

La evolución histórica de la participación de Canadá en la OTAN

*María Cristina Rosas**

Nadie, sino Estados Unidos y Canadá [...] ni siquiera una potencia media como México ha estado tan activa en los principales escenarios de la competencia Este-Oeste, al menos desde la segunda guerra mundial. La Norteamérica geopolítica es una Norteamérica de dos [...]. La Norteamérica geopolítica es un continente aparte. Tres océanos —el Atlántico, el Pacífico y el Ártico— la separan de la gran masa de tierra que Sir Halford Mackinder, el padre de la geopolítica británica, llamó la “isla mundial”.

WILLIAM T.R. FOX

La participación de Canadá en la OTAN ha adquirido un bajo perfil, que se ha acelerado con el fin de la guerra fría. Para muchos, ésta es la muestra del declive del noratlantismo en la política exterior canadiense, aun cuando hay múltiples factores que deben ponderarse. Por ahora, baste mencionar que el presupuesto para la defensa de Canadá es el más bajo entre los socios de la alianza noratlántica, superado sólo por el diminuto gasto bélico de Luxemburgo. Sin embargo, hoy como nunca, Canadá mantiene una presencia considerable —en términos numéricos— en más de una decena de operaciones de man-

* Profesora adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del SNI. Ex presidenta de la AMEC. Correo electrónico: <mcrosas@prodigy.net.mx>.

tenimiento de la paz, al amparo de la ONU, sin poder cumplir satisfactoriamente con ellas. Los analistas advierten sobre los riesgos de que Canadá se comprometa a múltiples tareas en materia de política exterior y de seguridad, sin contar con los recursos financieros adecuados. De hecho, según Claire Sjolander, las prioridades de Canadá en materia de seguridad y defensa se asemejan a las de una gran potencia, aunque con recursos financieros inferiores a los de una *potencia media*.¹ El propósito de este artículo es revisar la evolución histórica de Canadá dentro de la OTAN, la importancia del noratlantismo en su política exterior y las tendencias que pueden ponderarse a futuro.

EL NORATLANTISMO CANADIENSE: GESTACIÓN Y AUGE

Pequeño Canadá: Mi papito es muy desprendido. Se ha estado desprendiendo de muchas cosas desde que yo recuerde. Quiero preguntarle a mi papito si no sería mejor darme a mí y a toda la granja, de una buena vez, al tío Jonathan... quizá, si yo perteneciera al tío Jonathan, no se desprendería de mis cosas ni se las daría a cualquiera que las pidiese.
Sr. Jonathan: ¡No! ¡Omnipresentes sapos y culebras! No lo haría. Y bien, dime ahora, J.B., ¿no podrías cederme a la criaturita?
Sr. Bull: ¡No, no! ¿Desintegrar mi Imperio? Jamás. (Pero, mira, no te lo puedo dar descaradamente; hay que salvar las apariencias; ya te quedarás con él gradualmente, ¿sabes?).²

Canadá ha constituido, históricamente, uno de los vértices del triángulo noratlántico, si bien, tanto en la etapa de esplendor del imperio británico, como en la de la hegemonía estadounidense, los canadienses se han desenvuelto bajo la tutela de Londres y de Washington, respectivamente. Canadá fungió, de hecho, como el termómetro que permitía “medir” los contextos en que operó el imperio británico,³

¹ Claire Turenne Sjolander, “Cashing in on the ‘Peace Dividend’: National Defence in the Post-Cold War World”, en Gene Swimmer, ed., *How Ottawa Spends 1996-97. Life Under the Knife* (Ottawa: Carleton University Press, 1996), 270-271.

² En este pasaje se relata la trágica historia de Canadá, país que hacia 1871 debía negociar con Estados Unidos para evitar la pérdida de su territorio frente a la indiferencia británica, la cual denotaba la disposición de Londres a satisfacer las aspiraciones de Washington, a fin de dar solución a las diferencias angloestadunidenses. Véase la revista *Grip*.

³ Conviene señalar que ni las provincias canadienses ni los esfuerzos británicos e irlandeses fueron capaces de abastecer los recursos necesarios a las islas británicas occidentales. Con todo,

así como los de Estados Unidos. Sin embargo, ello no debe oscurecer el análisis de la vocación noratlántica de Canadá, la cual no ha podido realizarse con una independencia tan amplia como la que disfrutaron sus mentores.

A principios del siglo XIX, cuando Estados Unidos y el Reino Unido libraron una contienda armada que ocurrió sobre todo en territorio canadiense, salieron a relucir las pretensiones estadounidenses y los límites definidos por Londres a ese expansionismo. Los problemas no terminarían ahí, ya que, con el paso del tiempo, tendrían lugar nuevas fricciones, concretamente la conquista del oeste, la cual, es sabido, se produjo a expensas de México,⁴ y era inevitable que Canadá se viera afectado de manera proporcional, perdiendo importantes extensiones de territorio ante el reclamo de Washington referente a la cuenca del Río Columbia.⁵ El otro problema fronterizo con Canadá fue el de los límites de Alaska, territorio comprado por Washington a los rusos en 1867 bajo la administración de Andrew Johnson, y resuelto a favor de Estados Unidos, con el consentimiento británico luego de las contribuciones realizadas por el gobierno de Washington en la segunda guerra de los boers.⁶

Sin embargo, el “destino continental” de Canadá, al que hace referencia Peter Waite, también encuentra sus raíces en la expansión del mercado estadounidense.⁷ En 1846, la Corona británica dio a cono-

un legado de aquella experiencia reside en los intereses que actualmente tiene Canadá en el Caribe, atendiendo a la herencia colonial y a la existencia de los lazos lingüísticos que poseen tanto los habitantes de las islas, como los canadienses, además del comercio e inversiones inherentes al papel que el dominio británico de América del Norte desempeñó históricamente por encargo de su metrópoli. Véase Ely Roland, “La presencia canadiense en la cuenca del Caribe: los casos comparativos de Venezuela y Cuba” (Acapulco, ponencia presentada en la XXXIV Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, 23-27 de marzo de 1993).

⁴ Porque, además de la pérdida de Texas en el oriente, los mexicanos debieron ceder las altas Californias, Nuevo México y Arizona.

⁵ La expansión hacia esas latitudes se convirtió en un asunto electoral en Estados Unidos en 1844, con el reclamo de la totalidad de la cuenca norte del Río Columbia. La consigna electorera era 54º 40' (*fifty-four forty or fight*). La guerra no se produjo, y en 1846, a escasos meses de la contienda con México, Estados Unidos logró extender la frontera a lo largo del paralelo 49 para alcanzar, como habían vaticinado sus padres fundadores, el Océano Pacífico.

⁶ La frontera que comparten en la actualidad Estados Unidos y Canadá, incluyendo la del territorio de Alaska (que es de 2 477 km), es de 8 893 km.

⁷ Peter Waite, “Los desafíos de un destino continental”, en Craig Brown, comp., *La historia ilustrada de Canadá* (México: FCE, 1994), 305-409.

cer una serie de disposiciones legislativas respecto al maíz, mismas que perjudicaban a Canadá. En respuesta, los colonos canadienses buscaron un acercamiento con Estados Unidos, proponiendo la suscripción de la Ley de Reciprocidad,⁸ signada en 1854. Este documento preveía la abolición de obstáculos al comercio mutuo exclusivamente en recursos naturales (pescado, trigo, pieles y maderas). La era de la reciprocidad fue breve y medianamente exitosa: se extendió hasta 1866, cuando los estadounidenses decidieron abrogar unilateralmente dicha ley.⁹

El 1 de julio de 1867, la federación de Quebec, Ontario, Nueva Escocia y Nueva Brunswick fue reconocida por la Ley de América del Norte Británica haciendo de Canadá un dominio con autogobierno dentro del imperio británico. John A. Macdonald se convirtió en el primer ministro de Canadá y, en adelante, se buscaría interesar a Estados Unidos en la suscripción de un nuevo pacto comercial, a fin de aminorar los obstáculos a los intercambios mutuos, así como reducir la dependencia canadiense de la Corona británica. En 1869, 1871 y 1874 se realizaron infructuosos esfuerzos en esa dirección. Estados Unidos, que se volvió altamente proteccionista tras la guerra, trabajaba en la consolidación de su economía interna, etapa de maduración del capitalismo estadounidense que poco después incursionaría con enorme éxito en el mundo y elevaría al país al rango de gran potencia.

Los canadienses, frustrados por su supeditación al Reino Unido y el proteccionismo estadounidense, también adoptaron una actitud comercial de cerrazón. Macdonald afirmaba hacia 1872: “[Estados Unidos] no mostrará interés en un comercio recíproco con nosotros, a menos que le mostremos que ello le beneficia ampliamente [...]”.

⁸ Bien pudo haberse denominado Ley de Libre Comercio, aunque los canadienses siempre han preferido utilizar la palabra *reciprocity*, posiblemente porque ésta ha sido muy difícil de lograr tanto bajo la tutela británica como ante el ascenso de la hegemonía estadounidense.

⁹ Randall White, *Fur Trade to Free Trade. Putting the Canada-U.S. Trade Agreement in Historical Perspective* (Toronto: Dundurn Press, 1988), 49-53. Las razones esgrimidas por los estadounidenses fueron dos: el hecho de que Canadá había incrementado unilateralmente el precio de las manufacturas que vendía en la Unión Americana, mismas que no estaban cubiertas por la Ley, más el resentimiento estadounidense generado contra Canadá a raíz de la Guerra de Secesión.

Sólo cerrando nuestras puertas y restringiendo nuestros mercados es que ellos se abrirán a nosotros”.¹⁰

A principios del siglo xx, Canadá y Estados Unidos suscribieron el Tratado sobre Fronteras Acuíferas (en 1909), el cual, de hecho, implicó el establecimiento del primer mecanismo de resolución de disputas entre ambos países, aunque el asunto de la reciprocidad comercial se mantuvo pendiente.¹¹ En 1911, el gobierno liberal de Laurier inició, por consejo estadounidense, la negociación encaminada a suscribir un acuerdo de reciprocidad. No obstante, al estallar la primera guerra mundial, el nacionalismo canadiense y el rechazo al proteccionismo de Washington condujeron a que la iniciativa fracasara.

Canadá participó en la contienda automáticamente por ser parte del imperio británico. A dos meses de iniciadas las hostilidades, el Ministerio de Guerra de Canadá había logrado reunir a más de treinta mil voluntarios pobremente equipados, y los despachó a Gran Bretaña. Debido al desempleo imperante y a la creciente existencia de canadienses en edad de prestar su servicio militar, las cifras de reclutamiento entre 1914-1915 se mantuvieron elevadas. Pero la guerra, contrariamente a lo esperado, se alargó y, por ello, el gobierno de Ottawa decidió conformar una fuerza de quinientos mil hombres, ninguno de los cuales debía ser conscripto. Evidentemente, el reclutamiento voluntario disminuía de manera alarmante, a medida que el empleo en el país absorbía a todos los hombres y mujeres aptos. A esas alturas, los francocanadienses manifestaban que Canadá ya había cumplido satisfactoriamente su participación en el conflicto.¹²

El saldo de la participación canadiense en la guerra fue muy alto. Sin embargo, denotaba el espíritu noratlántico del dominio, sobre todo cuando Canadá intervino en la Conferencia de Paz de París, en 1919, al suscribirse el Tratado de Versalles e incorporarse a los trabajos de la Sociedad de Naciones.¹³

¹⁰ Gilbert R. Winham, *Trading with Canada. The Canada U.S. Free Trade Agreement* (Nueva York: The Twentieth Century Fund), 5.

¹¹ Robert Bothwell, “Has Canada Made a Difference? The Case of Canada and the United States”, en John English y Norman Hillmer, eds., *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order* (Toronto: Lester, 1992), 8.

¹² Ramsay Cook, “El triunfo y las penas del materialismo, 1900-1945”, en Brown, comp., *La historia ilustrada...*, 447-448.

¹³ *Ibid.*, 436.

El desenlace de la primera guerra mundial, el advenimiento de la Gran Depresión del sistema capitalista y el rechazo estadounidense a ejercer el liderazgo provocaron que Canadá se acercara a Gran Bretaña para buscar protección frente a la crisis. En junio de 1930, el presidente de Estados Unidos Herbert Hoover daba el visto bueno a la legislación arancelaria Smoot-Hawley, mediante la cual el gobierno de Washington elevaría a niveles históricos las cuotas cuantitativas del comercio. En febrero de 1932, el gobierno canadiense realizó una exitosa negociación arancelaria con la Corona británica, de la cual Canadá se beneficiaría durante un tiempo. Así, hacia 1937, 38 por ciento del total de las exportaciones canadienses se dirigía al mercado británico, en contraste con 27 por ciento correspondiente a 1930.¹⁴ Con todo, hacia 1926, Estados Unidos reemplazaba a Gran Bretaña como el mayor inversionista extranjero en Canadá.¹⁵

El Reino Unido estaba muy interesado en conformar un bloque comercial bajo la tutela de la Corona. Con ese fin, se realizó una conferencia en Ottawa en el verano de 1932, aunque sin éxito: sólo a nivel bilateral los dominios y Gran Bretaña o los dominios entre sí tendrían en otorgarse algunas preferencias arancelarias.¹⁶ Pero la Depresión se profundizó en 1934 y el gobierno comenzó a pensar en una versión canadiense del nuevo orden (*new deal*) de Roosevelt, además de un acuerdo comercial con su vecino.

En 1935, con el retorno al gobierno del primer ministro Mackenzie King, Canadá negoció un acuerdo comercial con Estados Unidos al amparo de la Ley Hull de Acuerdos Comerciales. El acuerdo entró en

¹⁴ White, *Fur Trade...*, 109.

¹⁵ Cook, "El triunfo...", 466.

¹⁶ *Ibid.* El autor explica que para que los vínculos entre Canadá y el Reino Unido pudieran estrecharse, se requería que las democracias autogobernadas, que formaban parte de la Commonwealth, manifestaran el interés común por instituir una federación imperial. Empero, en las Conferencias imperiales, celebradas en 1926 y 1930, quedó claro que sólo el simbolismo de la Corona británica y ninguna intervención práctica del gobierno del Reino Unido vincularía a Canadá y a los otros dominios autónomos autogobernados con su vieja metrópoli. Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y (por el momento), el Estado Libre Irlandés y Terranova ya no eran parte del imperio británico sino integrantes de una nueva asociación denominada Commonwealth. Esta institución tuvo curso legal con el Estatuto de Westminster de 1931.

vigor el 1 de enero de 1936;¹⁷ el segundo de la serie fue suscrito en 1938, precedido por un tratado muy liberal signado por los canadienses y la Corona británica en 1937, y acompañado por un nuevo pacto comercial entre Londres y Washington en 1938. El Reino Unido y otras porciones del imperio británico en el mundo se mantenían como mercados significativos para la producción canadiense, y absorbería más de la tercera parte de las exportaciones totales de Canadá hasta principios de los años cincuenta. Incluso, era visible, hacia los treinta, que la tendencia a la integración continental con la economía estadounidense estaba echando raíces profundas en Ottawa.¹⁸

CUADRO 1
PORCENTAJE DEL DESTINO CAMBIANTE DE LAS EXPORTACIONES CANADIENSES
(1930 Y 1950)

<i>Destino</i>	<i>1930</i>	<i>1950</i>	<i>Cambio</i>
Reino Unido	27	15	-12
Otros países	20	14	-6
Otros acuerdos preferenciales	8	6	-2
Estados Unidos	45	65	+20

FUENTE: White, *Fur Trade...*, 115.

La participación canadiense en la segunda guerra mundial fue difícil, ya que alentó la polarización de opiniones entre los anglo y los francocanadienses. En 1940 se suscribió el Acuerdo de Ogdensburg, mediante el que se estableció la Junta Mixta Permanente de Defensa, a la que sucedió, un año después, el Acuerdo de Hyde Park, en virtud del cual se tomaron medidas financieras que permitirían a Ottawa financiar los materiales de guerra que eran proporcionados a Gran Bretaña conforme al acuerdo de préstamo-arrendamiento suscrito por Washington y Londres (una triangulación noratlántica estratégica). Los historiadores

¹⁷ En realidad era muy menor si se le compara con el negociado por ambas partes en 1911, que se rechazó y nunca pudo entrar en vigor. Aun así, el acuerdo comercial de 1935 sirvió para reducir sustancialmente el proteccionismo existente en esos dos países.

¹⁸ White, *Fur Trade...*, 113.

consideran que tal estrategia marcó el paso definitivo de Canadá de la esfera de influencia de Gran Bretaña a la de Estados Unidos.¹⁹

Los primeros años de la guerra se caracterizaron por la presencia canadiense en Gran Bretaña, a fin de repeler cualquier posible amenaza de invasión, pero las acciones más importantes perpetradas por las fuerzas armadas canadienses acontecieron en el Pacífico, particularmente en Hong Kong, hasta donde llegaron para luchar contra los japoneses, operación que fue desastrosa para Canadá.²⁰ En el otoño de 1942, este país padeció grandes bajas en Dieppe, a las que se sumaron las de Sicilia y el penoso avance a lo largo de Italia, hasta llegar a Roma en el verano de 1944. En la liberación de Francia, el primer ejército de Canadá tuvo una relevante actuación, aunque a costa de grandes bajas, hecho que llevó nuevamente a Ottawa el debate en torno a la obligatoriedad de la conscripción.²¹

Para salvar la situación, el primer ministro Mackenzie King decidió llevar la discusión a un referéndum nacional, el segundo en la historia del país. El 27 de abril de 1942, los canadienses votaron: en Quebec, 73 por ciento de los electores dijo “no” a la conscripción obligatoria; en tanto que el Canadá anglo apoyó la moción a razón de cuatro votos contra uno. Para evitar una crisis en la unidad nacional, King retardó el envío de tropas canadienses a Europa, de manera que sólo hasta 1945 se mandaría un contingente de 2 463 soldados, conformado por tropas inicialmente reclutadas para tareas internas. Así, la contribución de los francocanadienses en la guerra fue marginal, y los anglocanadienses, que pelearon mayoritariamente en el frente, nunca perdonaron a los quebequenses que no hicieran lo mismo.²²

Mientras tanto, en 1944, siguiendo la tendencia iniciada con la Ley Arancelaria Underwood de 1913, Canadá y Estados Unidos eliminaron todas las barreras a la maquinaria agrícola.²³

¹⁹ Cook, “El triunfo...”, 502.

²⁰ Al igual que en Estados Unidos, los ciudadanos canadienses de origen japonés fueron expulsados de sus hogares en la costa occidental, se les confiscaron sus propiedades y se les reubicó en campamentos o “campos de concentración” en el interior de Canadá.

²¹ Cook, “El triunfo...”, 503.

²² *Ibid.*, 506; “Painful Story. Past Referendums Have Aroused Passions that Left Lasting Scars”, *Macleans*, 19 de octubre de 1992, 30-31.

²³ *Ibid.*

Un hecho de singular importancia en la vocación noratlántica de Canadá lo constituyen los festejos con motivo de la victoria contra Alemania (el 6 de mayo de 1945) y la derrota de Japón unos cuantos meses después. En el primer caso, era visible la importancia que para la población revestía la guerra en Europa. Desmond Morton afirma —a propósito de esta reacción— que “la mayoría de los canadienses todavía miraba hacia el este, hacia sus orígenes”.²⁴ En contraste, la victoria sobre Japón escasamente generó júbilo.

Canadá se benefició con la guerra. El total de sus pérdidas humanas ascendió a 42 000 personas, esto es, dos terceras partes de los caídos en la primera contienda. Ottawa también contaba con la tercera marina más grande del mundo y la cuarta mayor fuerza aérea. La deuda generada por la guerra era manejable y las arcas de la nación estaban repletas de divisas. Canadá no sufrió conflictos en ultramar, como sí era el caso de sus aliados más importantes, y hacia 1946 la última de sus fuerzas en el extranjero había regresado a casa.

EL DECLIVE DEL NORATLANTISMO CANADIENSE

Con Gran Bretaña destruido, los canadienses comprendían, sin embargo, que su prosperidad económica dependía por completo de Estados Unidos. En febrero de 1947, cuando se descubrieron los yacimientos petroleros en Alberta, rápidamente Estados Unidos se convirtió en su principal cliente.²⁵ En 1948, el Congreso estadounidense, que autorizaba la ayuda económica a Europa Occidental a través del Plan Marshall, renovó a favor de Ottawa la mayoría de las ventajas de cooperación económica canadiense-estadunidense de que había gozado en los términos del Acuerdo de Hyde Park de 1941. Canadá se convirtió, asimismo, en la fuente más segura y cercana de minerales para Estados Unidos: desde níquel hasta uranio, requeridos, desde el punto de vista de Washington, en caso de un recrudecimiento de la guerra fría.²⁶

²⁴ Desmond Morton, “Tensiones de la abundancia, 1945-1987”, en Brown, comp., *La historia ilustrada...*, 510.

²⁵ Ed Shaffer, *Canada's Oil and the American Empire* (Edmonton: Hurtig, 1983), 140-141.

²⁶ Morton, “Tensiones...”, 515.

Entre 1947-1948, el gobierno de Ottawa inició las negociaciones para suscribir un acuerdo de libre comercio con Washington, aunque la percepción de que Estados Unidos estaba asumiendo un control creciente sobre la economía canadiense determinó que Mackenzie King vetara el proyecto,²⁷ si bien el ensanchamiento de las relaciones se llevaría a cabo de todos modos al momento en que el país del maple ingresara al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), debiendo dismantelar una gran cantidad de barreras erigidas desde tiempo inmemorial para proteger la economía canadiense de la competencia foránea, especialmente en los años de la Gran Depresión. Pero ya en 1951, las ambiciones de los inversionistas de Ohio sobre el hierro de la península de Labrador propiciaron un acuerdo entre los dos países para construir un canal y aprovechar el potencial hidroeléctrico del área.²⁸

Entre 1945-1955, la presencia de los capitales estadounidenses se duplicó en Canadá, pasando de 4 900 000 000 a 10 300 000 000 de dólares, mientras que la inversión directa se triplicó. A diferencia del proceso de reconstrucción de Europa Occidental, que reclamaba cuantiosos capitales estadounidenses para edificar infraestructura y capacidades productivas, erogación que además exigía el visto bueno del Congreso, Estados Unidos veía en su vecino un mercado capitalista desarrollado capaz de responder de inmediato a las necesidades de expansión de su economía.

CANADÁ EN LA OTAN

La participación canadiense en la OTAN se produjo ante una gran presión ejercida por el gobierno de Washington, ya que las políticas de seguridad del Atlántico Norte estaban vinculadas a la contención del comunismo en dicho océano. En Canadá, sin embargo, el debate en torno a la participación en la OTAN fue muy amargo, especialmente entre quienes consideraban que el ambiente internacional se orientaba hacia un conflicto entre Washington y Moscú —razón por la que

²⁷ Winham, *Trading with Canadá...*, 6.

²⁸ Morton, "Tensiones...", 517-518.

convenía a Ottawa afianzar los vínculos con su vecino—, y los que consideraban que éste estaba tomando el control de las políticas canadienses de seguridad.²⁹

El primer ministro Mackenzie King afirmaba que “lo que temíamos no era una abierta declaración de guerra de parte de Rusia para producir una conflagración de inmediato, sino que los estadounidenses, conscientes del poder que poseían, se dirigieran de manera no intencional pero rápida hacia las medidas que pudieran conducir a la guerra”.³⁰ No obstante, era indudable que a los ojos de los canadienses era preferible un arreglo de seguridad multilateral a uno bilateral con Estados Unidos por tres razones:

1. Canadá deseaba impedir una nueva conflagración en Europa y quería involucrarse en la implantación de las medidas necesarias para restaurar la confianza y el equilibrio del poder en Europa Occidental. Si la Unión Soviética invadía Europa, se traduciría en una guerra, la cual se desarrollaría en condiciones poco favorables para Occidente, de manera que Ottawa asumía la visión del llamado viejo continente como una línea primordial de defensa. Se consideraba también que una agrupación nortlántica fomentaría el crecimiento de la neutralidad en Europa y la contención del resurgimiento del militarismo alemán. Fueron los intereses canadienses (y no una decisión visceral) los que se encontraban detrás de la pertenencia a la alianza nortlántica. Y para demostrar su involucramiento, en 1950, luego del estallido de la guerra de Corea, Canadá estacionó una brigada militar en Europa como símbolo tangible de su participación.

Con todo, cabe aclarar que el compromiso canadiense no era indispensable estrictamente hablando. Además, en el Departamento de Estado estadounidense, George Kennan se oponía a la institucionalización de la OTAN, debido a que el gobierno de Washington lo obligaba a asumir compromisos muy onerosos en cuanto a la seguridad europea, además de que una coalición

²⁹ Tom Keating y Larry Pratt, *Canada, NATO and the Bomb. The Western Alliance in Crisis* (Edmonton: Hurtig, 1988), 1.

³⁰ *Ibid.*, 2.

antisoviética forzaría la división permanente de Europa. Y estos comentarios, conocidos en Canadá en 1948, hacían dudar a Ottawa sobre la conveniencia de involucrarse en la alianza.

2. En segundo lugar, Canadá y Gran Bretaña consideraban que una alianza con Estados Unidos limitaría sustancialmente las respuestas unilaterales que Washington pudiera tener hacia la “amenaza soviética”. Se temía que, de acuerdo con ciertas circunstancias, especialmente el auge de la histeria anticomunista (que llevaría al macartismo a un peligroso ascenso), Estados Unidos se sentiría tentado a emplear armas nucleares, hecho que involucraría automáticamente a Canadá y a Europa toda. Así, desde la óptica noratlántica de Ottawa y de Londres, la alianza con Estados Unidos permitiría un cierto grado de control sobre el proceso de toma de decisiones de Washington en materia de seguridad.
3. En tercer y último lugar, Canadá prefería un arreglo multilateral a un impopular arreglo continental con su vecino en asuntos militares y de seguridad. El gobierno de Ottawa asumía la opinión de que la alianza noratlántica, con la participación europea, constituiría, de hecho, un contrapeso de Estados Unidos y a su injerencia en los asuntos canadienses.³¹ Debe comprenderse también que, de haberse resistido a participar en la OTAN, Canadá habría incurrido en una especie de *finlandización*, esto es, un neutralismo aislacionista, esforzándose por convencer a Washington de que Ottawa no constituía una amenaza a la seguridad estadounidense en el rígido ambiente bipolar y de guerra fría que se vivía.³²

Por tanto, no debe pensarse que Canadá se plegó al texto base de la alianza noratlántica propuesto inicialmente, sino que, preocupado por los aspectos políticos de la coalición, el gobierno de Ottawa promovió una iniciativa que se convertiría en el artículo 2 de la Carta de

³¹ *Ibid.*, 4-5.

³² *Ibid.* Visto en retrospectiva, Canadá debía ser un aliado de Estados Unidos a partir de cuatro consideraciones: la política estratégica global; las políticas específicas de la alianza; las políticas de defensa específicas de la relación Canadá-Estados Unidos; y las disputas entre Estados Unidos y otro(s) aliado(s), en las que Canadá podría involucrarse o no. Véase David Leyton-Brown, “Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances”, en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal, eds., *America's Alliances and Canadian-American Relations. North American Security in a Changing World* (Toronto: Summerhill Press, 1988).

la OTAN.³³ La defensa canadiense de esta disposición haría que en las negociaciones la propuesta se denominara “el artículo canadiense”.³⁴

El célebre Lester B. Pearson escribía en sus memorias que

[...] la única posibilidad —y esto sigue siendo cierto— de que la alianza noratlántica perdurara residía en sostenerla en algo más que la simple cooperación militar. Una alianza basada en el temor a la agresión y en la necesidad de realizar acciones defensivas contra el agresor desaparecerán cuando el temor se desvanezca. Si se desea que nuestra alianza sobreviva, deberá tener bases políticas, sociales y económicas.³⁵

Esta disposición también tenía el propósito de buscar consensos internos en materia de política exterior. Si Canadá participaba en la OTAN, su involucramiento tendría que “marcar la diferencia” y justificarse ampliamente ante los ojos de la opinión pública canadiense. Además, como es sabido, la federación ve a la política exterior de Canadá como una manera de fomentar la unidad nacional, mitigando las tensiones sociales e históricas que existen en el país.

Durante los primeros años de vida de la alianza, Canadá se involucró muy activamente en la misma. Con la guerra de Corea, en la que el gobierno de Ottawa participó, se produjo una elevación del presupuesto para la defensa de Canadá (de 1.4 del PNB en 1947 a 8.8 por ciento entre 1952-1953), los estudiosos atribuyen este notable incremento a la participación en la OTAN. Así, en 1952, el gasto militar canadiense se erigió en el cuarto más grande de todos los socios noratlánticos, sólo superado por Estados Unidos (14.9), Reino Unido (11.2) y Francia (11 por ciento).³⁶

³³ El cual a la letra dice que: “Las partes contribuirán al desarrollo de relaciones internacionales pacíficas y amistosas al fortalecer sus instituciones libres, al posibilitar un mejor entendimiento de los principios conforme a los cuales son creadas estas instituciones, y a través de la promoción de condiciones de estabilidad y bienestar. Buscarán la eliminación del conflicto en sus políticas económicas internacionales y fortalecerán la colaboración económica entre cada uno y todos”.

³⁴ Charles F. Doran, “The Origins and Limits of NATO Cohesion”, en McKinsey y Nossal, eds., *America's Alliances...*, 145.

³⁵ Kim Richard Nossal, “A European Nation? The Life and Times of Atlanticism in Canada”, en English y Hillmer, eds., *Making a Difference?...*, 85.

³⁶ David J. Bercuson, “Canada, NATO and Rearmament, 1950-1954: Why Canada Made a Difference (But not for Very Long)”, en English y Hillmer, eds., *Making a Difference?...*, 104.

Buena parte de los recursos destinados a la defensa en ese tiempo se canalizaron hacia los salarios del personal militar, nuevos sistemas de armamento y equipo, pero también Canadá gastó considerables sumas en infraestructura de la OTAN, asistencia mutua, entrenamiento de pilotos y otros proyectos de la alianza. En cuanto al Programa de Asistencia Mutua, que consistía en transferir los excedentes de equipo británico a Bélgica y a otros socios de la coalición, hacia 1954 buena parte de la asistencia se utilizó para la construcción de los jets Sabre de Gran Bretaña.³⁷ Aunque podría decirse que estas erogaciones presupuestales para la defensa de la OTAN constituyeron un gasto natural inherente a la edificación de las capacidades militares y el adiestramiento que implicaba la alianza misma, a partir de 1952 comenzó a producirse un declive en las contribuciones canadienses y, en general, de todos los socios noratlánticos. Estos datos se analizarán con más detalle hacia el final del presente trabajo. Pero baste insistir en el hecho de que Canadá asumió, al paso del tiempo, que sus grandes aportaciones a la OTAN le retribuían pocos beneficios, además de que un gasto militar de esas proporciones resultaba insostenible, so riesgo de resquebrajar la base de la economía canadiense; además, a medida que avanzaba la carrera armamentista, los sistemas de armamentos se tornaban cada vez más caros. Así, de estar ubicado en el cuarto lugar en términos del gasto de defensa en 1954, hacia 1970 Ottawa ya ocupaba el décimo sitio.³⁸

Sin embargo, la OTAN, en opinión de Estados Unidos, no alcanzaba a cubrir las necesidades de seguridad en América del Norte, sobre todo a partir de que la ex URSS logró lanzar con éxito al espacio el primer *Sputnik* o satélite artificial de la Tierra, tecnología que le permitiría desarrollar misiles balísticos intercontinentales, los cuales, disparados desde el territorio soviético, tendrían que hacer uso del Ártico y del Polo Norte, al cual Canadá tiene acceso.³⁹ Además de las bases militares estadounidenses existentes en Canadá, el gobierno canadiense planeó la construcción de una red de instalaciones de radar, comenzando con la extensión Pinetree Line en 1951 y continuando

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, 120.

³⁹ La única excepción era el Fractional Orbit Bombardment System (FOBS), concebido para atacar el territorio estadounidense partiendo del territorio soviético y utilizando el Polo Sur.

con la Distant Early Warning Line (DEW) en 1954.⁴⁰ De manera que Estados Unidos y Canadá suscribieron el North American Aerospace Defense Command (NORAD) en 1957, mediante el cual el territorio canadiense se convertiría, de hecho, en una extensión de los sistemas de defensa y de seguridad de Estados Unidos.

La idea de una comunidad noratlántica triangular cuyos vértices se ubicarían en Europa (especialmente en Gran Bretaña y, en menor medida, en Francia), Estados Unidos y Canadá, comenzó a experimentar serios reveses en ese mismo año, cuando Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia, Alemania y Francia decidieron instituir la Comunidad Económica Europea (CEE). Como se puede observar en el cuadro 2, entre 1950 y 1965 las exportaciones canadienses a Gran Bretaña y Estados Unidos disminuyeron, paralelamente al auge en las exportaciones a otros países, ya que, como se explicaba en líneas anteriores, el gobierno canadiense asumía que la promoción de los intereses del país en el exterior podía lograrse satisfactoriamente en términos multilaterales, puesto que en la relación bilateral con Estados Unidos era muy difícil lograr una negociación equitativa o, como ellos afirmaban, *recíproca*.

CUADRO 2
PORCENTAJE DEL DESTINO CAMBIANTE DE LAS EXPORTACIONES
CANADIENSES (1950 y 1965)

<i>Destino</i>	<i>1950</i>	<i>1965</i>	<i>Cambio</i>
Estados Unidos	65	57	- 8
Reino Unido	15	14	- 1
Otros acuerdos preferenciales	6	6	0
Otros países	14	23	+9

FUENTE: White, *Fur Trade...*, 122.

No obstante, en 1965, los vínculos económicos entre Canadá y Estados Unidos se fortalecieron de manera proporcional con el afianzamiento de las relaciones intracomunitarias en Europa. Así, los gobiernos de Washington y Ottawa decidieron suscribir el Acuerdo

⁴⁰ Keating y Pratt, *Canada, Canada, NATO and the Bomb...*, 63.

Auto-Pact, mediante el cual emulaban la integración sectorial desarrollada por los entonces socios de la CEE, cuyo antecedente más concreto fue la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951.

CUADRO 3
PORCENTAJE DEL CAMBIANTE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES
CANADIENSES (1965-1985)

<i>Destino</i>	<i>1965</i>	<i>1985</i>	<i>Cambio</i>
Reino Unido	14	2	- 12
Otros países	18	11	- 7
Otros socios de la CEE	7	4	- 3
Japón	4	5	+1
Estados Unidos	57	78	+21

FUENTE: White, *Fur Trade...*, 133.

El comercio automotriz, que representa un tercio del total del comercio entre Canadá y Estados Unidos, se erigió así en un proceso de integración sectorial que, al tener importantes efectos en la liberalización del comercio en otras ramas, presagiaba un acuerdo económico más amplio como el que efectivamente se produjo en 1989.

Cuando la OTAN cumplió veinte años de existencia (1969), el primer ministro canadiense Pierre-Elliot Trudeau trató de acallar las críticas de algunos sectores que vaticinaban un descenso del noratlantismo canadiense en las relaciones internacionales, y afirmaba: “hemos decidido [permanecer en la OTAN] porque la consideramos necesaria y adecuada para continuar participando apropiadamente en arreglos de seguridad colectiva con otros Estados, en el interés de la seguridad nacional canadiense y en la defensa de los valores que compartimos con nuestros amigos”.⁴¹ No hay que olvidar que para muchos este pronunciamiento resultaba hasta cierto punto inusual si se considera

⁴¹ Nossal, “A European Nation?..”, 89.

que en otros momentos Trudeau manifestó actitudes profundamente antiestadunideses que culminarían con la propuesta de la llamada Tercera Opción.

Con todo, en la década de los setenta, los arreglos alcanzados en las sucesivas rondas de negociaciones comerciales en el marco del GATT habían logrado disminuir significativamente las barreras al comercio entre Canadá y Estados Unidos, a la vez que era clara la dependencia estructural canadiense respecto al mercado estadounidense. En 1970, ya 65 por ciento de las exportaciones canadienses se dirigían al sur de su frontera, en contraste con 57 por ciento imperante en 1965; mientras que la cifra se elevaba de 1971 a 1972 de 68 a 69 por ciento.⁴² De ahí que, en un esfuerzo de diversificación que cada vez se perfilaba menos noratlántico, el gobierno de Trudeau signara, en 1976, un acuerdo marco de cooperación económica con la CEE, mientras se adoptaba una política de preferencias arancelarias hacia los países en desarrollo, especialmente los pertenecientes a la Commonwealth y a la francofonía.⁴³

Pese a los esfuerzos realizados por mantener vivo el noratlantismo canadiense, su declive obedeció a tendencias estructurales muy claras, las cuales se aceleraron con el nuevo regionalismo que privaba en las relaciones internacionales de fines de siglo y de milenio. Por ahora, baste mencionar que, hacia 1980, Canadá ocupaba el penúltimo lugar entre los catorce miembros de la OTAN que contaban con un ejército (ya que de sus dieciséis socios, Luxemburgo e Islandia carecen de fuerzas armadas). En ese año, Canadá destinaba 1.8 por ciento de su producto nacional bruto (PNB) a la defensa, mientras que el promedio de la OTAN era de 3.8 por ciento. Además, en Canadá sólo 1 por ciento de la fuerza de trabajo estaba vinculada al ejército, en

⁴² White, *Fur Trade...*, 136.

⁴³ *Ibid.*, 137. La francofonía se define como el grupo de países y pueblos que utilizan la lengua francesa de una u otra forma. En 1960, se lanzó la iniciativa por parte de los presidentes de Senegal y Argelia, para que, en 1970, naciera la Agencia para la Cooperación Técnica y Cultural (ACTC), que condujo, hacia 1986, a encuentros regulares entre los jefes de Estado o de gobierno de las partes contratantes. Canadá participó en calidad de país francófono. Además, el compromiso canadiense hacia la francofonía obedece al deseo gubernamental de vincular la naturaleza cultural canadiense a la política exterior del país. Así, la política canadiense hacia este foro se definió sobre todo como respuesta a las iniciativas y aspiraciones del gobierno de Quebec. Jean-Philippe Thérien, "Canada and Francophone Multilateral Cooperation", en English y Hillmer, eds. *Making a Difference?...*, 54-55.

contraste con 2.8 por ciento que promediaban los demás socios nortatlánticos. Sólo Luxemburgo e Islandia figuraban después de Canadá. Pero el declive de la participación canadiense en la alianza no se detuvo ahí. Entre agosto y diciembre de 1994, Canadá abandonó su presencia militar en las bases de Lahr y Baden, en Alemania. Una vez clausurada la base de primera, las únicas tropas canadienses en Europa serían los 150 efectivos al servicio de los sistemas de control y alerta aéreas (AWACS, por sus siglas en inglés), en Geilenkirchen, Alemania, más 250 funcionarios asignados a distintas oficinas de la OTAN. Aunque Canadá tenía el compromiso de mantener una brigada de cinco mil elementos y dos escuadrones CF-18 listos para acudir en defensa de Europa si surgiera un problema de seguridad que lo ameritara, el cierre de las bases referidas denotaba un cambio fundamental en la actitud militar de Canadá.⁴⁴

EL PRESUPUESTO CANADIENSE PARA LA DEFENSA EN LOS NOVENTA

*[Alguien], en algún lugar, en algún momento tendrá que tomar pronto decisiones respecto de la raison d'être de las fuerzas armadas canadienses. Éstas han estado en piloto automático durante tanto tiempo que es fácil olvidar que el Departamento de Defensa Nacional se apropia en el vecindario de doce mil millones de dólares al año, 10 por ciento del gasto de Ottawa, con un desempeño mediocre.*⁴⁵

La llamada *segunda guerra fría* que desarrolló Ronald Reagan para “recuperar los espacios perdidos”, de cara a la confrontación con la ex Unión Soviética, también encontró eco en Canadá. Habiendo sido electo Brian Mulroney como primer ministro en 1984 y en respuesta a compromisos electorales, incrementó el presupuesto al Departamento de Defensa Nacional. Así, por ejemplo, las tropas ascendieron de 33 228 efectivos en ese año, a 36 600 en 1989. En cuanto a los

⁴⁴ Andrew Phillips y E. Kaye Fulton, “Auf Wiedersehen, Goodbye”, *Maclean's*, 19 de julio de 1993, 27-28; María Cristina Rosas, “Canadá y la geopolítica de América del Norte en los noventa”, *Comercio Exterior* 44, no. 2 (febrero de 1994): 102-110.

⁴⁵ Éste fue el editorial de *The Globe and Mail* en 1993, a propósito del debate en torno a los recursos de las fuerzas armadas y la propuesta de disminuirlos sustancialmente tras la victoria del Partido Liberal en las elecciones federales.

recursos financieros disponibles para el Departamento de Defensa Nacional, pasaron de ocho mil millones en 1943 a doce mil millones en 1989, con un incremento neto de 50 por ciento. En 1987, cuando se dio a conocer el *white paper* denominado “Challenge and Commitment”, se planteaba la necesidad de incrementar aún más el presupuesto bélico y adquirir una flotilla de submarinos nucleares.⁴⁶

Sin embargo, el colapso de la ex Unión Soviética, del Pacto de Varsovia y las reformas económicas y políticas de los países de Europa Oriental obligaron a una revisión del presupuesto para la defensa de Canadá. En ese marco, el gobierno de Mulroney propuso recuperar parte de los llamados “dividendos de la paz” para reducir el déficit presupuestal. Canadá, agobiado por la recesión, rápidamente inició ajustes mediante la reducción del número de tropas de 89 000 efectivos a 75 000 entre 1995 y 1996; cerró las bases militares en Alemania y la compensación a estos recortes se llevó a cabo con el fortalecimiento de los reservistas.⁴⁷

Con éstos antecedentes, el nuevo primer ministro Jean Chrétien redactó el nuevo *white paper* para revisar la política de defensa. El documento presentaba algunas contradicciones, destacando su primer párrafo, en el que se afirma que es improbable que Canadá se involucre en un conflicto con una gran potencia en el futuro cercano, frente a la consigna de que de todas maneras el entorno internacional es volátil e impredecible. Así que, para lidiar con las amenazas a la seguridad canadiense, se debía contar con capacidades militares flexibles tanto en términos de combate como en los escenarios en que se actuaría.⁴⁸ La crítica de los especialistas es que una doctrina basada en estas premisas se justifica en el caso de un presupuesto militar como el estadounidense, no en uno comparativamente tan diminuto como el canadiense.

No obstante, los recortes en la esfera militar durante la administración de Chrétien difieren de los hechos en los últimos años del gobierno de Mulroney, pues este último recortó personal militar, aunque mantuvo intacto al personal civil vinculado a la defensa. Así, en la época de Chrétien se ha puesto énfasis en el personal civil, aun-

⁴⁶ Sjolander, “Cashing in on the «Peace...»”, 257.

⁴⁷ *Ibid.*, 258.

⁴⁸ *Ibid.*, 261.

que también se ha tomado decisiones polémicas, como el cierre de bases militares en Canadá, que afectó a ocho de las entonces doce provincias y territorios (ahora son trece, con el establecimiento de Nunavut); también se cerraron escuelas militares.⁴⁹

A principios de 1993, un grupo integrado por veinte distinguidos canadienses pertenecientes a las esferas académicas, empresarial y política se pronunciaron en pro de un debate en torno a las políticas públicas para la defensa nacional. El grupo, denominado Consejo Canadá 21, elaboró un documento titulado “Canada and Common Security in the Twenty-First Century” que, en esencia, plantea que Canadá reestructure a fondo sus fuerzas armadas reorientando sus actividades, especialmente en favor de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU; además, sugiere que Ottawa debe abstenerse del involucramiento en operaciones internacionales que incluyan altas posibilidades de ataque con artillería pesada y modernos sistemas de armamento.⁵⁰

En 1994 se difundió el nuevo documento, que, si bien mantenía la idea de contar con fuerzas armadas flexibles y capaces de operar en los escenarios y condiciones más variados, también proponía reducciones cuantitativas de soldados: pasar de 72 000 cuando el documento salió a la luz, a sesenta mil, a finales de 1999. El personal civil debía disminuir en dicho periodo de 32 000 a veinte mil efectivos. Sin embargo, en el ejército se incrementaría el número de activos a tres mil, debido a la participación canadiense en operaciones de mantenimiento de la paz, aunque se redujese el personal de la fuerza aérea. El equipamiento es un punto importante de “Canada and Common Security...”, porque se plantea la adquisición de vehículos para transporte de personal militar, nuevos helicópteros y submarinos, y nuevos helicópteros de búsqueda para la fuerza aérea. Asimismo, se pone énfasis en la permanencia de Canadá en el NORAD y la OTAN.⁵¹

Desde 1962-1963 a la fecha, el presupuesto para la defensa de Canadá como porcentaje del gasto gubernamental pasó de 21 a 6 por ciento, una caída de 71 por ciento. De manera análoga, las transfe-

⁴⁹ *Ibid.*, 262.

⁵⁰ *Ibid.*, 264-265.

⁵¹ *Ibid.*, 267.

rencias y los subsidios federales, que incluyen pagos por igualación y programas sociales, han crecido sustancialmente y el monto para el servicio de la deuda se triplicó a aproximadamente 30 por ciento del gasto gubernamental. Canadá destina cinco veces más a la deuda que a la defensa. El presupuesto para esta última es aproximadamente 10 por ciento de lo que gasta el gobierno en transferencias y subsidios.⁵²

CANADÁ EN KOSOVO Y LAS LIMITACIONES EN TIMOR ORIENTAL

Desde la participación de Canadá en la guerra de Corea en 1950, no se había producido un despliegue tan amplio de fuerzas armadas canadienses en conflicto alguno, ni siquiera en crisis como la del Canal de Suez, Chipre o Somalia. Eso es lo que revistió de especial importancia la presencia de Canadá en la guerra de Kosovo, donde Ottawa participó en el inicio de los bombardeos contra posiciones serbias utilizando seis aviones de combate y reforzando su presencia con otros doce aviones emplazados en la base aérea de Aviano, Italia. Más interesante resulta saber que hubo un consenso interno para participar en esas operaciones. Todos los partidos políticos concordaron, aunque la oposición presionó al gobierno de Chrétien para que se establecieran consultas con el Parlamento en caso de que el conflicto se incrementara y fuera menester emplazar tropas en tierra.⁵³ De manera que, considerando el renovado interés de Canadá por el involucramiento en la crisis de Kosovo, muchos esperaban que Ottawa fuese de los primeros en ofrecer tropas para que acudieran a Timor Oriental, donde la violencia alcanzó un nivel insostenible a raíz del referéndum que, al amparo de la ONU, se llevó a cabo en agosto de 1999. De hecho, el primer ministro canadiense Jean Chrétien declaró que “los canadienses aman [esta responsabilidad]. Consideran que es una buena manera de estar presentes en el mundo [...] siempre estamos ahí, como los *boy scouts*”.⁵⁴

⁵² Defence Associations National Networks, “The Budget Challenge. Canadian Defence Preparedness Association”, *National Network News* 3, no. 8 (invierno de 1995-1996): 2.

⁵³ Economist Intelligence Unit, *Canada. Country Report* (2º cuatrimestre de 1999), 15.

⁵⁴ Steven Pearlstein, “Budget Cuts Hurt Canada Peace Role”, *The Guardian Weekly*, 30 de septiembre-6 de octubre de 1999, 31.

La promesa de ir a Timor Oriental fue sencilla de formular, pero hacer efectivo el envío de tropas resultó más difícil de lo que se esperaba, ya que Canadá tiene emplazados más de 3 800 soldados en todo el mundo en una docena de operaciones de paz, por ello ha sido complicado disponer de unos seiscientos soldados para enviarlos al enclave portugués en el sureste de Asia. Los problemas son de todo tipo, aunque sobresalen los de infraestructura. La marina canadiense tiene una capacidad de transporte tan precaria que tuvo que recurrir a su única nave encargada de abastecimiento de la totalidad de la flota del Pacífico para movilizar a los soldados.

Por otra parte, el primero de los aviones de la fuerza aérea canadiense que se dirigía a Timor Oriental debió regresar tres veces a la base por problemas técnicos. Otro de los aviones C-130 Hércules (con 34 años de antigüedad) logró llegar a Timor Oriental, pero sobrevolando por debajo de los diez mil pies de altura, pues el sistema de presión de la cabina se averió.⁵⁵

Los especialistas señalan que no existe correspondencia entre el deseo de Canadá por seguir siendo un actor importante en la escena mundial y la capacidad de sus fuerzas armadas para cumplir tal misión. Aunque esto no sólo ocurre en Canadá: a finales de septiembre de 1999 se llevó a cabo una reunión de los ministros de defensa de los países miembros de la OTAN en Toronto, donde el tema central fue la deficiencia o incapacidad militar de los miembros de la alianza. El flamante nuevo secretario general de la organización, el británico George Robertson, declaró en esa oportunidad que “no se puede hablar de los dividendos de la paz si no hay paz”.⁵⁶

El mensaje fue especialmente claro para Canadá, donde el gasto para la defensa desde el fin de la guerra fría bajó 30 por ciento en términos reales. El presupuesto canadiense para ese rubro es de apenas seis mil doscientos millones de dólares, el más bajo de todos los socios, excepto Luxemburgo. De hecho, se dio a conocer un informe confidencial que revela, que, de suscitarse un conflicto armado, Canadá cumpliría sólo con la mitad de las tareas comprometidas con esa instancia.⁵⁷

⁵⁵ *Ibid.*, 258.

⁵⁶ *Ibid.*, 258.

⁵⁷ *Ibid.*, 258.

De hecho, Canadá deberá abandonar más pronto que tarde la idea de combatir al lado de Estados Unidos u otros socios de la alianza noratlántica cuando dichas campañas requieran costosos y modernos sistemas de armamento, por ejemplo, de aviones de combate canadienses F-18 que tomaron parte en 10 por ciento de los bombardeos sobre Kosovo en la campaña que desarrolló la OTAN en los Balcanes, la fuerza aérea estaba tan necesitada de recursos que debió retirar la totalidad de su flota equipada con sistemas electrónicos.

El gasto militar de Canadá frente a los recursos canalizados para otras esferas, según el PNUD, queda como sigue:

- Canadá figura en el primer lugar de desarrollo humano en el mundo.
- El presupuesto para la defensa como porcentaje del combinado en el gasto en educación y salud en 1960 fue de 110.
- Su presupuesto para la defensa en 1985 (con precios de 1995) fue de 624 000 583 000 de dólares.
- El presupuesto para la defensa como porcentaje del combinado en el gasto de educación y salud en 1990-1991 fue de 30.1.
- Su presupuesto para la defensa en 1996 (con precios de 1995) fue de 533 000 510 000 de dólares.
- La ayuda oficial para el desarrollo (AOD), entregada como porcentaje del presupuesto militar en 1995, fue de 10.8 por ciento.
- El presupuesto para la defensa como porcentaje del PNB en 1985 fue de 4.1 por ciento.
- Las exportaciones de armas convencionales en 1996 (con precios de 1990) fueron por un monto de 17 260 dólares.
- El presupuesto para la defensa como porcentaje del PNB en 1996 fue de 2.6 por ciento.
- Las exportaciones de armas convencionales en 1992-1996 (con precios de 1990) en porcentaje fueron de 79.6.
- El presupuesto para la defensa per cápita en 1985 (con precios de 1995) fue de 753.1 dólares.
- Las fuerzas armadas totales en 1996 (en miles) fueron de 4 571.3 efectivos.
- El presupuesto para la defensa per cápita en 1996 (con precios de 1995) fue de 591.1 dólares.

- Las fuerzas armadas totales en el índice de desarrollo humano (índice = 100) en 1996 fue de 76.3.

Por otra parte, a pesar de que la marina cuenta con una pequeña flota de fragatas y submarinos modernos, no tiene helicópteros confiables. El ejército posee vehículos de reconocimiento, pero sus tanques Leopard son tan viejos que no pueden ganar credibilidad entre los batallones. Por eso se han multiplicado las voces que sugieren que Canadá destine enteramente su presupuesto para la defensa a las fuerzas de paz. No obstante, ello plantea severos cuestionamientos a la seguridad canadiense, la cual, debido a su ubicación geográfica, ha debido subordinarse a los criterios de seguridad definidos por Estados Unidos. De manera que en Canadá serán pocos los que estén de acuerdo en vulnerar la precaria capacidad defensiva y ofensiva del país, en aras de fortalecer su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Después de todo, con casi 190 miembros, ésta tendrá que idear nuevos mecanismos para lograr que sus socios acaten las responsabilidades a que se comprometieron al adherirse al organismo internacional más importante del orbe. Canadá no tendría por qué convertir sus fuerzas armadas en una especie de “ejército permanente” de la ONU, cuando otras naciones no sólo no apoyan a la institución sino que incluso bloquean sus márgenes de maniobra.

Mientras tanto, conviene reflexionar sobre el debate que generó la renovación del NORAD en el año 2000. Canadá y Estados Unidos estuvieron de acuerdo en llevar a cabo pláticas de alto nivel para discutir el futuro de la defensa aeroespacial de América del Norte, cuando la regionalización económica irremediablemente reclamaba espacios allende la esfera comercial. La propuesta estadounidense consistía en transformar el NORAD en un centro de comando y control para un nuevo sistema de defensa balística continental que protegiera las ciudades estadounidenses —y por extensión de Canadá— de ataques de misiles balísticos procedentes de los llamados “Estados bribones” (*rogue states*) o de un lanzamiento accidental de cohetes nucleares desde Rusia. Si bien la tecnología propuesta aun no se había probado, el Pentágono planeaba gastar cerca de diez mil millones de dólares en cinco años para desarrollar el sistema y esperaba que Canadá se uniera al programa.

Desde luego que para el gobierno de Jean Chrétien el problema es muy serio, ya que su gobierno había prometido en las campañas electorales trabajar en favor de la erradicación de las armas nucleares. Si participase en la iniciativa esbozada por Estados Unidos, Canadá tendría que alinear sus políticas nucleares con las de Washington. Sin embargo, aunque no lo hiciera, Estados Unidos se hallaba en condiciones de seguir adelante con el proyecto sin el permiso de Canadá.⁵⁸ Este último argumento fue el que convenció a Ottawa, en 1957, respecto a la necesidad de participar en la creación del NORAD, ya que, de otra manera no habría tenido capacidad decisoria sobre el emplazamiento de bases militares estadounidenses en su territorio.

CONSIDERACIONES FINALES

Canadá pasó de ser uno de los pilares más importantes de la OTAN en los orígenes de la guerra fría, hasta convertirse en su socio menos dinámico después de ésta. Parte de la explicación estriba en la continentalización acelerada que ha experimentado Canadá respecto a Estados Unidos, la regionalización de Europa Occidental y el declive, en consecuencia, del noratlantismo en las relaciones internacionales.

La OTAN, por su parte, modificó su doctrina estratégica, la composición de sus miembros (en 1999, con motivo del quincuagésimo aniversario de la alianza, se admitieron como miembros de pleno derecho Hungría, República Checa y Polonia),⁵⁹ la tecnología de sus sistemas de armamento y todo ello debía contribuir a hacer a la alianza noratlántica más atractiva a los ojos de sus socios. El problema es que, como coalición, la OTAN se creó para un contexto definido que hoy ya no existe, al menos en lo que respecta a la amenaza soviética y a la alianza militar “espejo” de la OTAN, esto es, el extinto Pacto de Varsovia.

La razón de ser de esta organización ha sido severamente cuestionada después de la guerra fría. De manera que, según los exper-

⁵⁸ Economist Intelligence Unite, *Canada...*, 14.

⁵⁹ En su visita a Bulgaria, el presidente William Clinton insinuó que Sofía podría ingresar a la OTAN.

tos, si la alianza noratlántica mantiene su existencia en el corto plazo, tendrá que fundarse en una verdadera sociedad entre dos pilares: Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y la Unión Europea.⁶⁰ Sin embargo, si Washington y Ottawa reestructuran a fondo el concepto del NORAD, Canadá tendrá menos interés en una alianza noratlántica renovada, debido a los costos materiales y políticos que una empresa de este tipo requeriría. Canadá, cuando participó en la fundación de la OTAN, confiaba en la contención del macartismo y en una asociación estratégica con Europa Occidental, que sería un contrapeso para Washington. En la actualidad, la regionalización de la Unión Europea, aleja considerablemente las posibilidades de un contrapeso para Washington, aún más: Francia y Alemania encabezan esfuerzos por crear estructuras militares encargadas de proveer seguridad al proceso europeo de integración sin la concurrencia de Estados Unidos.

Por otra parte, cuando la OTAN nació, Europa Occidental estaba destruida y veía a Canadá —intacto, sin que su territorio hubiese sido escenario físico del conflicto— como un contrapeso a la influencia de Estados Unidos en los asuntos europeos. Hoy, si se considera a la Unión Europea a partir de la suma del PIB de sus quince miembros es la primera potencia mundial con una enorme influencia en las relaciones internacionales y con capacidad de ejercer acciones de contrapeso, por sus propios méritos, frente a Estados Unidos. Canadá se tornó en un socio poco indispensable para los europeos. Con las reducciones que ha tenido el presupuesto canadiense para la defensa, así como por el retiro de su presencia militar en el llamado “viejo continente”, la Unión Europea percibe a Ottawa como incapaz de fungir como contrapeso de Washington.

Pero, a largo plazo, a menos que se produjese una amenaza grave a la seguridad europea, el futuro de la OTAN parece incierto, no sólo por los costos materiales que entraña ni por la norteamericanización (con el NORAD) o por la europeización (con la Unión Europea y los eurocorps) de la seguridad noratlántica, sino también porque existe la invitación a represalias por parte de países como Rusia o incluso China, que se sienten agraviados por las acciones de la alian-

⁶⁰ Todd Sandler y Keith Hartley, *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 260.

za noratlántica. Y no hay que perder de vista que una Europa Occidental más integrada y un NORAD renovado harán, con el tiempo, obsoleta a la OTAN.

Algunos analistas consideran que las acciones en Kosovo dieron nuevo vigor a la OTAN, sin embargo, los problemas derivados de que la alianza noratlántica operara al margen de la ONU no son fáciles de resolver. La OTAN tiene cincuenta años de vida y sólo en 1999 entró en combate por primera vez en su historia. A menos que tenga nuevas incursiones ante otros conflictos y logre la legitimidad correspondiente, las maniobras en Kosovo acelerarían el declive de aquélla.