos que no sólo contribuirían a la seguridad de Canadá sino que también se verían reflejados en la población mundial. Tradicionalmente los liberales

manifestaron un apego acendrado a las tesis idealistas y su postura en favor de un rostro humano en la política exterior y también un acento humano en las concepciones de seguridad. Estas posturas se desarrollaron históricamente a través del multilateralismo activo, mediante la creación de estructuras e instrumentos internacionales consecuentes con esos objetivos.

### 1.1 c) Constructivismo

El constructivismo hace énfasis en que las estructuras sociales, incluyendo las que regulan las interacciones internacionales, son socialmente construidas.

Esta teoría se ha formado a partir de la falta de explicación o las carencias percibidas en los enfoques tradicionales utilizados para comprender diversos hechos transcendentales de la historia.

El constructivismo, concebido como un programa de investigación alternativo a los existentes, fue expuesto por Nicholas Onuf en 1989, en su obra *World of Our Making* (Onuf, 1989). Pero el autor más relevante de esta corriente teórica es Alexander Wendt, quien planteó en 1987 que el tema central de la problemática constructivista es la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales (Wendt, 1987).

Para explicar de manera ilustrativa las identidades e intereses de los actores y el papel de las instituciones en las dinámicas de cooperación y conflicto del sistema internacional, Wendt desarrolló la noción de anarquía y sus implicaciones. Los neorrealistas (Waltz) aseveran que la actitud del Estado y sus intereses se forman de manera exógena en virtud de la estructura anárquica del sistema internacional. Wendt plantea que el comportamiento y los intereses del Estado están determinados por la dinámica endógena derivada de la interacción y el aprendizaje a través de las instituciones que ofrecen auto-ayuda (self-help)

El autor indica que la auto-ayuda no es un rasgo constitutivo de la anarquía sino una “institución” a la que define como “un conjunto o una estructura relativamente estable de identidades e intereses” (Wendt, 1992: 399).

El proceso de institucionalización consiste en entes que pueden desarrollar las capacidades de hacer cambiar las identidades y los intereses del Estado desarrollados en virtud de la anarquía imperante en el sistema internacional, a través de procesos de cooperación y esfuerzos intencionales para transformar esas identidades egoístas en identidades colectivas (Wendt, 1992).

En función de buscar una visión opuesta a la autotutela el autor argumenta que pudiera existir un sistema de seguridad basado en una estructura cooperativa, en donde los Estados pueden identificarse unos a otros, de manera que puedan percibir el tema de seguridad como una responsabilidad conjunta. Es lo que se llama seguridad colectiva, la que es capaz de preservar los intereses de los actores internacionales.

Para el constructivismo el interés nacional se base esencialmente en la expresión de la identidad de las sociedades, siendo el producto de lo que hacen cada uno de estos actores el Sistema Internacional. En función de esto, los actores crean rasgos e identidades que van definiendo sus intereses en ese sistema. La seguridad de los diferentes Estados dependerá sin lugar a duda del esfuerzo por ahondar en los lazos de identidad que permitan la existencia de una cooperación o instituciones más eficaces a la hora de dirimir conflictos. Es así que el constructivismo, a diferencia de los otros enfoques parte del hecho de preservar la integridad territorial del Estado, lo que a la vez conlleva a ubicar como referente central de la seguridad a la identidad, ya sea de grupos, de colectividades o instituciones. (Orozco, 2006)

Es así que partiendo desde la imagen de relación Estado–Poder, el desarrollo de esta tesis necesita combinar realismo, liberalismo y constructivismo, para poder comprender cómo el sistema internacional afecta a las identidades y los intereses de los Estados.

### 1.1.2 La construcción del régimen de seguridad canadiense.

Se puede explicar la construcción del régimen de seguridad canadiense a través del enfoque realista, misma que vista desde los regímenes internacionales presenta un abanico colaborativo de seguridad.

El régimen internacional se define como los acuerdos establecidos por los gobiernos de un conjunto de Estados que buscan regular un punto o área específica de las interacciones estatales, configurándose así una forma de cooperación internacional, a través del cual los Estados identifican un mismo conjunto de amenazas para en función de aquello establecer estrategias de colaboración colectivas para enfrentarlas (Jervis, 1983).

La existencia de un régimen de seguridad depende en primer lugar de la voluntad que tengan los Estados miembros, en especial los más poderosos, de asumir la responsabilidad de impulsar los principales acuerdos que son el corazón del régimen. La segunda condición es que los Estados que forman parte de régimen deben compartir los mismos principios y valores en cuanto a su posición frente a la seguridad internacional, en particular refiriéndose a que comparten las mismas amenazas. En consecuencia aunarán esfuerzos para que, a través de las vías diplomáticas, se diseñen estrategias para enfrentarlas de la mejor manera posible. La tercera condición es que los Estados deben valorar a la guerra como la decisión más costosa en política exterior (Buzan & Waever, 2003).

El funcionamiento del sistema internacional anárquico, entendido como la ausencia de un poder estatal supranacional, es una de las contradicciones existentes entre los realistas y los liberales, por la incapacidad del realismo clásico de explicar un sistema internacional globalizado y la relativa pérdida de capacidad de los Estados para tomar decisiones finales.

La política exterior canadiense ha complementado estratégicamente la versión estructural del enfoque realista con el internacionalismo liberal dando sentido a la doctrina de potencia media.

Los dos enfoques se han vinculado en función de la posición que proyecta Canadá a nivel internacional, que lo conllevan a impulsar conductas liberales o de soft power tales como el respeto a los derechos humanos, su capacidad mediadora de conflictos, el multilateralismo global y la seguridad humana.

La aplicación del concepto de Seguridad Humana en Canadá expresa en gran medida los postulados, valores y fundamentos que dieron origen al mismo Partido Liberal, desde su particular visión del ser humano y las relaciones internacionales. También expresa la emergencia

de diversas corrientes de pensamiento en el mundo que intentaban dar respuesta a la crisis del estado-centrismo y en particular a la creciente incapacidad del Estado para enfrentar y resolver problemáticas globales (Rodríguez, 2014).

1. Desde el enfoque realista la Seguridad Humana se relaciona con su capacidad de incrementar la influencia del Estado.
2. Desde el enfoque liberal se caracteriza por su apego a los ideales de buena convivencia, respeto y promoción de valores.
3. Desde el constructivismo se caracteriza por su capacidad de edificar una institucionalidad internacional que se adapte al concepto.

Esta tesis estará enfocada en el surgimiento del concepto de seguridad humana como parte de la formulación y desarrollo de la política exterior canadiense a mediados de los 90s.

Las visiones clásicas de la Seguridad siempre han estado subordinadas al orden público y a la prevalencia de la Seguridad Nacional. En contraposición, los nuevos elementos de la seguridad hacen hincapié en los Derechos Humanos y la disposición que transmiten las personas para tener una vida lo más plena posible. Desde esta perspectiva la Seguridad Humana es un instrumento principal de la libertad, entendiéndose ésta como la garantía para la protección de las libertades individuales y colectivas.

## **II CAPITULO: CONDICIONANTES ECONÓMICOS, DIPLOMÁTICOS Y ESTRATÉGIOS QUE MARCARON EL INICIO, DESARROLLO Y AUGE DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD HUMANA EN LA POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE.**

### **2. Introducción**

En este segundo capítulo se analizará el desarrollo de la doctrina de Seguridad Humana en la política exterior canadiense durante el gobierno de Jean Chrétien.

Esta parte de la investigación explica las raíces de la tradición humanitaria canadiense como país mediador, propulsor de la paz y la seguridad a nivel internacional, aspectos importantes para su interés nacional.

Desde el punto de vista teórico el concepto de potencia media requiere necesariamente del desglose de los elementos que hacen poderoso a un Estado, llevándonos al debate sobre el concepto de poder, cómo se mide y cómo se ejerce.

En la teoría realista el concepto de poder presenta varios debates paradigmáticos, existiendo así diferencias entre lo que se considera un Estado superpotencia y una potencia media. Para ello se puede inferir que las disimilitudes entre ambos conceptos son ambiguas, teniendo en cuenta que la naturaleza del poder es cambiante. En consecuencia el capítulo se dirigirá hacia la esencia de la pregunta de investigación.

#### **2.1 Evolución del concepto de Seguridad Humana**

El fin de la Guerra fría significó un cambio de paradigmas para las élites políticas y diplomáticas de Canadá. La configuración de un sistema internacional unipolar fue interpretada como una nueva era, cuyos elementos esenciales eran el optimismo y la paz.

La interrelación económica, política, comercial y de seguridad de Canadá con Estados Unidos siempre fue uno de los ejes articuladores de la política interna y externa canadiense. Toda idea que tendiera a prescindir de esa vinculación no hubiera sido ni pensable ni realista. Las

características de la confrontación bipolar de la Guerra Fría le impusieron a Canadá la responsabilidad y la necesidad de integrarse al bloque occidental liderado por Estados Unidos. Cuando esa bipolaridad desaparece el paradigma de dependencia y alineamiento canadiense con Washington entra en crisis y en consecuencia estimula a las élites políticas de Ottawa a reflexionar a favor de la construcción de una política exterior más autónoma que diera mayor visibilidad a sus valores e intereses.

Basados en este contexto favorable, Ottawa toma la decisión de incrementar su incidencia internacional reafirmando como potencia media y así poder asumir una política exterior totalmente independiente. Para lo cual, se enfocaron en dos objetivos principales: diversificar sus relaciones comerciales, de manera que estas no se encuentren solo ligadas a su vecino del sur (Estados Unidos) e incrementar su influencia en la arena internacional (MacLean, Black, & Shaw, 2006).

El mecanismo mediante el cual Canadá hizo frente a estos nuevos desafíos fue la utilización de su poder blando, implementando una noción holística de seguridad, lo que constituye nuestro tema de estudio, la Seguridad Humana.

Aunque el concepto de Seguridad Humana ya había sido tratado años atrás por diferentes tratadistas y académicos, lo enfocaremos a partir de la década de los noventa, partiendo desde el Reporte de Desarrollo Humano del PNUD de 1994. Allí se plantea la necesidad de un cambio de paradigmas de manera que estos respondan a las nuevas necesidades que tienen tanto las personas como los Estado en el siglo XXI. En el informe se menciona que a pesar de todos nuestros avances tecnológicos, todavía vivimos en un planeta donde una quinta parte va a dormir con hambre cada noche, además de que gran parte de la población carece de la satisfacción de necesidades básicas como el agua potable y viven en extrema pobreza (PNUD, 1994, pág. 2).

Estas carencias produjeron una larga serie de consecuencias, entre ellas el surgimiento de mafias y milicias intra nacionales, que atentaban principalmente contra la estabilidad de los países llamados del tercer mundo. El aumento de la violencia y la corrupción que introdujeron los grupos ilegales puso en la mesa de discusión el tradicional enfoque de seguridad nacional. El

informe manifiesta que durante demasiado tiempo, el concepto de seguridad estuvo conformado alrededor del potencial de conflicto entre los Estados. La seguridad se equiparó con las amenazas a un país fronterizo. Las naciones buscaron brazos amigos para proteger su seguridad. Sin embargo para la mayoría de la gente de hoy surge un sentimiento de inseguridades más de las preocupaciones de la vida cotidiana que del temor a un cataclísmico evento mundial (PNUD, 1994, pág. 3)

Es decir el mundo había cambiado. Al ciudadano de un país desarrollado ya no le interesaba la guerra termonuclear, porque su real preocupación era la marginación social, los movimientos migratorios ilegales, la delincuencia, la guerra de las drogas en sus calles, la propagación de enfermedades mortales como el VIH / SIDA, la degradación del suelo, el aumento de los niveles de contaminación, el temor a perder sus puestos de trabajo y muchas otras ansiedades que surgen en el tejido social. En cuanto a las personas de los países pobres, ellos exigen la liberación de la continua amenaza del hambre, la enfermedad y la pobreza, mientras que también se enfrentan a los mismos problemas que amenazan a los países industriales. El informe apuntó a hacer una transición desde el concepto estricto de seguridad nacional hacia el concepto global de Seguridad Humana (PNUD, 1994, pág. 24).

La transformación de la Seguridad Humana en pilar fundamental de la política exterior canadiense sucede en el año 1996 con Lloyd Axworthy, entonces canciller del Primer Ministro Jean Chrétien.

Pero haríamos mal en interpretar que esta nueva terminología, Seguridad Humana, significaba una transformación de la política exterior canadiense. Por el contrario podríamos aseverar que este concepto era concomitante con la tradición pacifista y humanitaria de Canadá, siendo una evolución de su política, mas no un cambio (MacLean G, 2006, pág. 68).

Visto desde esta perspectiva, la adopción de la Seguridad Humana para Canadá iba de la mano con los principios y valores históricos que han guiado su política exterior desde la segunda mitad del siglo XX. De esta manera el gobierno de Chrétien hacía frente a la forma como se estaba moviendo el nuevo orden internacional y a la vez se reafirmaba como potencia media.

En este sentido Canadá se proyectó a ser en un Estado dotado de una visión y concepción ampliada, globalizada y sobre todo personalizada, democratizada, desmilitarizada y por ende humanizada de seguridad. (Arnau, Vargas, & Rea, 2003, pág. 133)

Como fortalezas en la aplicación del concepto de seguridad durante el Gobierno de Chrétien podemos citar:

1. Un aumento sustancial en la participación de la sociedad civil, de las Organizaciones no Gubernamentales y de diversos movimientos sociales, que demandaban hacer uso de una voz legítima en el debate y campo de acción de la seguridad.
2. Cambios entre las relaciones seguridad y el Estado, dejándolo de estar asociado estrictamente a este último.
3. La seguridad deja de tener como referente esencial al Estado y sus componentes identitarios, para asumir en lo conceptual y contextual un carácter glocalizado, interpretándose esto como un cambio en dos niveles: global, en función que se quiere abarcar a la humanidad como un todo, y local o personal, al enfocarse toda la atención a las diferentes necesidades e inseguridades que afectan a seres humanos en particular.
4. Las amenazas a la seguridad y el alcance transnacional o global de éstas, han ido de la mano con la complejidad de los diferentes instrumentos para enfrentarla. En función de esto se han exacerbado esfuerzos coordinados y cooperativos entre una pluralidad de actores afectados o interesados; lo cual deja entrever la democratización de la amplia y compleja agenda de seguridad y el empleo de iniciativas, mecanismos, instituciones multilaterales y cooperación para afrontarla.

Sin embargo el concepto de Seguridad Humana adolece de debilidades conceptuales y operativas, entre las que podemos mencionar las siguientes:

1. En lo conceptual la noción de seguridad es ambiciosa y expansiva, debido a la enorme cantidad de problemas que subsume o pudiera subsumir y también podríamos decir que es ambigua, al querer ser un concepto “atrapatodo”. Las debilidades conceptuales arrojan tres tipos de problemas: dificultades y ambigüedades en materia de establecimiento de prioridades; el tipo y la urgencia que implican las amenazas; la posibilidad de conflictos perceptuales en torno a las verdaderas causas y orígenes de la situación de inseguridad humana y también un amplio margen de discrecionalidad para quien decida cuál es la prioridad de las amenazas, lo que conduce a una mezcla selectiva de la situación de inseguridad y los instrumentos para enfrentarla.
2. En el plano operativo el concepto y enfoque de seguridad presenta para Canadá enormes complicaciones en temas como: la variedad de actores (individuos, comunidades, ONGs, Estados, Organizaciones Internacionales) que se involucran; la actuación frente a situaciones de inseguridad humana, tomando en cuenta la condición de responsabilidad colectiva; la necesidad de coordinar transterritorialmente actores gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales; la resistencia burocrática de actores gubernamentales e intergubernamentales, a flexibilizar, adaptar, agilizar y democratizar sus esferas de autoridad, los diferentes procedimientos empleados y conductas; la inmensa cantidad de recursos económicos que requeriría hacer frente y encontrar las posibles soluciones a las situaciones de seguridad humana; la posibilidad que los conflictos derivados de situaciones de urgencia humanitaria, podrían sobreponerse a los problemas de desarrollo humano sustentable de más largo plazo, provocando toda esta situación priorización política y por ende la mayor priorización de recursos de los primeros en detrimento de los segundos; la legitimidad en cuanto a acciones unilaterales o multilaterales de carácter reactivo o correctivo tendientes a confrontar situaciones de inseguridad extrema, entendiéndose estas como intervenciones humanitarias mediante el uso de la fuerza (Arnau, Vargas, & Rea, 2003, págs. 140-143).

La adopción del concepto de Seguridad Humana planteó fuertes interrogantes y desafíos para los ejecutantes de la política exterior canadiense. El enfoque les permitió ir

firmemente hacia el liderazgo como potencia media en la región. Sin embargo también se enfrentaron a la ambigüedad y la discrecionalidad en el establecimiento de prioridades políticas que implica el concepto.

## 2.2 Definición de potencia media

Para conceptualizar a una potencia media es importante conocer los recursos de poder que posee. Es imprescindible además identificar el comportamiento de su política exterior en el concierto internacional.

Al respecto Adam Chapnick identifica tres enfoques teóricos-conceptuales a través de los cuales se ha tratado de definir lo que es una potencia media: funcional, conductual y jerárquico (Chapnick, 1999).

### 2.2.a) Enfoque funcional

El autor define a las potencias medias como aquellos Estados que por razón de su medida, sus recursos materiales, deseos, manejo internacional y estabilidad están cerca de convertirse en grandes potencias (Chapnick, 1999).

Las actuaciones de las potencias medias en la arena internacional corresponden a principios aceptados por el resto de la comunidad internacional y además sus acciones surgen desde el multilateralismo (Calduch, 1991).

### 2.2.b) Enfoque conductual

En política exterior las potencias medias ejecutan su comportamiento político a través de la formación de coaliciones en la búsqueda de una mayor cooperación y facilitación. Esto va de la mano con el papel de liderazgo que asumen las potencias medias en los foros internacionales como una expresión específica del ejercicio de poder.

Muestran así su capacidad y habilidad de asumir el rol como un ente estabilizador, mediador y a favor de la paz; para lo cual deben ser aceptados por los demás países como un líder responsable y preocupado por la seguridad regional (Detlef, 2014).

### 2.2.c) Enfoque jerárquico

En este enfoque se define a las potencias medias como Estados con poder, fuerza militar, recursos y posición geográfica estratégica.

En el ámbito internacional hay ciertos temas que no pueden ser abordados por las superpotencias y estratégicamente buscan apoyarse en las potencias medias, en función del respeto que éstas se han ganado a nivel internacional (Ramirez, 2012).

A través de estos enfoques se pueden analizar las diferentes características de política exterior que practican los países. La finalidad es tener una adecuada autonomía frente a las grandes potencias.

Dadas las características ya enunciadas de una potencia media éstas estarán siempre en desventaja frente a las grandes potencias y buscarán el establecimiento de alianzas estratégicas o la participación en coaliciones para lograr tener peso en la estructura del sistema internacional.

#### 2.2.1 Canadá después de la Segunda Guerra Mundial: potencia media

En 1931 Gran Bretaña concedió a Canadá su independencia en materia de política exterior mediante el Estatuto de Westminster. A partir de allí Canadá empezó a concebir una política exterior vista desde sus propios intereses. Pero su origen histórico y su ubicación geográfica han sido los determinantes principales para que conceda una especial atención a Estados Unidos y a los países europeos (Dosman, 1992).

Al concluir la Segunda Guerra Mundial la élite política canadiense concibió a Canadá como una potencia media, orientada a impulsar el surgimiento de diferentes organismos internacionales que efectivamente fueron creados después del conflicto bélico.

La consolidación de una alianza entre Estados Unidos y Canadá a través de la integración de sus producciones bélicas durante la guerra y el acceso privilegiado de los productos canadienses al mercado estadounidense favorecieron el acelerado crecimiento económico de Canadá (Sarty, 2009).

Con el objetivo de disminuir las amplias asimetrías existentes entre Estados Unidos y Canadá, este último afianzó la estrategia del multilateralismo en los organismos internacionales, para posicionarse en la arena internacional como una potencia media.

“Una potencia media es un Estado cuyos líderes consideran que no puede actuar de manera efectiva solo, pero que puede ser capaz de tener un impacto sistémico en un grupo pequeño o a través de una institución internacional” (Gutiérrez, 2000).

Admitir a Canadá como potencia media no implica conceptualizarla como ubicada en el medio de algo, sino más bien significa todo un estilo de política exterior a seguir. En forma concomitante Canadá adoptó el concepto de Seguridad Humana como una directriz de su política internacional y de ese modo se reafirmó como potencia media.

### 2.2.2 El papel mediador de Canadá

En junio de 1945 en la ciudad de San Francisco se vieron reflejados los esfuerzos de muchos países al crear la Organización de las Naciones Unidas, siendo Canadá uno de los principales impulsores de la propuesta (Byers, 2007).

En este marco se concibe a Canadá como el impulsor del surgimiento de importantes Organismos Multilaterales que han sido ejes fundamentales en el sistema global que emergió a partir de 1945.

Los principios de la ONU se enfocaron al reconocimiento de la igualdad, la soberanía de todos los países y la obligación de resolver conflictos en forma pacífica, ubicando así a nivel de los individuos los derechos humanos de todos y todas.

Teniendo en cuenta que los países deben ganarse el reconocimiento internacional, desde el lugar que Canadá ocupó en Naciones Unidas participó en constantes operaciones militares y diplomáticas en favor del mantenimiento de la paz.

Lester B. Pearson, en ese entonces diplomático canadiense, promovió la creación de la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas, para así disminuir los problemas suscitados tras la guerra del Canal de Suez de 1956.

En dicho conflicto Lester aplicó sus conocimientos adquiridos como diplomático canadiense. Sus habilidades en la resolución de conflictos lo convirtieron en un eficaz mediador (Byers, 2007).

Hoy en día las Fuerzas de emergencia de las Naciones Unidas se han convertido en las Fuerzas de Mantenimiento de Paz y las Tropas Cascos Azules de la ONU, asociándose a Canadá con esta positiva iniciativa.

Por otra parte, las tropas canadienses también han estado presentes en misiones de paz en Líbano, Kosovo, Ruanda y Congo, entre otros países. La participación de Canadá en las misiones es resultado de las resoluciones de Naciones Unidas, que también instan a que el interés nacional de cada uno de los países debe estar en función de la cooperación con el mantenimiento de la paz mundial. De esta manera podremos entender la negativa de Canadá en mayo de 2003 a formar parte de la invasión a Irak (Byers, 2007).

Su tradición de actor multilateral, la búsqueda de una solución pacífica a los conflictos mediante las vías diplomáticas y el respeto a los derechos humanos han ido posicionando en un lugar destacado el respeto hacia Canadá a nivel internacional.

Es así que vemos a Canadá desde dos aristas. Primero como un importante mediador en el ámbito internacional, lo que Roger Sarty interpreta como “Canadá, debido a su movilización e influencia diplomática durante la guerra fría, fue capaz de jugar un papel relevante en los conflictos que amenazaban con desestabilizar las relaciones de las superpotencias” (Sarty, 2009).

Segundo, Canadá ha sido un país que ha podido sacrificar su interés nacional a corto plazo en nombre del bien común a largo plazo.

Con la visión de tener una política exterior activa en donde prevalezca la paz, la justicia, las operaciones de *peacekeeping* y los programas de ayuda para el desarrollo, Canadá creó dentro del Departamento de Relaciones Exteriores el External Aid Office (EAO). A través de esta oficina, el gobierno canadiense lanzó una mirada hacia África, Asia y el Caribe con programas humanitarios (Neufeld, 2007).

Para finales de los años sesenta Canadá se había convertido en uno de los países que más asistencia humanitaria ofrecía a los países en vías de desarrollo, adoptando así una política exterior basada en la paz, el orden y el buen gobierno.

Canadá utilizó el poder blando como un medio para alcanzar su preservación, su seguridad física y su prestigio internacional. Indudablemente todo esto va ligado al progreso económico y a sus importantes logros en materia social, posicionándose como uno de los países que ofrece los mejores niveles de vida.

En este contexto, la adopción de la seguridad humana como directriz de la política internacional canadiense significó la reafirmación de su condición de potencia media.

### 2.3 Iniciativas multilaterales como atracción hacia la consolidación del poder blando

Para el gobierno de Chrétien la promoción a nivel internacional de la Agenda de Seguridad Humana no podía en ningún caso depender del poder duro ni de la actuación unilateral de los Estados. Más bien el concepto se posesionaría y fortalecería mediante la utilización del poder blando, es decir mediante la configuración de preferencias de otros Estados hacia un modelo alternativo de seguridad, lo que permitiría que Canadá se posesionara como un notable referente dentro de la comunidad de seguridad internacional.

El Gobierno comprendió la necesidad de acentuar el poder blando canadiense a través de la utilización de canales multilaterales, para lo cual los temas de cooperación internacional

fueron esenciales. Desde el multilateralismo se proyectó aumentar el grado de atracción de otros Estados para promover la Agenda de Seguridad. Todos los esfuerzos se concentraron netamente en la Promoción del Tratado de Minas Antipersonales, la Consolidación de la Corte Penal Internacional y las alianzas que permitieran incluir la Responsabilidad de Proteger como un sólido principio del Derecho Internacional.

### 2.3.1 Tratado de minas terrestres anti-personales

“Por mina antipersonal se entiende a toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona y que incapacite, hiera o mate a una o más personas. Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo y no de una persona, que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonales por estar así equipadas” (Unidas O. d., 1997, pág. 3).

A diferencia de otras armas, las minas antipersonales son accionadas por las propias víctimas, ocasionando muerte, mutilaciones, ceguera, sordera. También se caracterizan por lanzar al interior del cuerpo elementos que ocasionan mortales infecciones. Toda esta barbarie la padecen cientos de personas cada semana, con el agravante de que la mayoría son civiles inocentes como campesinos, niños, niñas o mujeres adultas.

¿Hay sobrevivientes de todo esto? Sí, pero quienes sobreviven requieren de operaciones quirúrgicas de reconstrucción y de una apropiada rehabilitación seguida de un psicólogo. Todo esto representa un alto costo para las personas de bajos recursos económicos.

Las minas antipersonales imposibilitan el desarrollo económico de las comunidades, pues la presencia o la simple sospecha de estos artefactos ocasiona el desplazamiento de grandes masas de personas y el área de terreno se vuelve inutilizable por el peligro que representa.

#### 2.3.1.1 Hacia el tratado de Ottawa

El 3 de mayo de 1996 se llevó a cabo en Ginebra la primera Conferencia de Examen de la Convención de 1980, que trató sobre Ciertas Armas Convencionales, de ahora en adelante CAC. (Unidas O. d., 1980).

Al terminar la conferencia hubo cierta decepción, debido a que los Estados Partes no lograron el debido consenso para la adopción plena de medidas que permitieran combatir la plaga mundial de las minas terrestres. Para ello la delegación canadiense se comprometió a realizar una conferencia a finales de año con el afán de establecer una estrategia mundial que permitiera la prohibición total de dichas minas (Maslen & Herby, 1998).

La conferencia tuvo lugar del 3 al 5 de octubre de 1996 en Ottawa y se denominó Conferencia Internacional sobre Estrategias, Hacia una Prohibición Mundial de las Minas Terrestres Antipersonales, conocida coloquialmente como la Conferencia de Ottawa.

La Conferencia de Ottawa representó el primer encuentro formal de Estados y al mismo tiempo marcó un hecho trascendental en el proceso de prohibición de minas antipersonales. Al evento asistieron cincuenta Estados, además de varios organismos gubernamentales y ONGs.

Al término de la Conferencia el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy, hizo un llamamiento a todos los participantes para que antes de finalizar el año 1997 egresaran a Ottawa para la firma del tratado, anuncio que causó gran sorpresa y fue calificado por algunos Gobiernos como una iniciativa muy audaz (Maslen & Herby, 1998).

En diciembre de 1996, con 157 votos a favor, 10 abstenciones y ningún voto en contra, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 51/45S, una iniciativa histórica a nivel internacional. En ella se exhortaba a los Estados a que “procuren decididamente concertar un acuerdo internacional eficaz y de cumplimiento obligatorio para prohibir el uso, el almacenamiento, la producción y la transferencia de las minas terrestres antipersonales con miras a terminar las negociaciones lo antes posible” (Unidas O. d., Resolución 49/75 D, 1994).

De esta manera se iniciaron los procesos de negociación hacia la firma del Convenio que se llevó a cabo a finales de 1997.

La primera reunión en dirección a Ottawa la llevó a cabo el gobierno austriaco del 12 al 14 de febrero de 1997 en Viena. A la cita acudieron 111 Estados, Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL). En el encuentro los expertos intercambiaron diferentes puntos de vista sobre el contenido del Convenio. Al respecto la CICR remarcó la importancia de una definición clara y sin ambigüedades de minas antipersonales, además de la prohibición al almacenamiento, transferencia y empleo de estas minas, tendientes a que se exija su destrucción total (Cervell-Hortal, 1999).

Inclinado por el interés en obtener un medio de verificación o vigilancia, el gobierno alemán se ofreció a organizar una reunión en donde se tratara sólo ese punto.

En la ciudad de Bonn se llevó a cabo la Reunión Internacional de Expertos sobre las Posibles Medidas de Verificación relativas a la Prohibición de las Minas Antipersonales, llamada expertos de Bonn, los días 24 y 25 de abril de 1997. Con la presencia de 121 Estados, Alemania elaboró un Documento de opción relativo a un posible esquema de verificación y control de minas antipersonales.

En Bruselas, el gobierno belga organizó la Conferencia Internacional para la Prohibición Global de las Minas Antipersonales, llamada Conferencia de Bruselas, del 24 al 27 de junio de 1997. El objetivo de la conferencia fue aprobar una declaración en la que se impulsaría el tercer borrador de proyecto de Convenio elaborado por el gobierno austríaco. De los 154 Estados participantes a la cita, 97 firmaron la Declaración de Bruselas, donde se hacía énfasis en que los elementos principales que debería contener el Convenio eran la destrucción total, la prohibición del almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales, la existencia de una adecuada cooperación y asistencia internacional para el desminado en los países que fueran calificados como los más afectados (Maslen & Herby, 1998).

En Oslo, el gobierno de Noruega convocó a la Conferencia Diplomática sobre la prohibición Global de las Minas Terrestres Antipersonales, la denominada Conferencia Diplomática de Oslo, del 1 al 19 de septiembre de 1997, en donde se presentó el tercer texto de la Convención para su negociación y aprobación.

El éxito de esta conferencia se atribuyó a la buena voluntad política, la cobertura que se dio sobre el tema en los diferentes medios de comunicación y el impacto que causó el trágico fallecimiento de la princesa Diana de Gales, quien fue una ardiente defensora del Convenio de Ottawa. En enero de 1997 viajó hasta Angola a un campo de minas para dramatizar el peligro que ocasionan estos artefactos. En agosto de 1997 viajó hasta Bosnia con la Red de sobrevivientes de minas terrestres. El trabajo esencial que realizaba la Princesa era demostrar al mundo que las minas causaban daños mortales e irreversibles a los niños (Cervell-Hortal, 1999).

La Conferencia Diplomática de Oslo aprobó el 18 de septiembre de 1997 la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y su destrucción, abierta para la firma de los Estados el 3 y 4 de diciembre de 1997 en Ottawa, y en la sede de Naciones Unidas a partir del 5 de diciembre del mismo año, tal como lo contempla el artículo 15 del Convenio (Naciones Unidas, 1997).

En el Preámbulo del Convenio los Estados Partes trataron de que a nivel internacional se tome conciencia del sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonales, al igual que insta a todos los Estados a subscribir la Convención y seguir trabajando a favor de ella. (ONU, 1997)

De esta manera Canadá se posicionó como un país que apuntaba al multilateralismo, expresado no solo en palabras o ideas sino en hechos concretos reflejados a través de la contribución tangible a la seguridad y al bienestar internacional.

El aporte de Canadá al desarme y la seguridad colectiva fue un punto importante en su política exterior para lograr un posicionamiento en el mundo contemporáneo. Desde esta perspectiva vemos que todas las acciones realizadas desde el ámbito político o diplomático, se

encaminaron hacia la construcción y la preservación del derecho internacional como único instrumento de las relaciones multilaterales.

Es destacable también la predisposición expresada por Canadá para luchar junto a otros países contra los complejos problemas de inseguridad. Todos estos hechos denotan la evolución de la identidad internacional canadiense que ya no buscaba sólo mantener la paz sino que construía la paz, hecho concomitante con la construcción de un Estado real de derecho en donde se respeten los derechos de las personas.

### 2.3.2 La Corte Penal Internacional

Bajo el concepto de Seguridad Humana y con la convicción de ubicar a los individuos en el centro principal de las políticas nacionales e internacionales, Canadá situó su política exterior en la lucha contra la impunidad y el desarrollo de la justicia penal internacional.

Para ello, en el ámbito internacional se le atribuye la formación de Tribunales Penales *ad hoc* como el de la ex Yugoslavia, el de Rwanda y el Tribunal Especial de Sierra Leona, además de ser propulsor de la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, CPI.

En Roma del 15 de junio al 17 de julio de 1998, durante la Conferencia para la elaboración y adopción del Estatuto de Roma para establecer la Corte Penal Internacional, Canadá jugó un importante papel y lideró, a través del entonces embajador canadiense Philip Kirsh (posterior presidente de la CPI), los Like-Minded Group of States, Estados afines al establecimiento de una CPI fuerte, independiente y eficaz (McRae & Hubert, 2001).

Seguidos por el principio de complementariedad que rige la CPI, Canadá se convirtió en el primer Estado en adecuar su legislación interna al Estatuto de Roma, de conformidad con el principio de justicia internacional y demás principios orientados a la investigación y enjuiciamiento de los crímenes de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y demás crímenes internacionales del derecho humanitario (Escobar Hernández, 2000).

Para ello creó la Ley de Crímenes contra la Humanidad y Crímenes de Guerra del año 2000, adecuando así el Ordenamiento Jurídico canadiense al Estatuto de Roma y reformando su sistema penal en pro de evitar el otorgamiento de refugio a personas que hayan cometido algún acto criminal en contra de la humanidad.

Otro aporte no menos importante fue el empuje de Canadá al establecimiento de un Colegio Penal Internacional de Abogados que agruparía a los abogados ante la CPI.

El Colegio Penal Internacional de Abogados se fundó el 17 de junio de 2002 en la Conferencia que se llevó a cabo en Montreal-Canadá, a la que asistieron 350 abogados, representantes de Colegios de Abogados Nacionales y 48 Estados representados por sus Asociaciones de Profesionales Juristas.

La instancia es un órgano totalmente independiente de la CPI que tiene como objetivo principal expandir el rol que debe cumplir la abogacía y garantizar la independencia del profesional en la defensa de las víctimas ante la CPI.

El Estatuto de Roma respondió a una antigua aspiración de la comunidad internacional, constituyéndose el mecanismo de defensa de derecho humanitario más efectivo para que las normas que proscriben diferentes crímenes sean normas instrumentalmente efectivas.

### **2.3.3 Interés de Canadá en la aplicación de políticas orientadas a la promoción de la Responsabilidad de Proteger, R2P.**

La intervención humanitaria ha sido durante muchos años uno de los principales temas debatidos en las agendas de política exterior de algunos países, principalmente en Canadá. En los Organismos Internacionales fue acogida por la Organización de las Naciones Unidas, ONU.

La R2P tuvo su aliciente en el discurso realizado por el Secretario General de la Naciones Unidas Kofi Annan en la Asamblea del Milenio 2000 “Nosotros los Pueblos”, cuando dijo:

“Si la intervención humanitaria supone un ataque inaceptable contra la soberanía de los Estados, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica, ante las

masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos que vulneran todas las normas de humanidad comúnmente aceptadas?; ningún principio legal, ni siquiera la soberanía, debería nunca amparar los crímenes contra la humanidad. Una intervención armada debe siempre permanecer como una opción a la que no se puede renunciar” (Annan, 2000).

Después de lo controversial que fue el tema en la cumbre, Jean Chrétien y un grupo importantes de fundaciones anunciaron la creación de la International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS por sus siglas en inglés, con el afán de impulsar el debate dentro de Naciones Unidas y posicionar la doctrina de R2P en las agendas internacionales.

La comisión sería totalmente independiente, contaría con el financiamiento del Gobierno canadiense, tendría como objeto recabar información u opiniones de todas las partes del mundo para elaborar un informe final que sirviera de insumo para el Secretario General de Naciones Unidas y demás entidades que estuvieran interesadas en la búsqueda de coincidencias entre la intervención con fines humanitarios y la soberanía que deben tener los Estados (ICISS, 2001).

Según MacArthur, el informe contaría con tres propósitos claramente definidos: primero, reemplazar la utilización de la frase intervención humanitaria por el concepto de R2P. Segundo, la R2P debe ser una completa responsabilidad de los Estados en el ámbito nacional y del Consejo de Seguridad en el ámbito internacional. Tercero, las intervenciones que se realicen con la finalidad de proteger a las poblaciones que se encuentren en indefensión se las efectuará con eficiencia, autoridades competentes, efectividad, procesos y diligencia (MacArthur, 2008).

Axworthy, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, fue el impulsor de la iniciativa y resaltó tres aspectos importantes que la comisión debería tratar: la inclusión de normas de protección a civiles, la voluntad política para poder actuar cuando se lo estime necesario y el desarrollo de las fuerzas militar y civil (Nash, 2010).

#### 2.3.3.1 De la intervención humanitaria a la R2P

La expresión R2P surgió por primera vez en el informe ICISS expuesto en diciembre de 2001, como un replanteamiento del debate que nació alrededor de la intervención humanitaria como una R2P. No aboga por el derecho de un Estado para intervenir en otro Estado, sino al concepto de que la soberanía de un Estado implica responsabilidades.

“Cuando una población sufre un serio daño como resultado de la guerra interna, la insurgencia, la represión o el fracaso del Estado, y el Estado en cuestión no esté dispuesto o sea incapaz de prevenir o detenerlo, el principio de la no intervención se somete a la responsabilidad internacional de proteger” (ICISS, 2001).

El informe enfatiza la idea de que los Estados tienen como primera responsabilidad la de proteger a las personas que habitan dentro de su territorio y solamente en el caso de que dicho Estado no cumpla con su deber, los actores internacionales actuarán en función de la responsabilidad moral que les asiste para proteger el bienestar, los derechos y la vida de la población.

El informe prevé que los actores internacionales, cuando realicen una intervención por razones humanitarias y en pro de que prime la seguridad humana, analizarán que haya prevención, reacción y reconstrucción.

Para la Comisión el informe constituye una nueva norma internacional a cumplir por parte de los Estados, para lo cual se identificaron seis criterios que serían aplicados al momento de realizar una intervención militar:

1. tener clara la causa,
2. la recta intención,
3. que luego de agotar todas las vías diplomáticas la decisión de intervenir sea el último recurso,
4. la proporcionalidad de los medios que fueran utilizados,
5. una perspectiva razonable de éxito y
6. la autoridad competente.

Para ello establece órganos rectores que serán los encargados de autorizar la intervención, recayendo la responsabilidad sobre las Naciones Unidas y dentro de este organismo en el Consejo de Seguridad, para ser así la primera instancia en acudir antes de intervenir en un Estado.

## **2.4 Nueva era de optimismo y paz**

### **2.4.1 Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana**

A mediados de los años noventa el mundo asistió a la irrupción del concepto de Seguridad Humana, el que nació con el afán de buscar nuevos paradigmas que explicaran el sistema internacional y dieran oxígeno a las álgidas discusiones teóricas y prácticas que crecieron en torno al tradicional concepto de seguridad, parte medular de inspiración para todas las superpotencias. De esta manera la doctrina de seguridad nacional ha ido cediendo espacio al concepto de Seguridad Humana, surgiendo una nueva expresión que pone al ser humano como centro de protección ante las amenazas globales que son cada vez más complejas (Fuentes & Aravena, 2005).

Los debates en torno al concepto surgieron desde los sectores académicos, las organizaciones internacionales y los mismos Estados, como una alternativa que coadyuvaría a entender los nuevos desafíos en materia de seguridad, haciendo énfasis en las amenazas que aquejaban directamente a las personas. Con el nuevo paradigma la protección ya no se enfocaría en el Estado sino en el individuo.

Durante el Gobierno de Jean Chrétien la mayor preocupación fue establecer lazos institucionales entre el Gobierno y la sociedad civil, para concebir de esta manera una agenda con un enfoque netamente liberal. En pro de lograr una mejor interacción y conocer las preferencias de política exterior de los conciudadanos, el gobierno implementó el Canadian Centre for Foreign Policy Development (CCFPD) como un espacio para escuchar a la gente, convirtiéndose a la vez en un sitio de consulta y retroalimentación ciudadana permanente. En virtud de ello, de la mano con el Minister's National Forum on Canada's International Relations,

se pudieron establecer planteamientos más contundentes en el seno del Departamento de Asuntos Externos y Comercio Internacional.

El CCFPD fue creado como una institución financiada por el gobierno bajo la dirección de Lloyd Axworthy. El objetivo principal era “ayudar a integrar la participación pública en las decisiones políticas de gobierno”. Al mismo tiempo se trató de dar una definición de sociedad civil, entendida como: “los ciudadanos que actúan en los espacios públicos, para el bien público; las organizaciones de la sociedad civil son entonces, todas las organizaciones formadas primordialmente con propósitos colectivos. Porque las ONGs abarcan sindicatos, asociaciones de profesional o religiosas, grupos de autoayuda comunitaria, e incluso grupos de recreación” (Michaud & Nossal, 2001).

Luego de haber realizado la consulta correspondiente a los conciudadanos canadienses, el CCFPC finalizó aseverando que los principios y valores que debían ser el hilo conductor de la conducta internacional eran: democracia y democratización, la seguridad económica, la protección de los derechos humanos, la tolerancia de la diversidad, el respeto por el medio ambiente, la equidad social y una sociedad civil comprometida.

De esta manera los hacedores de la política canadiense adoptaron una agenda integral para garantizar los intereses de la nación. La agenda cubrió principalmente las siguientes áreas: mantenimiento de paz y establecimiento de paz, derechos humanos, armas nucleares y no nucleares, control y desarme, protección al medio ambiente, comercio y la asistencia internacional para el desarrollo. De esta manera Canadá satisfacía sus intereses nacionales incluyéndole un claro enfoque hacia su posicionamiento internacional, mediante el deseo de crear y contribuir a un mundo más justo y pacífico.

El concepto de Seguridad Humana se posicionó tanto en la arena internacional como en los diferentes debates de los Organismos Multilaterales a partir de su incorporación y conceptualización en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994.

Sin embargo sus orígenes se remontan a tiempo atrás. Entre los hechos más importantes en que se menciona la necesidad de un concepto de seguridad que traspase los intereses del Estado, para enfocarse en las personas, podemos citar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En la misma se proclama que “la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, con lo cual queda claramente establecida la centralidad del ser humano.

Para tal efecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, en el capítulo dos, denominado “Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana” de su informe, definió la base de dos componentes esenciales que se encuentran estrechamente vinculados a la percepción de inseguridad y a la satisfacción de necesidades básicas: libertad respecto al miedo y libertad respecto a la necesidad.

El PNUD afirma que la Seguridad Humana se aparta de un concepto de seguridad defensiva limitado al territorio o al poder militar. En tal sentido ésta debe basarse en la seguridad de la gente, haciendo énfasis en que el desarrollo debe involucrar a todas las personas (PNUD, 1994).

El informe del PNUD propone una concepción mucho más amplia del concepto de seguridad, haciendo énfasis en que se trata de una preocupación universal por la vida y la dignidad de las personas, que sus componentes son interdependientes entre sí, que concierne al ámbito político, social, económico y ambiental y que los efectos de las principales amenazas aquejan a la humanidad a nivel mundial (narcotráfico, terrorismo, degradación ambiental, tráfico de armas, etc.). Por otra parte cabe precisar el carácter integrador que posee el concepto para que así se aleje del tradicional concepto de seguridad, que se limitaba al ámbito de defensa del territorio, el poder militar y de carácter defensivo, para pasar a constituir un beneficio para todos (Fuentes & Aravena, 2005).

## 2.4.2 Componentes de la seguridad humana

El PNUD agrupa siete amenazas o componentes básicos que atentan contra la Seguridad de las personas:

1. **Seguridad Económica.** Todas las personas requieren de un ingreso mínimo garantizado que provenga de un trabajo productivo y remunerado o, como último recurso, de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos.
2. **Seguridad alimentaria.** Sugiere que la población cuente con los accesos físicos y económicos a alimentos básicos, no basta que la cantidad de alimentos disponibles sean suficientes.

En los países desarrollados la seguridad alimentaria estaría muy ligada a la mala alimentación que posee la población, teniendo como consecuencia altos niveles de obesidad, intoxicaciones y enfermedades mortales.

3. **Seguridad en la salud.** Es la situación de inseguridad producida por la existencia y diseminación de enfermedades contagiosas y parasitarias en los países en vías de desarrollo y en los padecimientos propios de países altamente industrializados.
4. **Seguridad personal.** Se enmarca en los diferentes fenómenos que incrementan los riesgos o acentúan la vulnerabilidad e inseguridad en la sociedad, como es el caso de los asesinatos, violencia física, delitos asociados al narcotráfico, prostitución. Cada uno de estos factores tienen más impacto en grupos vulnerables como son las mujeres los ancianos y los niños.
5. **Seguridad comunitaria.** El hecho de pertenecer a un grupo étnico, social o racial da origen a una connotación de preservación cultural, lo que puede derivar en algunas ocasiones a situaciones de conflicto, violencia o discriminación intergrupala.

6. **Seguridad ambiental.** Los seres humanos con un óptimo desarrollo deben contar con un ambiente físico saludable.
7. **Seguridad política.** Supone, primordialmente, el respeto a los derechos humanos elementales de las personas. Se refiere también a los problemas de transición en los regímenes políticos respecto a la puesta en práctica de la democracia y a los fenómenos de represión estatal.

Acorde con el informe de 1994 el concepto de Seguridad Humana tiene cuatro aspectos importantes. Primero, el concepto representa una preocupación a nivel mundial, ya que el mismo atañe a todos los individuos sin importar su edad, sexo, religión u origen étnico. Segundo, sus componentes presentan una interdependencia entre sí, puesto que cuando se presenta una amenaza en contra de la seguridad de algún Estado, esto causa que se pongan en riesgos otras zonas también. Tercero, la Seguridad Humana es más fácil de lograr si se cuenta con una prevención temprana de los conflictos antes que una intervención tardía en los mismos. Cuarto, este nuevo concepto de seguridad está basado en el ser humano y se aparta totalmente de la seguridad vista como protección al territorio. Es así que se enfatiza que la Seguridad Humana solo es alcanzable a través del desarrollo humano sostenible (Mancero, 2001).

## **2.5 La contribución de Lloyd Axworthy a la política exterior canadiense**

La vida política de Axworthy duró 27 años, 6 años en la función Legislativa y 21 años en el parlamento. Fue elegido en 1979 como diputado liberal por Winnipeg-Fort Garry y reelegido en 1980, 1984, 1988, 1993 y 1997 (Axworthy, 2004).

Ocupó varios puestos ministeriales: ministro de Trabajo e Inmigración, ministro responsable de la Condición de la Mujer, ministro de Transporte, ministro de Desarrollo de Recursos Humanos, ministro de Economía Occidental Diversificación y ministro de Asuntos Exteriores.

Logró su posicionamiento a nivel internacional cuando fue ministro de Relaciones Exteriores, muy conocido por su avance en el concepto de Seguridad Humana y su aporte para el

Tratado de Minas Antipersonales. Por su liderazgo en todo este proceso fue nominado al Premio Nobel de la Paz.

También recibió el premio Paz del Instituto Norte-Sur por sus esfuerzos para el establecimiento de la Corte Penal Internacional y el Protocolo sobre Niños Soldados (Axworthy, 2005).

Axworthy fue conocido por su estilo espontáneo. Sus intereses cambiaban frecuentemente acorde a los nuevos escenarios que se iban presentando. En cuanto al aparato burocrático esperaba que éste le otorgara respuestas rápidas, consensuadas y prácticas. Una de sus principales ambiciones fue que Canadá tuviera un rol más protagónico en la arena internacional. (Pratt, 1998).

A mediados de los años 90 las ONGs de Canadá se vincularon más a temas de política exterior a través de coaliciones intersectoriales. La meta era aunar sus esfuerzos y exhortar al gobierno canadiense hacia la implementación de políticas encaminadas a proteger a los individuos y hacia otros factores que trascendían las fronteras como es el caso de la migración masiva, el crimen, las enfermedades, el medio ambiente, la superpoblación, el subdesarrollo, la pobreza, la desigualdad, la falta de derechos humanos, los problemas étnicos y las tensiones religiosas, problemas que fueron identificados como las nuevas fuentes de conflicto e inestabilidad (Co-operation, 1995).

El Comité del Partido Liberal sobre Asuntos Externos y Defensa Nacional, liderado por Lloyd Axworthy, elaboró el primer documento denominado Liberal Foreign Policy Handbook, con el objetivo de incentivar a la realización de grandes consultas participativas de la sociedad civil, realizando foros en todo el país en la búsqueda de un verdadero dialogo ciudadano y la participación de expertos en política y académicos. Todo esto fue realizado fuera de las Cámaras del Parlamento con la finalidad de que existiera en Canadá una política exterior más ciudadanizada (James, Michaud, & J.O Reilly, 2006).

En septiembre de 1993 el Partido Liberal lanzó una nueva propuesta, a través del Red Book, realizándose en Ottawa un Foro Nacional sobre las Relaciones Internacionales, al cual acudieron miles de personas que representaban a la sociedad canadiense. Los participantes aportaron con ideas claras y sentidas sobre cómo debería ser la política exterior canadiense. Todas las intervenciones fueron escuchadas por el Comité Especial Conjunto del Senado y la Cámara de los Comunes (James, Michaud, & J.O Reilly, 2006).

En febrero de 1995 el Gobierno liberal de Jean Chrétien, con el afán de responder a las mutaciones internacionales y acoger las diferentes posturas ciudadanas, creó una guía denominada *Canada in the World, a Review and Analysis of the Government's Foreign Policy Statement*, a través de la cual el gobierno expresó su política exterior mediante tres objetivos: 1) la promoción de la prosperidad y el empleo; 2) la protección de la seguridad canadiense, dentro de un marco de estabilidad mundial; y 3) la protección de los valores y cultura canadienses (Cooperation, 1995).

Cuando los liberales volvieron al poder en 1993 con Jean Chrétien, Axworthy se convirtió en ministro del gabinete. Después de la elección, quedó a cargo del Human Resources Development Canada (HRDC) y puso en marcha los cambios en el seguro de empleo.

En 1996 Lloyd Axworthy asumió el cargo de ministro de Asuntos Exteriores. Su papel fue trascendental para el involucramiento y una mayor participación ciudadana. Desde su cargo creó espacios de consultas ciudadanas, nuevos mecanismos de participación y colaboración y el soporte correspondiente para el surgimiento de instituciones que fomentaran el diálogo ciudadano.

Creó el Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Internacional, CCFPD por sus siglas en inglés, organismo que estaba anclado al DAE.

Todas las acciones realizadas por el CCFPD fueron esenciales para el rediseño de la política exterior canadiense y ayudaron para que Axworthy alineara la política exterior canadiense en dirección a la seguridad humana como un concepto que fuera más allá de la simple

cooperación internacional y también para que el paradigma de *soft power* afianzara al país como potencia media.

La política de Seguridad Humana impulsada por Axworthy desde 1996 estuvo basada en “1) elevar la preocupación por la seguridad o protección de la gente, de los individuos y sus comunidades, particularmente por los segmentos más vulnerables de una población; 2) tratar la seguridad de la gente con la misma importancia que lograr la paz y seguridad global; 3) abordar las amenazas tanto de fuentes militares como de no militares (éstas son, conflictos intraestatales, disolución estatal, violaciones de derechos humanos, terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas; 4) usar nuevas técnicas y herramientas diplomáticas con el fin de bien lograr las metas canadienses; y 5) reconocer la aparición de nuevos actores no estatales como integrantes de importancia dentro del sistema internacional” (UNDP, 1994).

De esta manera la Seguridad Humana se transformó en una condición o estado cuyos elementos se basan en la libertad que deben tener las personas ante las amenazas, la tranquilidad y sus vidas (Internacional, 1999).

También se identificó que la política de Seguridad Humana canadiense descansa en dos pilares: el *soft power* (uso de poder blando) y el *peacebuilding* (medidas constructivas de paz). El ministro Axworthy interpretó el *soft power* como “el arte de difundir información de tal manera que ciertos resultados deseables sean logrados a través de la persuasión más que mediante la coerción, influyendo en la naturaleza de la solución” (Axworthy, 1997).

Un factor que explica el hecho de que Canadá pudiera hacer suyo el concepto de Seguridad Humana, es que las sucesivas oleadas de inmigrantes provenientes del todo el mundo permitieron al país constituirse con una variedad étnica y cultural que lo establecieron como una nación multicultural, abierta y tolerante para acoger estos diferentes rasgos étnicos como parte de una compleja identidad nacional.

Otro factor no menos importante es el hecho de que en Canadá es muy apreciada la paz social, para lo cual los ciudadanos resuelven sus conflictos en el marco de la tolerancia y el

respeto mutuo, valorando y promoviendo la paz. Los derechos y las libertades de las personas se ejercen en función del bienestar común, de manera que la seguridad de las personas, muchas veces definida como libertad frente al temor, es la parte más importante a ser analizada en el momento de presentarse alguna intervención internacional humanitaria (Hampson, 2001).

Sin lugar a duda la frecuente colaboración de la sociedad civil y las ONGs fueron los mejores alicientes que encontró Axworthy para hacer más efectiva una política exterior que se dirigía al beneficio de la sociedad en su conjunto.

Luego de revisar los textos se aprecia que la principal fortaleza del periodo de gobierno de Chrétien se basó en la fuerte convicción de su ministro de Relaciones Exteriores en adoptar una política de Seguridad Humana. Todo ello se pudo cristalizar gracias a los valores propios construidos por sus ciudadanos, entre los cuales se destaca la tolerancia, la democracia y el bienestar que persigue toda la sociedad.

### **III CAPITULO: INFLUENCIA DE LOS FACTORES EXTERNOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE PARA LA APLICACIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA.**

#### **3. Introducción**

Para estudiar el aspecto comercial de Canadá es necesario profundizar en sus realidades e intereses. Allí es donde surge su asociación con Estados Unidos, a quien lo une la proximidad geográfica y otros aspectos entre los cuales se destacan: su tradición histórica cultural, el crecimiento de sus poblaciones debido a las grandes olas de inmigración que experimentaron entre el siglo XIX y XX y la abundancia en recursos naturales (Arnau, Vargas, & Rea, 2003).

Los acuerdos sectoriales de liberalización comercial entre Canadá y Estados Unidos dinamizaron los intercambios bilaterales entre estos dos países pero al mismo tiempo indujeron a cambios en la localización de las actividades industriales que vinieron seguidas de fuertes flujos de inversiones directas hacia diferentes sectores económicos.

Ello se complementa con el hecho de que las fábricas canadienses planificaban su producción en base a las demandas del consumo del mercado estadounidense, dejando de lado sus propias necesidades de consumo, por lo que muchos canadienses llegaron a temer que la fuerte vinculación económica entre los dos países podía provocar la pérdida parcial de su soberanía política y económica.

#### **3.1 Entre la Seguridad Humana y la promoción de la Seguridad Económica canadiense**

La presencia de capitales estadounidenses se empieza a sentir en el mercado de bienes primarios de Canadá a partir de la Guerra Fría. La publicación en 1952 del Report of the Presidents Materials Policy Commission, más comúnmente conocido como el Informe Paley, tenía como objetivo inventariar la disponibilidad mundial de materias primas para beneficio de los Estados Unidos. En el resultado del documento se mencionan veintinueve materias primas, de las cuales doce se encontraban en Canadá. El Informe recomienda a los canadienses que se

beneficien de su ventaja comparativa con vistas a aprovechar sus recursos naturales para atraer el capital estadounidense (Gutierrez, 2000).

De esta manera Canadá se convirtió en un vendedor de minerales exclusivos para su vecino del norte, pasando de una inversión directa de Estados Unidos en Canadá de 4.9 millones de dólares a 10.3 millones de dólares entre los años 1945 al 1955. Del mismo modo Estados Unidos compró varias empresas estratégicas canadienses para iniciar su proceso hacia la toma de control de los sectores que estaban bajo la lupa de su interés, como fue el caso de los recursos naturales, el sector manufacturero y la industria automotriz (Gutierrez, 2000).

En nuestro periodo de estudio el aspecto económico del gobierno liberal de Jean Chrétien puede ser interpretado de dos maneras: una parte se encaminó a la defensa ética de la seguridad humana y otra parte a la consolidación de la seguridad económica de Canadá.

La seguridad de las personas se la consideró un derecho que debía ser respetado a nivel internacional por todos los Estados.

La prosperidad económica y el acceso a los mercados comerciales fueron concebidos como un eje sustancial, convirtiéndose en un tema de seguridad. Aunque la prosperidad económica y la seguridad nacional habían sido siempre prioridad para todos los gobiernos, éste se caracterizó por ubicar a la prosperidad económica como un tema inherente a la seguridad, en función de que se debía garantizar el bienestar de las personas y al mismo tiempo el poder estatal.

El discurso de la seguridad económica afianzó tres creencias de causalidad. Primero, la prosperidad económica de Canadá en un mundo globalizado orillaba al país a contribuir al buen funcionamiento de la economía mundial, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, por lo cual este Gobierno promovía la paz principalmente en los lugares en donde tenía intereses económicos. Segunda, la seguridad económica de Canadá dependía de la búsqueda sin descanso de oportunidades comerciales. Los nuevos mercados debían garantizar los niveles de bienestar

necesarios para su población. Tercera, la búsqueda de competitividad internacional se visualizaba a través de los tratados de libre comercio.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigencia en 1994 no significó un aumento del flujo de bienes y servicios entre Canadá y Estados Unidos, sino que más bien se buscó institucionalizar las relaciones económicas-comerciales entre ambas naciones, para que Canadá tuviera una total independencia en cuanto a la postura que adoptaría en la arena internacional (Canadá, 1995).

Chrétien aplicó una agenda realista de seguridad internacional para poder responder a las transformaciones que exigía el nuevo orden internacional. La aparición del nuevo orden haría que Canadá respondiera al mismo tiempo tanto a las amenazas tradicionales como a las nuevas con tal de garantizar su seguridad nacional (Canadá D,1994).

El nuevo orden mundial, el hecho de que la configuración del poder internacional se lo formulara en cláusulas económica, la existencia de déficit fiscal y el desempleo permitieron justificar en términos lógicos los lineamientos seguidos por el Gobierno (Cooperation, 1995).

### 3.1.1 Composición del Comercio Exterior

Canadá es considerado como uno de los países con mayores importaciones y exportaciones del mundo, reflejado en la composición de su comercio exterior.

Entre 1988 y 1993 el comercio de bienes y servicios entre Canadá y Estados Unidos aumentó en el 31%. El 80% de las exportaciones canadienses eran destinados a su vecino, representando el 25% de su PIB (Verea & Núñez, 1997).

Para el año 2003 el comercio de bienes representó el 87% del total de sus exportaciones y un 83% del total de sus importaciones.

Sus principales socios comerciales eran Estados Unidos, Japón, China, México, la Unión Europea y algunos países de la OCDE.

En la tabla No.1 se observa que las exportaciones totales de Canadá hacia Estados Unidos desde el año 2000 al 2003 muestran un incremento sustancial respecto a sus demás socios comerciales. Canadá exportó aproximadamente el 86.08% de su producción total a los Estados Unidos, quedando la diferencia para el resto del mundo.

**TABLA No. 1**

<b>Principales socios comerciales: Canadá</b>				
<b>Exportaciones: Millones de dólares</b>				
<b>Economía</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Estados Unidos	241,590.90	227,244.40	220,072.40	233,380.50
Japón	6,063.10	5,388.40	5,328.00	5,853.90
China	2,496.60	2,755.20	2,633.80	3,436.40
México		1,779.80	1,542.30	1,580.20

Elaboración propia: Fuente OMC <http://www.wto.org>

**GRAFICO No. 1**



Estados Unidos es el mayor receptor de productos canadienses principalmente:

- Vehículos, automóviles, tractores y demás vehículos terrestres
- Máquinas y reactores nucleares
- Combustibles minerales y aceites minerales
- Máquinas y material eléctrico
- Perlas finas y piedras preciosas
- Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía y cinematografía

- Productos farmacéuticos
- Manufacturas de fundición de hierro o de acero
- Muebles y mobiliario médico quirúrgico
- Hierro y acero fundido (Canadá G. , 2014)

En la tabla y gráfico No.2, podemos ver que en las cifras de importaciones que mantiene Canadá con sus principales socios comerciales, nuevamente Estados Unidos sobresale sobre el resto, importando principalmente:

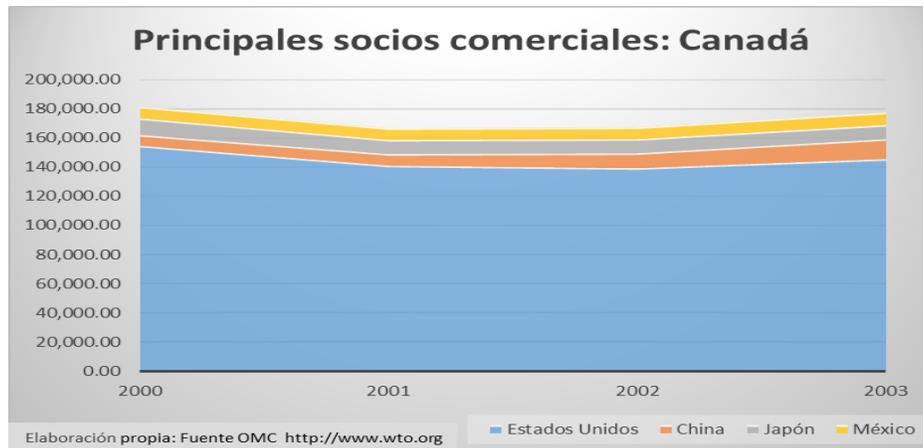
- Mandarinas frescas
- Uvas frescas
- T-shirt de algodón para hombre o mujer
- Mangos frescos
- Paltas frescas
- Espárragos frescos
- Mango congelado
- Espárragos en conserva
- Barras de cobre refinado
- Espárrago congelado
- Conchas de abanico (Canadá G. , 2014)

**TABLA No. 2**

<b>Principales socios comerciales: Canadá</b>				
<b>Importaciones: Millones de dólares</b>				
<b>Economía</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Estados Unidos	154,499.00	140,999.50	139,278.70	145,755.40
China	7,594.10	8,218.50	10,202.00	13,288.60
Japón	11,176.30	9,457.00	9,834.70	9,883.00
México	8142	7,830.50	8,123.40	8,717.60

**Elaboración propia: Fuente OMC <http://www.wto.org>**

**GRAFICO No.2**



En consecuencia diremos que Canadá, además de depender del comercio exterior para su prosperidad, ha estrechado fuertes lazos comerciales con su vecino del norte para poder lograrlo. Por ende los asuntos de política exterior siempre estarán estrechamente vinculados a las relaciones económicas existentes entre estos dos países (Gutierrez, 2000, págs. 477,478).

Por muchos años los hacedores de política canadiense han sido duramente criticados por alinear su política exterior a los Estados Unidos. Sin embargo vemos que durante décadas las relaciones político-comerciales entre estos dos países no han decrecido, más bien se han ido fortaleciendo con el surgimiento de nuevos acuerdos comerciales.

Estados Unidos suele imponer duros castigos económicos a las naciones que no se alinean a su política exterior y Canadá no es una de ellas.

## **IV CAPITULO: DECISIONES POSTERIORES AL 11 DE SEPTIEMBRE**

### **4. Introducción**

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos cambiaron el orden jerárquico de las amenazas porque Estados Unidos, basado en un mandato constitucional y en el apoyo de varios Estados que lo respaldaron, lanzó una guerra frontal contra el terrorismo. Construyó un nuevo discurso de seguridad basado en dos vertientes: primero, realizó una reestructuración institucional de la seguridad en Estados Unidos, a través de la creación del Department of Homeland Security. Segundo, ante las diferentes evidencias levantadas por la inteligencia militar de Estados Unidos, en cuanto a la existencia de grupos insurgentes organizados para atacar su territorio (Al Qaeda, Hamas, Yihad Islámica, Hezbolhá), creó la Doctrina de Acción Anticipatoria (Preemptive Action Doctrine) contra el terrorismo, consistente en atacar antes de ser atacado (House, 2002).

Un informe de Meissner y otros, enfocado a la migración, dio como resultado que las leyes migratorias en Estados Unidos pueden ser violentadas o manipuladas para causar daños terribles e irreversibles. El mismo propone que la implementación de buenas políticas migratorias coadyuvaría a detener o monitorear a terroristas y criminales (Meissner, Meyers, Papademetriou, & Fix, 2006, pág. 15).

El informe también reveló que uno de los principales problemas de la seguridad son las fronteras, que son porosas, abiertas y no cuentan con el adecuado control. Se intensificó el control en las fronteras aéreas mediante la actualización de las bases de datos, solicitando una adecuada información migratoria y aumentando la seguridad en los aeropuertos. Lo mismo pasó en las fronteras terrestres y marítimas.

Todo este proceso hizo que recuperaran importancia los términos duales terrorismo-migración e ilegal-fronteras tanto en los niveles gubernamentales, académicos, analistas políticos y la prensa estadounidense.

En Estados Unidos imperó la apreciación de que Canadá tenía políticas migratorias muy abiertas hacia los refugiados y migrantes, lo que hacía difícil conocer el origen de estas personas y las verdaderas intenciones al arribo, ocasionando que después del 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos tomara la decisión de incrementar los controles fronterizos con Canadá a través del llamado acuerdo de frontera inteligente (Smart Border Agreements) firmado con Canadá en diciembre de 2002.

Se pretendía un flujo seguro de personas, bienes e infraestructura, asegurando estos flujos y favoreciendo el intercambio de información e inteligencia.

Los atentados del 11 de septiembre abrieron un amplio proceso de reformas legislativas en materia de lucha antiterrorista en Canadá, las que para muchos analistas significaron un recorte de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en favor de la seguridad. Estas medidas han incidido en la libertad y la seguridad de las personas

#### **4.1 Armonización de la Política y Materia Legislativa en Seguridad y Defensa.**

Después de los atentados del 11 de septiembre la prevención se convirtió en una estrategia para blindar la seguridad de Estados Unidos, lo que en el fondo significó dejar de lado la tradicional seguridad nacional que no se preocupaba por las amenazas o la seguridad interna.

Encaminados hacia una transformación profunda de los servicios de seguridad, inteligencia, emergencias, pero sobre todo buscando contar con un marco legal respaldatorio para protegerse legalmente en la lucha contra el terrorismo, el Congreso de los Estados Unidos dejó plasmado en el *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act)* del año 2001, bajo el Título IV - Protección de la Frontera Norte, Subtítulo A, Protección del Borde Norte, desde la sección 401 hasta la 405, una atención especial a la frontera compartida con Canadá (América, 2001).

Se creó el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, siendo en inglés el *United States Department of Homeland Security*, en la actualidad Seguridad Nacional (*Homeland Security*), a partir del año 2002, compuesto por 24 agencias federales que ya existían,

y con aproximadamente 230.000 hombres que buscan mantener a Estados Unidos a salvo de los ataques terroristas.

La misión del departamento se divide en las siguientes áreas:

1. Frenar el terrorismo y acrecentar la seguridad: salvaguardar al pueblo estadounidense de amenazas terroristas.
2. Realizar un debido y exhaustivo control en las fronteras: asegurar las fronteras aéreas, terrestres y marítimas de la nación, para que no se desarrollen actividades ilícitas y a la vez garantizar y facilitar las actividades lícitas. Controlar, aplicar, mejorar los procesos y las leyes de migración.
3. Salvaguardar y asegurar el ciberespacio: mediante su supremacía ante el Gobierno Federal el departamento se encargará de asegurar los sistemas computacionales del Gobierno Civil, a la vez trabajar en conjunto con los Gobiernos Estatales y Locales para asegurar la infraestructura crítica y los diferentes sistemas existentes de información.
4. Garantizar la seguridad de la colectividad ante desastres: mitigación de riesgos y una mayor preparación para enfrentar, respuestas rápidas y oportunas frente a las emergencias, y recuperar el apoyo de la comunidad (Security, 2014).

En cuanto a la frontera norte, Estados Unidos firmó con Canadá algunos acuerdos específicos para mejorar la seguridad en la frontera, realizando una fuerte inversión en patrullas, tecnología e infraestructura (sistema de vigilancia móvil y vigilancia de video remoto).

Para que el programa tuviera mayor cohesión social se lanzó el slogan “Nuestra Frontera”, una plataforma en internet que permitía realizar consultas en línea y comunicarse con los funcionarios del Departamento de Seguridad Nacional, dar a conocer sus opiniones y participar en la resolución colaborativa de problemas. De esta manera se proyectó educar y concientizar a la ciudadanía acerca de sus políticas y los programas que estaban llevando a cabo los dos países (Security, 2014).

#### 4.1.1 Ley Bill C-36 Anti-Terrorism Act Diciembre de 2001

La principal respuesta legislativa canadiense frente a lo ocurrido el 11 de septiembre en Estados Unidos fue expedir la ley Bill C-36 contra los actos de terrorismo.

El proyecto de ley fue producido en un tiempo record ya que sus principales partes fueron redactadas entre el 11 de septiembre y el 13 de octubre de 2001. Durante ese tiempo de elaboración y consultas se realizaron algunas enmiendas en lo concerniente a protestas políticas ilegales, huelgas, expresiones religiosas y creencias políticas, para que esos actos no fueran definidos como terrorismo.

El 29 de noviembre de 2001 después de intensos debates, en la tercera lectura la ley fue aprobada por la Cámara de los Comunes con 189 votos a favor y 47 votos en contra. Luego fue aprobada sin enmiendas por el Senado, entrando en vigor el 24 de diciembre de 2001. El texto legislativo contó de 186 páginas que fueron incorporadas al Código Penal canadiense en el acápite titulado Terrorismo. Fue un hecho histórico ya que por primera vez el código contenía una definición de terrorismo (Roach, 2003).

La ley canadiense sobre actividades terroristas permitió dotar de instrumentos necesarios a los servicios de seguridad pública para identificar e impedir las conjuras terroristas antes de ser ejecutadas (Canadá, 2001).

La ley contempló medidas adecuadas para aumentar los poderes de la policía en lo concerniente a la realización de investigaciones, mediante el acceso a las fuentes de información sin conocimiento ni consentimiento del sujeto interesado, efectuar escuchas telefónicas y electrónicas.

Un departamento especializado del Ministerio de Defensa podía realizar escuchas electrónicas de ciudadanos canadienses o extranjeros, violando la confidencialidad de los intercambios de correos electrónicos. Se crearon 15 nuevos juzgados con la competencia de librar una lucha judicial contra el terrorismo (Michelena, 2005, págs. 176,177).

La ley también permitía la detención policial, cautelar o los arrestos preventivos de personas aun cuando solo se las considerara sospechosas, sin orden judicial ni juicios sumarios y facultó a los tribunales a interrogar a sospechosos en forma secreta.

Se incluyeron normas de seguridad más estrictas en los aeropuertos y se obligó a los abogados a revelar transacciones financieras sospechosas de sus clientes.

Se criminalizaron las formas de financiamiento o recaudación de fondos a sabiendas de que serían utilizadas total o parcialmente en una actividad terrorista. También se condenó la facilitación de terrorismo y el apoyo a las organizaciones terroristas. Las personas declaradas culpables de esos delitos podrían ser condenadas a penas de 10 años de prisión.

Se condenó a cadena perpetua a las personas consideradas responsables de atentados terroristas, mientras que los colaboradores se exponían a una pena máxima de 14 años de cárcel.

En la sección 21 del Código Penal del Canadá se dispuso lo siguiente:

“1 Será responsable de un delito toda persona que:

- a) Lo cometa efectivamente;
- b) Realice acciones o deje de realizarlas con la finalidad de ayudar a una persona a cometerlo;
- c) Instigue a una persona a cometerlo”.

La puesta en vigencia de esta ley fue un tema de preocupación tanto para la ciudadanía como para diferentes organizaciones de promoción de los derechos y libertades y para varias organizaciones políticas. Por ejemplo, el Consejo Canadiense para los Refugiados, la Federación Árabe Canadiense, el Bloque Quebequense entre otros, reaccionaron en cuanto a la amplitud y vaguedad para definir el terrorismo como tal y por las repercusiones en caso de realizar reuniones o dar donaciones o caridad a individuos u organizaciones no gubernamentales provocando que por su apoyo pudieran ser considerados como facilitadores o financiadores de actividades terroristas.

Los expertos consideraron que el instrumento legal se convirtió en un fuerte golpe a la independencia de las personas, en función de la protección de la confidencialidad a la que tienen derecho todas las personas.

#### 4.1.2 Ley de Inmigración y Protección de Refugios C-11

La política migratoria de Canadá es administrada a través de tres instituciones gubernamentales:

1. La Citizenship and Immigration Canada tiene la responsabilidad de todos los asuntos concernientes a inmigración y refugio.
2. El Canada Border Services Agency, encargado principalmente del manejo, control y fortalecimiento de las fronteras canadienses, en apoyo a las prioridades de seguridad nacional. Y el
3. Immigration and Refugee Board of Canada es el tribunal administrativo responsable de adoptar decisiones sobre asuntos de migración y refugio, siendo la máxima autoridad para tomar decisiones en cuanto a solicitudes de asilo.
- 4.

El sistema de refugiados de Canadá tiene reconocimiento a nivel internacional, principalmente por su flexibilidad al permitir que durante el proceso de resolución de la petición de refugio los individuos puedan quedarse en Canadá, teniendo a su entera disposición todos los servicios que brinda el Estado, incluidos salud y educación. Toda esta apertura ha sido catalogada como contraproducente y muy abierta para el ingreso de los grupos terroristas.

En virtud de ello, en la línea de colaboración con los Estados Unidos, en noviembre de 2002 el Gobierno Nacional Canadiense aprobó en tiempo record la ley C-11, llamada Ley de Inmigración y Protección de Refugios.

La ley otorga al Gobierno poderes suficientes para detener a migrantes con la simple sospecha de que son un riesgo para la seguridad. La detención se realiza por un tiempo indefinido, sin derecho a una debida apelación.

La ley Antiterrorista le otorga a las Agencias de Control la capacidad para deportar, detener y perseguir a ciudadanos y extranjeros que muchas veces se los considera sospechosos por su origen étnico o por su asociación con comunidades de inmigrantes (Macklin, 2002).

La situación de los migrantes se volvió difícil, más aún en el caso de los refugiados. Los procedimientos y las inspecciones llevadas a cabo en nombre de la seguridad complejizaron el sistema. La firma el 5 de diciembre de 2002 del Acuerdo del Tercer País Seguro (Safe Third Country Agreement) complicó más las cosas. Se determinó que el status de refugiado estará a cargo del país en el que se encuentre la persona o al que hubiera llegado primero (país de última presencia). Esto ha significado el cierre de la frontera para las personas que buscan refugio y que se encontraban sin status migratorio en los Estados Unidos o llevando a cabo un proceso de asilo político demorado o que fuera rechazado (Canadá G. d., 2002).

En agosto de 2003 el Departamento de Migración canadiense detuvo a 21 paquistaníes sin alegarles ningún tipo de cargos, basados en las nuevas leyes canadienses de seguridad que establecen que los procesos son secretos y no se requiere la presentación de cargos formales. En estos arrestos pesó el perfil racial más que el humano (Drache, 2007).

Siendo Canadá un país de brazos abiertos para los inmigrantes, donde existe un abanico amplio de etnias y culturas, las políticas aplicadas para los refugiados e inmigrantes implicaron un retroceso en materia de Seguridad Humana.

#### 4.1.3 Binational Planning Group

Los ataques terroristas del 11 de septiembre 2001 hicieron que la seguridad internacional fuera vista desde el eje de la defensa y la “guerra” contra el terrorismo, involucrando una mayor cooperación entre las naciones, más si son vecinas como Canadá y Estados Unidos.

Ambos países comparten 5.525 millas de frontera común, sus economías se entrelazan más estrechamente que cualquier otra nación en el mundo y tienen una larga historia de apoyo mutuo como vecinos y aliados amistosos (Unidos & Canadá, 2014).

En este marco de cooperación nace el Grupo Bi-Nacional de Planificación (Bi-National Planning Group), en adelante GBP, establecido en diciembre de 2002 mediante un intercambio de notas diplomáticas sobre cooperación militar reforzada entre Canadá y Estados Unidos.

El GBP responde al nuevo entorno de amenazas creadas después de los ataques terroristas del 11 de septiembre y a la evolución de las relaciones de seguridad entre Estados Unidos y Canadá. Fue creado para estudiar el futuro de la cooperación en cuanto acuerdos de defensa binacionales en materia de seguridad de América del Norte. Estaría facultado para determinar las modalidades óptimas de defensa, prevenir y mitigar las amenazas o ataques así como para responder a los desastres naturales u otras emergencias que pudieran suscitarse entre los dos países. Funciona como un medio de coordinación y cooperación en política exterior, defensa y seguridad.

El acuerdo de cooperación va dirigido a proporcionar orientación, dirección y autoridad para que trabajen conjuntamente en los siguientes temas:

- Revisar los planes de defensa y protocolo existente entre Canadá-Estados Unidos con el fin de mejorar el apoyo militar, defensa marítima y los organismos civiles de ambos países;
- Preparación de planes de contingencia binacional que les permita hacer frente amenazas, ataques, y otras grandes emergencias que se pudieran suscitar;
- Realización de vigilancias marítimas para que en conjunto puedan tener una mejor apreciación de las nuevas amenazas marítimas existentes, mismas que serán incluidas en la evaluación de las amenazas marítimas, incidentes y emergencias para asesoramiento entre Estados;
- Diseñar y participar en ejercicios conjuntos;
- Planear y participar en programas de entrenamiento; y
- Establecer mecanismos de coordinación entre Canadá y EE.UU. referente a las agencias federales. (Estados Unidos Canada, 2006)

Otro punto importante logrado mediante el acuerdo fue la creación de una Biblioteca de documentos confidenciales que contiene los tratados, acuerdos, directivas, reglamentos, memorandos de entendimiento y memorandos de acuerdo entre Canadá y Estados Unidos.

Esta biblioteca en línea sería de gran ayuda para los planificadores en ambos lados de la frontera que trabajan en lo binacional y las cuestiones transfronterizas. El sitio virtual permite realizar búsquedas por palabra clave, categoría, título, clasificación y número de grupo. La biblioteca también sirve de enlace para otros sitios de investigación en línea, tales como la Biblioteca Virtual de las Fuerzas Canadienses y Documentos de Estados Unidos, en el Departamento de Defensa (Inge & Findley, 2006).

En consecuencia el plan busca el intercambio de información entre todos los departamentos y organismos pertinentes. El Grupo Bi-Nacional de Planificación recomienda un reparto sin fisuras de información e inteligencia en materia de defensa y problemas de seguridad. De esta manera apunta a un cambio de paradigma que parta de una "necesidad de conocer" a una "necesidad de compartir", como parte de una cultura de la protección de la información entre naciones (Inge & Findley, 2006).

## **4.2 La seguridad fronteriza como estrategia de cooperación**

Con el afán de armonizar las políticas de seguridad, migración y de inteligencia se llevó a cabo la materialización o consolidación del Smart Border Initiative y asegurar el cumplimiento del Free and Secure Trade Program.

### **4.2.1 Fronteras inteligentes (Smart Border)**

Los atentados realizados abrieron el camino hacia un nuevo pensamiento geopolítico hiperrealista, enfocado en la protección de las fronteras, involucrando a los países vecinos, Canadá y México.

El alerta de seguridad impuesto por Estados Unidos en la frontera mostró de manera contundente la interrupción de las relaciones transfronterizas. Canadá y México sufrieron un

gran impacto económico por las medidas impuestas sobre las fronteras terrestres. La frontera entre Canadá y Estados Unidos representa 5.525 millas aproximadamente, allí se asienta el 85% de su población y el comercio bilateral representa 1.3 billones de dólares diarios, que se realiza a través de camiones. Se estima que alrededor de 40.000 embarcaciones comerciales y 300.000 personas cruzan a diario la larga frontera que divide Estados Unidos con Canadá. El concepto de frontera va mucho más allá que una simple división territorial (Andreas & Biersteker, 2003b, pág. 10).

Luego de los ataques terroristas el Gobierno de Chertien tuvo que afrontar diferentes críticas por no haberse adaptado rápidamente a las necesidades de seguridad impuestas por los Estados Unidos en función de no comprometer la soberanía de su Estado a favor de una alineación. El Primer Ministro recalcó la necesidad de un enfoque equilibrado e hizo mucho énfasis en la soberanía canadiense diciendo en la Cámara de los Comunes que “las leyes de Canadá serían aprobadas por el Parlamento de Canadá” (McCarthy & Clark, 2001).

Pero el gobierno de Chrétien no pudo mantenerse indiferente ni al margen de los acontecimientos que estaban sucediendo con su vecino. Los liberales tuvieron que ceder en función de las presiones que recibían, lo que incluía un buró de comercio bien organizado, algunos ministros de provincias, los partidos políticos de oposición y hasta miembros del mismo Consejo Político Liberal. También recibió presiones de la administración de George W. Bush, que difundió en Estados Unidos la idea de que Canadá era un semillero de activistas terroristas, además de que sus políticas de frontera, migración y asilo eran laxas. Con todo este panorama adverso el Primer Ministro Chrétien introdujo una serie de medidas y recursos alineando su política de seguridad con la de Estados Unidos (Gabriel, Jiménez, & Macdonald, 2006).

El 10 de diciembre de año 2001 el gobierno asignó 7.700 millones de dólares para que durante cinco años se cumplieran una serie de medidas relacionadas con el control fronterizo y el control antiterrorista. El mismo fue distribuido de la siguiente forma:

- Equipar y destacar personal de inteligencia, perfeccionar la coordinación entre los departamentos y mejorar la seguridad marítima (1600 millones de dólares);

- mejorar el tamizado de inmigrantes, demandantes de asilo y visitantes para una aprobación ágil de las solicitudes de asilo y para una nueva cédula de residente permanente a prueba de fraudes (mil millones de dólares);
- perfeccionar la protección a infraestructura importante, mejorar la respuesta y preparación para emergencias y amplificar la capacidad antiterrorista del ejército ( 1600 millones de dólares);
- diseñar una nueva agencia de seguridad aérea, destacar oficiales de policía armados de forma secreta en aeronaves canadienses, adquirir equipo de detección de explosivos e incrementar la vigilancia ( 2200 millones de dólares);
- hacer progresar la seguridad fronteriza y mejorar la infraestructura que sostiene los cruces por la principal frontera para garantizar el flujo legítimo de bienes y personas ( 1200 millones de dólares)” ( Canadá, DFAIT: "Border Backgrounder: Canadian Actions against Terrorism since September 11", 2003).

En diciembre de 2001 el Procurador General de Estados Unidos, John Ashcroft, y la ministra de Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Elinor Caplan, firmaron una Declaración Conjunta de Cooperación sobre Seguridad Fronteriza y Temas de Migración Regional.

A través de este acuerdo se incluyó al personal canadiense en el Grupo Elite Antiterrorista Internacional de Estados Unidos y se proveyó al entrenamiento de la Real Policía Montada.

Mediante el entrenamiento el personal canadiense tendría la posibilidad de acceder a los archivos de huellas digitales del FBI en tiempo real y por vía electrónica. También se permitiría revisar las políticas adoptadas para el visado de visitantes, conformar equipos de ambos países para realizar la revisión de pasajeros aéreos, aumentar el número de oficiales de inmigración que se desplegarían en lugares estratégicos. En forma conjunta se desarrollarían identificadores biométricos para la revisión de documentación, se realizarían conjuntamente una lista de terceros países seguros y se aumentaría la cantidad de Equipos Integrados de Manejo de la Frontera (IBET's, por su siglas en inglés). Cada una de estas acciones contó con un amplio respaldo social y la participación activa de actores empresariales y de los sindicatos (Wang, 2002).

El acuerdo estableció cuatro objetivos principales: los dos primeros enfocados a tener un seguro y eficiente flujo de bienes y personas, el tercero enfocado en mejorar la infraestructura fronteriza y por último la coordinación para el intercambio de información.

### Principales aspectos de los acuerdos sobre fronteras inteligentes Canadá – Estados Unidos

<b>Acuerdo de 30 Compromisos sobre Fronteras inteligentes entre Estados Unidos y Canadá</b>
<p><b>Seguridad de la Infraestructura.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de transportación inteligente.</li> <li>• Protección de la infraestructura crítica.</li> <li>• Seguridad en transportación aérea.</li> <li>• Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia.</li> <li>• Coordinación para la aplicación conjunta de normas.</li> </ul> <p><b>Seguridad y flujo de personas.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificadores biométricos.</li> <li>• Tarjetas de residencia permanente.</li> <li>• Sistema único de inspección alternativa.</li> <li>• Procesamiento de refugiados y asilados.</li> <li>• Manejo de refugiados y asilados.</li> <li>• Coordinación de políticas de vida.</li> <li>• Previa revisión en transportación aérea.</li> <li>• Información avanzada sobre pasajeros; registro de nombres de pasajeros.</li> <li>• Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros.</li> <li>• Vigilancia de terminales de ferry.</li> <li>• Base de datos sobre inmigración compatibles.</li> <li>• Oficiales de inmigración fuera del país de origen.</li> <li>• Cooperación internacional.</li> </ul>
<p><b>Seguridad en el flujo de bienes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización de procesos comerciales.</li> <li>• Revisión fuera del área fronteriza.</li> <li>• Provisión conjunta de servicios.</li> <li>• Datos sobre clientes.</li> <li>• Consideración de contenedores en puertos marítimos.</li> <li>• Mejoramiento de la infraestructura.</li> </ul> <p><small>Fuente: cuadro elaborado por David A. Shirk en "NAFTA + Plus?: U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks", ponencia para la conferencia "Reforming the Administration of Justice of Mexico", Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003. (Fuentes C. e., 2004, págs. 200,201)</small></p>

En consecuencia Estados Unidos obligó a Canadá a adoptar medidas de seguridad alineadas en su lucha contra el terrorismo. Sin embargo Canadá asumió que el aporte a la seguridad de Estados Unidos está relacionado con su propia seguridad, tomando en cuenta que las presiones sobre la seguridad se han ido solapando con los asuntos económicos y hasta se han superpuesto a ellos adquiriendo mayor relevancia.

#### 4.2.2 Programa de Comercio Libre y Seguro (Free and Secure Trade Program, FAST)

El programa de Comercio Libre y Seguro (FAST por sus siglas en inglés) se realiza entre la frontera de Estados Unidos y Canadá desde el mes de septiembre de 2002, enfocándose en los cinco puntos de cruce más importantes: Detroit y Port Hurón, Michigan; Búfalo y Champlain, Nueva York; y Blaine, Washington. El 4 de diciembre de 2003 fue inaugurado en el Paso, Texas.

El programa consiste en la inscripción de los empresarios en la Asociación de Aduanas-Comercio contra el terrorismo (C-TPAT) y ante la Agencia de Aduanas y Protección de Frontera de los Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection, CPB). El objetivo es el manejo de riesgos comunes, la seguridad de la cadena de abastecimiento y las asociaciones industriales. Con tecnología avanzada para inspeccionar, autorizar embarques comerciales, mejorar la seguridad en la frontera y hacer que el comercio y los envíos transfronterizos se realicen con menos retrasos y en forma más sencilla (Manaut, 2010).

El programa está enfocado a conductores, transportistas, importadores y empresarios, los que deben someterse a una evaluación de riesgos. Una vez verificada la información se les da una tarjeta para agilizar su paso por carriles especiales de la frontera y se los considera como de bajo riesgo. Esto le permite al C-TPAT y al CPB enfocar todos sus esfuerzos en los viajeros de alto riesgo o desconocidos.

Los inscriptos en el programa FAST son canadienses o estadounidenses que pueden utilizar su tarjeta FAST como una alternativa de documento o pasaporte para ingresar a Estados Unidos por tierra o agua. Los residentes permanentes de Canadá o Estados Unidos todavía requieren un pasaporte y visa (si procede) para entrar a Estados Unidos.

Cuando un conductor es aprobado por FAST, cuando llega a la frontera presentará los documentos correspondientes con código de barras al oficial de servicios de fronteras. De allí el oficial procederá a escanear los códigos de barras que permitirán el paso fronterizo. Todas las declaraciones de datos comerciales y verificaciones se realizan en un momento posterior, lejos de la frontera.

Los beneficios del programa son:

- Acceso a carriles exclusivos para el despacho de frontera más rápido y más eficiente;
- En todos los carriles de la carretera, incluyendo los carriles normales, puede utilizar su tarjeta de membresía de FAST como prueba de identidad y ciudadanía para entrar a Canadá;
- Proceso simplificado que reduce los plazos de entrega y los costos de importación;
- Documentación mínima requerida en la frontera;
- Proporciona una mayor certeza en la frontera y en un menor número de retrasos;
- Promueve competitividad

#### **4.2.2.1 Procedimientos de despacho aduanero de la carga en la frontera**

La Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria posee varios procedimientos para el despacho de las mercancías comerciales por aduana, para lo cual lo esencial es que con anticipación el agente de aduana remita los documentos principales. La aduana recibirá y aceptará la versión impresa o electrónica de los mismos.

Existen cuatro tipos de opciones para despacho: Sistema de examen previo a la llegada (PARS), Sistema de descargo para grandes importadores (FIRST), Preaviso de embarque (ASN) y Programa de autoevaluación aduanera (CSA), como lo indica el siguiente cuadro explicativo:

<p>Sistema de examen previo a la llegada (PARS) y Sistema de examen interno previo a la llegada (INPARS)</p>	<p>En el marco del PARS o del INPARS, los documentos son transmitidos a su agente aduana por fax o electrónicamente antes de que usted llegue a la frontera. El agente de aduana presenta el pedido (datos y documentos de importación relativos a la carga) al inspector de aduanas, para que éste último pueda determinar si la carga <u>deberá ser inspeccionada en la frontera.</u></p> <p>A su llegada a la frontera, entregue el formulario PARS al inspector de aduanas, quien escaneará el código de barras para obtener la información aduanera correspondiente a la carga. El inspector decidirá en ese momento si el cargamento podrá o no ser despachado sin ser inspeccionado.</p> <p>El sistema INPARS es similar. La única diferencia está en que la carga es despachada por aduanas en un depósito de aduanas interior en vez de ser despachada en la frontera.</p>
<p>Sistema de descargo para grandes importadores (FIRST)</p>	<p>El sistema FIRST se aplica a envíos repetidos y de bajo riesgo que normalmente no requieren ser inspeccionados o controlados por otros ministerios. Los importadores admitidos en dicho sistema y sus mercancías específicas tienen entrada preautorizada a Canadá.</p> <p>El transportista es autorizado a continuar viaje una vez que el inspector de aduanas ha verificado los números de autorización que figuran en el formulario de autorización del sistema FIRST.</p>
<p>Sistema de autoevaluación aduanera (CSA)</p>	<p>El sistema CSA es una opción que permite a los importadores, autotransportistas y conductores comerciales registrados preaprobados presentar sólo tres códigos de barras para realizar el trámite de despacho aduanero. Dichos códigos de barras identifican al importador, al autotransportista y al conductor comercial autorizado.</p> <p>Las autoridades aduaneras escanean esos códigos de barras para crear un registro electrónico de los desplazamientos anteriores del cargamento y luego autorizan la entrega de las mercancías al importador.</p> <p>El autotransportista/conductor del vehículo debe obtener un comprobante de entrega del importador.</p> <p>El objetivo del CSA es facilitar la entrada a Canadá a los conductores de bajo riesgo que transportan mercancías por cuenta de empresas de autotransporte y de importadores aprobados en los términos del Programa. Esta iniciativa fue patrocinada por la Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria y por el Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá</p>
<p>Preaviso de embarque (ASN) para el despacho aduanero de vehículos automotores</p>	<p>Ciertos envíos de vehículos automotores pueden ser despachados por aduanas al amparo de un preaviso de embarque (ASN) de la Agencia Canadiense de Aduanas. Dicho preaviso facilita los envíos de productos automotores importados a Canadá desde Estados Unidos por las empresas Daimler-Chrysler, Ford o General Motors</p> <p>Si despachará su carga por aduanas utilizando este procedimiento, asegúrese de tener debidamente rellenado y en su poder el formulario A49 que le fue proporcionado para presentarlo en la frontera</p>
<p>Fuente: Cruce de fronteras internacionales Guía del camionero publicado por la Alianza Canadiense del Autotransporte de Carga, 2001; página 23 (<a href="http://publications.gc.ca/collections/Collection/T22-109-2002-13Sp.pdf">http://publications.gc.ca/collections/Collection/T22-109-2002-13Sp.pdf</a>)</p>	

Pero el aumento de las normas de seguridad implementadas por el programa durante los últimos años ha hecho que los conductores de camiones que quieren pasar la frontera hacia Canadá tengan problemas, agravándose cuando las personas conducen bajo el efecto de alguna sustancia prohibida o si tienen algún registro criminal.

En el caso de que tengan antecedentes penales se deberá obtener un documento llamado Rehabilitación penal. Para lo cual el solicitante deberá dirigirse a un Consulado canadiense en Estados Unidos. El documento es expedido por el ministro de Inmigración o el Gobernador, según la gravedad del expediente judicial. El costo del trámite es de \$200 dólares (Carga, 2001).

Otro problema es que se forman largas colas para poder realizar el ingreso transfronterizo, lo que vuelve lento el intercambio comercial ya que el inspector de aduanas es el encargado de realizar todas las preguntas que estime pertinentes para determinar si puede

autorizarle el ingreso a Canadá. Si considera que existe algo que no encaja podrá solicitar la inspección de la cabina y de la carga del vehículo.

## V CAPITULO: CONCLUSIONES

Llegando a este punto, el trabajo de investigación ha resuelto la pregunta eje que fue planteada para su desarrollo. A través de los diferentes materiales bibliográficos, se pretendió ofrecer una lectura crítica, basados en un sin número de autores o corrientes de pensamiento que han alimentado el tema debatido, también se ha querido explorar la forma como el Gobierno de Jean Chrétien articula su política interna en función de proyectarse hacia una política de seguridad internacional.

El primer ejercicio realizado puso a la palestra los principales debates en torno a la formulación y ejecución de la política de Seguridad Humana de Canadá, desde esta perspectiva vemos como Chrétien formuló su política de seguridad internacional basada esencialmente en su política de Seguridad Humana y la consolidación de su seguridad económica, para garantizar una adecuada prosperidad, mediante el acceso a mercados.

A lo largo de estos capítulos nos hemos adentrado en los diferentes enfoques, o mutaciones que tuvo la Seguridad Humana durante el Gobierno del Liberal Jean Chrétien, infiriendo que la Seguridad Humana puede servir de un eje trascendental para comprender de mejor manera las múltiples causas que atentan contra la paz y la integridad de las personas.

Una contribución interesante se puede orientar en que la Seguridad Humana puede ser un soporte para comprender las múltiples formas de inseguridad, que son los generadores del colapso de los Estados y de diferentes crisis políticas, convirtiéndose así en una amenaza internacional para el resto de los Estados y por ende a los ciudadanos que habitan en ellos, más aún si comparten fronteras.

En cuanto a las implicaciones teóricas y prácticas tenemos, primero: la Seguridad Humana centra a la persona, incluyendo su bienestar, derechos, libertades y vivir en un ambiente de paz, y no al Estado como el sujeto de Seguridad. Segundo: en función de las diferentes crisis humanitarias y del colapso de los Estados, a principios de los años 90 en la esfera internacional en los debates sobre desarrollo se empieza a introducir el tema de seguridad. En función de que

el concepto de desarrollo se lo mezcla al concepto de seguridad, se empieza a crear conciencia de que los conceptos se encuentran interrelacionados entre sí, y que uno viene a ser consecuencia del otro. Tercero: el concepto de Seguridad Humana sirve de facilitador para entender de mejor manera los análisis centrados desde lo micro a lo macro, lo que incluye variables tanto personales, como locales y universales. Cuarto: la Seguridad Humana cuestiona las relaciones existentes entre la seguridad y la política, esto en función de que la Seguridad Humana rompe con el establecimiento de confrontaciones para pasar más bien a una lógica de cooperativismo universal y preventivo.

Partiendo desde un enfoque holístico de Seguridad Humana, no nos cabe la menor duda que es imposible separar la seguridad al desarrollo.

El gran enriquecimiento que se le ha dado al concepto a partir del enfoque de los derechos humanos ha contribuido a agregar circunstancias y características más integrales y universales hacia la consolidación del concepto de seguridad, teniendo como el eje central la eminente necesidad de proteger a las personas.

Desde esta perspectivas la decisión política tomadas en el gobierno de Chrétien trajo consigo el afianzamiento de una cultura de paz y considerables progresos, principalmente en el ámbito de del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Siguiendo el hilo de razonamiento, hay que enfatizar que para los Estados promotores de la Seguridad Humana, la esfera en la prevención de conflictos es un tema prioritario, generando así, una dinámica favorable hacia la protección de los derechos humanos de las personas que pueden sufrir las terribles consecuencias de los diferentes conflictos armados.

Si la idea central de los Estados encaminados hacia la paz mundial es alcanzar la seguridad a través del desarrollo y no por medio de las armas; y que exista el empoderamiento de las personas de diferentes herramientas que les permitan mejorar su calidad de vida, no me queda duda que el posicionamiento del concepto de Seguridad Humana se ha tornado una asunto

relevante para profundizar el proceso de humanización del Estado, y por ende de humanización de las relaciones internacionales y de la sociedad internacional.

Y es precisamente en este punto cuando entra en acción el poder blando, Canadá a través de todas las acciones realizadas internacionalmente como mediador de conflictos, promoción de los derechos humanos, la responsabilidad de proteger, la Corte Penal Internacional, el Tratado de minas antipersonales etc., lograron que promoción y la creación de su política exterior en materia de Seguridad Humana tenga éxito.

La fortaleza del Gobierno de Jean Chrétien es que respondió a las demandas que fueron impuestas por la sociedad en su conjunto, el alejamiento si se puede decir así, hacia los Estados Unidos en la formulación de su propia política exterior causó un gran impacto internacional, en función de que el tema de Seguridad Humana llamó a la sensibilidad y a la reproducción de los valores nacionales canadienses.

No obstante, después de los atentados del 11 de septiembre la Seguridad Humana dejó de tener cabida. El hecho ocurrido no le permitió a Canadá actuar de manera independiente, es así como vemos que el discurso de Seguridad Humana que era el pilar fundamental de política exterior fue relegado o cambiado a la seguridad nacional, todo esto en función de que el Gobierno adoptó también el discurso de lucha contra el terrorismo que era liderado por su vecino Estados Unidos. El compromiso adquirido por Ottawa frente a la lucha contra el terrorismo, fue considerado entonces como una señal de aprecio por la historia que han compartido estas dos naciones.

Todo este proceso de alineación o solidaridad entre Estados, en cierta manera representó para Canadá una cesión de su autonomía en política exterior, viéndose esto reflejado en su política de Seguridad Humana, es así que el concepto holístico de seguridad se impregna en la necesidad que tuvo Canadá en acomodar sus esfuerzos humanitarios a los intereses políticos y económicos del Estado, mismo que es reforzado por los entrevistados, que no ven a Canadá como "un guardián de la seguridad internacional", sino más bien enfocado en el comercio y la lucha contra el terrorismo que en cuestiones inherentes a la Seguridad Humana.

Y en este punto parafraseo la entrevista realizada al Dr. Norberto Enmerich y la Ph. D. Carla Baquerizo, Canadá utilizó de la mejor manera todas las fortalezas o instrumentos de poder blando desprendidos de su política de Seguridad humana, pero los fuertes nexos históricos que lo vinculan con su vecino del sur Estados Unidos le impidieron tener una independencia plena en cuanto al manejo de su política exterior.

Con el afán de entrelazar el tema de estudio con el Ecuador, y de aprender de las fortalezas y debilidades en cuanto a la implementación de la Seguridad Humana Canadiense, quiero en esta parte referirme al bienestar, al que tenemos derechos todos los seres humanos y que es uno de los elementos importantes para alcanzar una plena Seguridad Humana. En la actualidad, Ecuador se está viviendo una etapa de debate nacional, referente a temas de interés político y económico. Las decisiones tomadas desde el Ejecutivo es crear un verdadero Estado de Bienestar, el que será construido sobre la base del diálogo nacional, tendiente a edificar el país que queremos.

En este sentido, recordemos entonces que en el Comité del Partido Liberal sobre Asuntos Externos y Defensa Nacional, liderado por Lloyd Axworthy, se elaboró el primer documento denominado Liberal Foreign Policy Handbook, con el objetivo de incentivar a la realización de grandes consultas participativas de la sociedad civil, en busca de un verdadero dialogo ciudadano, dando como resultado una guía que se denominó Canada in the World, a Review and Analysis of the Government's Foreign Policy Statement.

Los resultados obtenidos por Canadá después del amplio dialogo nacional le permitió delinear su política exterior, así cada ciudadano se sentiría parte del rumbo que iba tomando el país. Porque no podemos apuntar a algo así en Ecuador, quizás esta práctica ha sido un poco esquivada para nosotros, quizás no estamos acostumbrados a que nos consulten: ¿Cuál es el país que queremos?, pero considero que no sería difícil de conseguir.

El debate debe ser abierto desde el común y corriente de los ecuatorianos hasta los académicos, de manera que todos nos podemos sentir parte del Ecuador que construiremos. El

debate permitirá que definamos tanto nuestra política interna como externa, y porque no, apuntar a que los resultados también nos guíen a ser líderes en la región en temas como democracia, participación ciudadana y Seguridad Humana, Ecuador presenta a través de estos años de revolución ciudadana todas las condiciones necesarias para serlo, como ejemplo tenemos una Constitución centrada en el ser humano, el Plan Nacional del Buen Vivir que da lineamientos claros de los objetivos y metas que debemos alcanzar para tener un país más incluyente y en política exterior hemos incorporado en nuestras Embajadas y Consulados en crisol de colores que tiene nuestra población, así 170 terceros secretarios difundimos diplomacia ciudadana por el mundo.

Partiendo de los factores que explican el abandono por Canadá de la Seguridad Humana como eje de su política exterior en el periodo estudiado, se considera que en el caso del Ecuador, se plantea una redefinición de su accionar político internacional basada en una amplia interpretación de los intereses nacionales, que abarca las necesidades, exigencias y expectativas de los sectores populares y sociales, ofreciendo una solidez y coherencia marcadas a su conducta y posicionamiento exterior en función del mejoramiento de la calidad de vida del ser humano y de su interrelación armónica con la naturaleza. Los claros planteamientos del Ecuador en defensa de su soberanía – en nítida correspondencia – con la naturaleza del proceso interno que vive el país permitirán que los elementos asociados a la seguridad humana integral se incorporen como parte de una política de Estado de largo plazo.

# ENTREVISTAS

**Carla Barqueiro**, cbarqueiro@ubalt.edu

La entrevistada realizó un Ph. D. en Políticas Internacionales, en la Universidad de Wales, el título de la tesis fue "Seguridad Humana, Política Exterior de Canadá: Soft Power". Además ha dirigido diversas líneas de investigación en las relaciones internacionales, incluyendo la gobernanza global, la seguridad humana; la prevención de conflictos, el genocidio y la política exterior de Canadá. (Barqueiro, 2015)

1. ¿What were the internal and external factors that help to understand how, why and for what purpose appears in the concept of Human Security Canadian politics under President Jean Chretien?

The end of the Cold War meant that Canada was seeking a new role for itself in international affairs, now that its middle power role would likely not be primary. Canada, along with most Western countries, had been decreasing its military budget since before the end of the Cold War, and was looking for a key area of international relevance to focus its resources. Additionally, having Lloyd Axworthy, Foreign Minister of Canada, leading a group of internationalists (such as Don Hubert, Rob McRae, and others), meant that they had intellectuals in the policy offices that were discussing the changing context in the 1990s and how Canada could address these new realities: intrastate conflicts, a need to revamp and shore up peacekeeping operations, UN reform, human rights issues (often perpetrated by state authorities), etc. Human security became the political leitmotif that Canada could use a unifying vision for its burgeoning post-Cold War foreign policy. It also allowed them to build on what they knew: middlepower internationalism. Canada also took advantage of their seat in 1999 on the UNSC to push for human security at the international level.

2. ¿What internal and external consequences it brings to Canada to act as a guardian of international security?

I don't think Canada sees itself as "a guardian of international security". It used to see itself as externally focused mediating country, advocating for diplomacy, human rights protection, etc. The role of RELUCTANT "guardian of international security" has always been that of the United States. Since the Conservative Government of Harper took power, Canada's

“internationalist” position has been largely undercut, with a much greater focus now on trade, and anti-terrorism, than human security issues.

3. ¿Do you think that the centrality of the concept of human security in Canadian foreign policy is the main contribution of the country in the international order? How you could qualify Canada's contribution to the creation of a new international order?

I think Canada has always had a big impact on international affairs generally (less so on the structure of the international order). Its impact has far exceeded its material capabilities. It is a founding member of the UN, played a key role in drafting the UN Declaration on Human Rights, invented peacekeeping, played the role of middlepower and diplomatic “go between” during the Cold War, and advocated for human rights protections and human security to be the main priority of international affairs. It has also, contrarily, been too close (sometimes puppet) of the United States, repressed its native peoples and done little in the way of acknowledging this, ignored the genocide in Rwanda, and all but given up its mantra of human security under the Harper Government. So, it hasn't had an unblemished record, by any means. But no country has.

4. ¿Do you consider that soft power (during the period of study) increased the importance in international relations Canada? What do you think were the instruments of hard power that persisted? Do you think that Canada was able to properly combine both types of instruments, approaching a concept of smart power? What facts or events demonstrated these combinations?

Yes! This was the central theme of my PhD. Soft power was absolutely fundamental to Canada's success in advocating for and creating its foreign policy on human security. Canada maintains “hard power” capabilities in the form of a strong economy (and a seat on the G8, etc.). It has a decent sized military, but not one of major significance. As such, it actually was able to use its “non-military” posture to be the key norm entrepreneur on human security at the UN. Smart power, as I understand it, was the way the Hilary Clinton qualified the US approach to foreign policy after the Bush Jr. had completed his second term. It does point to a balance between hard power and soft power capabilities. But, I would argue, with a lot of hard power, how much soft power does a country really have? How legitimate are you to lead on human rights and non-violence, for instance, if you have the threat of force always looming? I would say no on that

question: Canada was not balancing soft and hard to advocate for human security. And that is why it was largely successful.

5. ¿What kind of contradictions, if any, in the foreign policy of Canada, they led the attacks of September 11 in the United States? What new variables were included in the agenda of Canadian foreign policy after the attacks? What influenced these new issues in coexistence with human security policy?

This question needs reworking. There are too many assumptions made that are not founded implicit in the wording.

**Norberto Emmerich**, [norberto.emmerich@gmail.com](mailto:norberto.emmerich@gmail.com)

El entrevistado es docente de la Escuela de Relaciones Internacionales “José Peralta” del IAEN, doctor en Ciencia Política, especialista en temas de defensa, seguridad, migración y narcotráfico en América Latina, además de política internacional. (Emmerich, 2015)

1. ¿Cuáles fueron los factores internos y externos que ayudan a comprender cómo, porqué y con qué objetivo apareció en la política canadiense el concepto de Seguridad Humana durante el Gobierno de Jean Chrétien?
  - La carga social que implicaron las duras políticas del gobierno conservador anterior, los reclamos acumulados, la necesidad de redistribuir recursos, aliviar la presión social y mejorar la participación asalariada en la renta nacional obran en el trasfondo de la decisión canadiense por la adopción de la política de seguridad humana. Una vez instaurada y gestionada la política de seguridad humana resultó útil para una variedad de objetivos políticos, básicamente dos: mejorar la legitimidad interior y contar con mejores instrumentos de poder blando en la política exterior.
  
2. ¿Qué consecuencias internas y externas le acarreó a Canadá actuar como un guardián de la seguridad internacional?
  - Cuando la política exterior americana, expandida y aplicada sobretodo en el ámbito regional, presionó sobre la política de seguridad humana canadiense a raíz de los atentados del 11 de septiembre las consecuencias externas se notaron rápidamente y con claridad. Canadá adoptó un status de securitización en su ámbito externo, en el ámbito de control y el ámbito de los flujos migratorios. Pero las consecuencias más importantes tuvieron que ver con el ámbito interno, sobre todo con una visión conservadora de las relaciones sociales internas. La crisis financiera del año 2008 no hizo más que profundizar esta forma represiva de abordaje y resolución de los conflictos interiores.
  
3. ¿Cree Usted que la centralidad del concepto de Seguridad Humana en la política exterior de Canadá haya sido el principal aporte del país en el orden internacional? ¿Cómo se podría calificar el aporte de Canadá a la creación de un nuevo orden internacional?
  - Entiendo que más que un aporte del país al orden internacional fue una característica que el país adoptó en el contexto internacional que le permitió utilizar ese recurso como un factor de poder blanco muy ventajoso. En términos de “aporte” los cambios que tal determinación canadiense implicó para el sistema internacional fueron importantes en términos cualitativos pero poco auspiciosos en términos cuantitativos,

como por el ejemplo la adopción de políticas internacionales consensuadas de desminado.

4. ¿Considera que la influencia de los sistemas intra sociales ayudaron a cristalizar el concepto de seguridad humana y su aplicación en la política exterior canadiense?

- Considero que es evidente que la transformación del concepto de seguridad humana en política de Estado por parte de la administración de Jean Chrétien obedeció a una conjunción de factores internos relevantes, referidos mayormente a los duros resultados de la administración conservadora precedente.

5. ¿Considera que la utilización del poder blando (durante el periodo de estudio 1993-2003) acrecentó la importancia en las relaciones internacionales de Canadá? ¿Cuáles considera que fueron los instrumentos de poder duro que persistieron? ¿Cree que Canadá supo combinar adecuadamente ambos tipos de instrumentos, acercándose a un concepto de smart power? ¿En qué hechos o episodios se manifestaron estas combinaciones?

Todo esto en función de que las amenazas militares, potenciales o reales, continúan siendo un importante elemento de coerción y disuasión en los asuntos internacionales.

- En el decenio 1993-2003 Canadá jugó roles de importancia en el sistema internacional, dotada de una política clara y comprensiva, que le permitía englobar una diversidad de iniciativas detrás del concepto de “seguridad humana”. De ese modo, algunas de sus políticas de Estado, como la relación con los pueblos originarios o las explotaciones de *shale oil* en Alberta al interior del país, no fueron percibidas por la población y no implicaron una crisis de legitimidad.

-

No veo que Canadá haya podido utilizar con inteligencia ambos tipos de instrumentos. Utilizó con sabiduría y buen nivel los instrumentos de poder blando desprendidos de la política de seguridad humana, pero los alineamientos geopolíticos históricamente anudados con Estados Unidos le impidieron tener independencia respecto a los requerimientos de seguridad de su vecino. De todos modos un “sesgo” de país pacífico, moderno y progresista sigue acompañando simbólicamente la figura de Canadá en el sistema internacional.

6. ¿A qué tipo de contradicciones en la política exterior de Canadá, si las hubo, dieron lugar los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos? ¿Qué nuevas variables se incorporaron en la agenda de política exterior canadiense a partir de los atentados? ¿Cómo incidieron esos nuevos temas en la convivencia con la política de seguridad humana?

- La política de seguridad humana prácticamente desapareció de la agenda política canadiense cuando se plegó a las iniciativas de seguridad de Estados Unidos. Pero aunque la política de seguridad humana decayó respecto a la preeminencia que había tenido en los años anteriores al S11 el perfil de Canadá en el orden internacional continuó sesgado por el respeto a los derechos humanos, la importancia de los métodos pacíficos para la resolución de conflictos y las iniciativas en favor de la calidad democrática.

## Bibliografía

- Agency, C. I. (2004). *The World Factbook* . Obtenido de <https://www.cia.gov>
- América, C. d. (2001). *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) of 2001*. Washington: Public Law 107-56.
- Andreas, P., & Biersteker, T. (. (2003b). *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in the New Security Context*. New York: Routledge.
- Annan, K. (2000). *Informe del Milenio, Nosotros los Pueblos, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*. New York.
- Aravena, F. R., & Goucha, M. (noviembre 2001). *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en America Latina Y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile/UNESCO.
- Arnau, R. G., Vargas, R., & Rea, J. C. (2003). *Las política exteriores de Estados Unidos, Canadá y México en el umbral del siglo XXI* . México D.F: Universidad Nacional Autonoma de México.
- Axworthy, L. (2004). *Liberalism at the Border: We stand on Guard for Whom?* Toronto: Universidad of Toronto Press.
- Axworthy, L. (2005). *The Responsibility to Protect: Prescription for a Global Public Domain*. San Diego-California: University of San Diego.
- Barón, M. D. (2008). *Reconceptualizando La Seguridad: Cambio De Dilemas Y Amenazas. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad.*, 113-134.
- Barqueiro, C. (5 de Junio de 2015). *Seguridad Humana en la política exterior de Canadá*. (E. Angulo, Entrevistador)
- Buzan, B., & Waever, O. (2003). *Region and Power. The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Byers, M. (2007). *Intend for a nation: What is Canada for?* Vancouver: Douglas & McIntyre.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Canadá. (1995). *Canada in the World. Canadian Foreign Policy Review*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade.
- Canadá. (2001). *Anti-Terrorism Act, Legislación de Canadá, capítulo 41*.
- Canadá, D. (1994). *White Paper on Defence, op. cit, Cap. 5: Canada-United States Defence*.
- Canadá, G. (08 de 01 de 2014). *Statistique Canada*. Obtenido de <http://www.statcan.gc.ca>

- Canadá, G. d. (05 de Diciembre de 2002). *Safe Third Country Agreement*. Obtenido de <http://www.cic.gc.ca/english/policy/safe-third>
- Carga, L. A. (2001). *Cruce de fronteras internacionales*;. Obtenido de <http://publications.gc.ca/collections/Collection/T22-109-2002-13Sp.pdf>
- Cervell-Hortal, M. J. (1999). Las Minas Antipersonal ¿El Principio del Fin? Obtenido de Autor: Cervell, Maria: [www.dspace.unav.es](http://www.dspace.unav.es)
- Chapnick, A. (1999). "The Middle Power" Canadian Foreign Policy ISSN 1192-6422 Vol. 7. Winter.
- Congress, U. (2002). *The Enhanced border Security and Visa Entry Reform Act*. Washington.
- Cooperation, C. C. (1995). *Canada in the World A Review and Analysis of the Government's Foreign Policy Statements*. Obtenido de [http://www.ccic.ca/\\_files/en/archives/fp\\_1995\\_canada\\_in\\_the\\_world\\_analysis\\_fp\\_statement.pdf](http://www.ccic.ca/_files/en/archives/fp_1995_canada_in_the_world_analysis_fp_statement.pdf)
- CSH. (2003). *Human Security Now*. New York: United Nations.
- Detlef, N. (29 de 07 de 2014). *How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics*. Obtenido de German Institute of Global and Area Studies: [www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/.../belsinli/.../Nolte.pdf](http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/.../belsinli/.../Nolte.pdf)
- Dosman, J. E. (1992). Canada and Latin América: The New Look, Vol. XLVII. No. 3. Ottawa: International Journal.
- Drache, D. (2007). *La ilusion continental: Seguridad Fronteriza Y la Busqueda de una Identidad Norteamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI editores S.A de C.V.
- Escobar Hernández, C. (2000). *El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Abogacía General del Estado, Hacia una Justicia Internacional- XXI Jornadas de Estudio del 9 a 11 de junio de 1999*. Madrid: Civitas.
- Emmerich, N. (8 de Junio de 2015). Seguridad Humana en la política exterior de Canadá. (E. Angulo, Entrevistador)
- FOCAL. (1994). *La politique canadienne dans les Amériques a l'aube du XXIe siècle*. Ottawa: Fondation canadienne pour les Amériques.
- Fuentes, C. e. (2004). *Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*. Buenos aires: Biblos: FLACSO -Chile.

- Fuentes, C. F., & Aravena, F. R. (2005). *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. Paris: UNESCO.
- Gabriel, C., Jiménez, J., & Macdonald, L. (2006). Hacia las "Fronteras inteligentes" Norteamericanas: ¿Convergencia o Divergencia en las Políticas de Control de Fronteras? *Foro Internacional* 185, XLVI.
- Geneve, C. I. (02 de Agosto de 2014). *Prohibición Internacional de las Minas Antipersonal*. Obtenido de [www.icrc.org](http://www.icrc.org)
- Gómez, M. M. (2006). *Introducción a la metodología de investigación científica*. Córdoba: Brujas.
- Gutierrez, M. T. (2000). *Canadá un Estado Posmoderno*. México: Plaza Valdez S.A.
- Haré, J. E. (1982). *Ethics and International Affairs*. Londres: Macmillan Press.
- House, T. W. (Septiembre de 2002). *National Security Strategy of the United States of America*. Obtenido de <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- ICISS. (Diciembre de 2001). *The Responsibility to Protec*. Obtenido de <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>.
- Inge, J. R., & Findley, E. (2006). North American Defense and Security after 9/11. *JFQ*, 1-28: <file:///C:/Users/sony/Downloads/ADA521750.pdf>.
- James, P., Michaud, N., & J.O Reilly, M. (2006). *Handbook of Canadian Foreign Policy*. Oxford: Lexington Books.
- Jar, C. G. (2007). *Derecho Internacional Humanitario*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Jervis, R. (1983). Security Regimes. En *Internacional Regimes*, editado por Stephen Krasner. Ithaca: Cornell University Press.
- Kalshoven, F. (1985). Arms, armaments and internacional law, II vol. 191.
- Keohane, R. O. (1989). *Power and Interdependence*. Northwestern: Scott, Foresman.
- Lee, R. S. (1999). *The International Criminal Court - The Making of the Rome Statute – Issues, Negotiations, Results*. London: Martinus Nijhoff Publishers.
- MacArthur, J. (2008). A responsibility to rethink? Challenging paradigms in human security. Canada: *International Journal*.
- Macklin, A. (2002). *Borderline Security*. Public Law and Legal Theory Research Paper No. 02-03. Toronto: University of Toronto Faculty Of Law.

- Manaut, R. B. (2010). Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos. San Salvador: Ricaldone.
- Mancero, X. (2001). *La medición del desarrollo humano: elementos de un debate*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Marcano, C. S. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. 125-146. *Revista Venezolana de Ciencias Políticas*, 125-146.
- Maslen, S., & Herby, P. (1998). Prohibición internacional de las minas antipersonal - historial y negociación del Tratado de Ottawa. *Revista Internacional de la Cruz Roja*.
- McCarthy, S., & Clark, C. (2001). Canada Will Make Its Own Laws, PM Vows, *Globe and Mail*, 20 de septiembre, A1.
- McRae, R., & Hubert, D. (2001). Human Security and the New Diplomacy – Protecting People, Promoting Peace. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- MCS. (Consultado el 21 de noviembre de 2014 de 2001). *Ministerio Coordinador de Seguridad "Plan Nacional de Seguridad Integral"*. Obtenido de [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01\\_Plan\\_Seguridad\\_Integral\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf)
- Meissner, D., Meyers, D. W., Papademetriou, D. G., & Fix, M. (2006). Immigration and America's Future: A New Chapter. Library of Congress.
- Michaud, N., & Nossal, K. R. (2001). Diplomatic Departures: The Conservative Era in Canadian Foreign Policy, 1984 -93. Toronto: UBC Press.
- Michelena, A. V. (2005). Enredados. El mundo de la Internet. Lima: Estudio Ghersi Editores.
- Morgenthau, H. J. (1962). Politics in the Twentieth Century, vol. I. The Decline of Democratic. Chicago: Chicago U. P.
- Morgenthau, H. J. (1963). En La lucha por el poder y por la paz . Buenos Aires: Sudamericana.
- MREMH. (2011). Agenda de Política Exterior para la Seguridad. Quito: Manthra Editores.
- Nash, K. (2010). Responsibility to protect: evolution and viability. Washington.
- Neufeld, M. (2007). Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power.” En: Bratt, Duane Y Kuckucha, Christopher. Readings in Canadian Foreign Policy Classic Debates and New Ideas. Canadá: Oxford University Press.
- Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 167-168.

- Palou, J. (29 de 07 de 2014). *El concepto de potencia media. Los casos de España y Mexico*.  
Obtenido de Revista CIBOD de Relaciones Internacionales No. 26: [www.cibod.org](http://www.cibod.org)
- PNUD. (1994). *Informe sobre el Desarrollo Humano 1994, capítulo II "Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pratt, C. (1998). *DFAIT's Takeover Bid of CIDA: the Institutional Future of the Canadian International Development Agency, Canadian Foreign Policy*, V. Toronto.
- Ramírez, K. (2012). Las potencias medias en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista de Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Urdaneta*, 27 - 48.
- Roach, K. (2003). *September 11': Consequences for Canada* . Québec: McGill-Queen's Press .
- Rodríguez, F. (22 de noviembre de 2014). *Revista Universidad del Rosario*. Obtenido de [http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fvistas.urosario.edu.co%2Findex.php%2Fperspectiva%2Farticulo%2Fdownload%2F2161%2F1891&ei=6dZxVKzgDInOygPEloLQCg&usg=AFQjCNF9BA5OJUeZFMtQZBOn52pxA\\_Y5GQ&bvm=bv.8018](http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fvistas.urosario.edu.co%2Findex.php%2Fperspectiva%2Farticulo%2Fdownload%2F2161%2F1891&ei=6dZxVKzgDInOygPEloLQCg&usg=AFQjCNF9BA5OJUeZFMtQZBOn52pxA_Y5GQ&bvm=bv.8018)
- Sarty, R. (2009). The Interplay of Defence and Foreign Policy.” En: Bothwell, Robert Y Daudelin, Jean. *Canada Among Nations 2008 100 Years of Canadian Foreign Policy*. Canadá: McGill University Press.
- Security, O. w. (14 de enero de 2014). *Homeland Security*. Obtenido de <http://www.dhs.gov/open-government>
- Security, O. w. (14 de enero de 2014). *U.S. Customs and Border Protection*. Obtenido de <http://www.cbp.gov/contact>
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- States, S. o. (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington.
- Strauss, A. &. (1998). *Bases de la investigación cualitativa, técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamental*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Unidas, O. d. (10 de Octubre de 1980). *Convenio de Naciones Unidas sobre prohibición o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*.
- Unidas, O. d. (15 de diciembre de 1994). *Resolución 49/75 D*.
- Unidas, O. d. (12 de 1997). *Convención sobre la prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción*. Obtenido de

[www.un.org/es/disarmament/instruments/convention\\_landmines.shtml](http://www.un.org/es/disarmament/instruments/convention_landmines.shtml); consultado el 08/01/2014

- Unidas, S. G. (2.000). *"Nosotros los Pueblos"*. Informe del Milenio. New York: Naciones Unidas.
- Unidos, E., & Canada. (2006). *Bi-National Planning Group*. file:///C:/Users/sony/Downloads/nps03-050406-02.pdf: Consultado el 16 de enero de 2015.
- Unidos, E., & Canadá. (2014). *The Canada-United States International Boundary Commission*. Obtenido de consultado el 17 de enero de 2015; The Canada-United States International Boundary Commission
- Verea, M., & Núñez, S. (1997). El conservadurismo en Estados Unidos y Canadá: Tendencias y perspectivas hacia el fin del milenio. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Waltz, K. N. (1954). *Man, the State and War*. Nueva York: Columbia University Press.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. California: Addison-Wesley Publishing Company.
- Wang, T. A. (2002). "The debate over the North American Security Perimeter", en Homeland Security Project, Issue in Brief. The Century Foundation.
- Whitaker, R. (2003). *After 9/11: A Surveillance State?* En: Brown, Cynthia. *Lost Liberties: Ashcroft and the assault on personal Freedom*. New york: The new press.
- Wood, B. (1987). *Middle Powers in The International System: A Preliminary Assessment of Potential*. Ottawa: North-South Institute.

