



¿Qué puede aprender Europa de Canadá respecto al multilateralismo?

Soeren Kern *

Tema:

El primer Gobierno conservador en Canadá desde hace más de diez años se ha comprometido a recobrar la influencia geopolítica perdida por el país, mediante el aumento en el gasto en defensa y la mejora de sus relaciones con EEUU.

Resumen:

En unas elecciones centradas en la problemática actual y en gran parte libres de controversia ideológica, el dirigente conservador Stephen Harper ha sabido aprovechar el malestar generalizado entre los votantes por la corrupción gubernamental, derrotando al primer ministro Paul Martin, cuyo Partido Liberal ha gobernado en Canadá durante la mayor parte de los últimos cien años. Harper, un economista de libre mercado, proamericano y de tendencias neoconservadoras, se ha comprometido a recortar los impuestos, reducir el índice de criminalidad y “limpiar” el Gobierno. Sin embargo, en señal de que los canadienses (de quienes en ocasiones se dice que son norteamericanos con instintos europeos) no están dispuestos a abrazar sin reservas unas políticas sociales y económicas al estilo estadounidense, Harper no consiguió obtener una clara mayoría en la Cámara de los Comunes. Esto significa que quizá tenga que suavizar algunas de sus iniciativas más audaces en política interna, al verse obligado a gobernar en minoría y llegar a acuerdos con la oposición en un parlamento fragmentado. No obstante, en materia de política exterior Harper sí tendrá el control. No sólo ha subrayado su deseo de recobrar la influencia perdida con EEUU sino que también se ha comprometido a dar marcha atrás en el recorte del gasto militar efectuado por el Partido Liberal, que ha llevado a Canadá a una drástica pérdida de importancia geopolítica.

Análisis:

Los canadienses votan a favor de un cambio moderado

El líder conservador Stephen Harper ha prestado juramento como nuevo primer ministro de Canadá, pero los votantes solo le han otorgado el mandato para un programa de cambios mínimos. A pesar de haber protagonizado una campaña de ocho semanas prácticamente impecable en la que Harper expuso metódicamente una nueva política cada día, los *Tories* tan sólo obtuvieron 124 escaños, muy por debajo de los 155 necesarios para controlar la Cámara de los Comunes, que cuenta con un total 308 (el paso desde el Partido Liberal al Partido Conservador del transfuga David Emerson, nuevo ministro de Comercio Internacional, el 6 de febrero, otorga a los *Tories* un total de 125 escaños). Por lo tanto, aunque los *Tories* obtuvieron más escaños que ningún otro partido, consiguieron únicamente un gobierno minoritario que necesitará forjar acuerdos

* Investigador principal de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

con el Partido Liberal y el separatista Bloque Quebequés, partidos bisagra en el nuevo parlamento.

Los conservadores esperaban lograr una mayoría para poder poner fin a un *impasse* parlamentario que venía durando ya dos años y que había forzado a los liberales salientes a obtener el apoyo de los partidos de la oposición para mantener en el poder a su propio Gobierno de minoría. Sin embargo, los *Tories* se enfrentan ahora a las mismas limitaciones a las que tuvieron que enfrentarse los anteriores Gobiernos minoritarios, que históricamente han tenido una duración media de menos de 18 meses, un período muy inferior al mandato de cuatro a cinco años que puede ejercer un Gobierno que disfruta de mayoría parlamentaria. De hecho, los Liberales ya están especulando abiertamente sobre si el Gobierno minoritario de Harper podrá llegar al año. Esto significa que puede que los canadienses hayan cambiado un Gobierno políticamente inestable por otro.

Con todo, la victoria conservadora marca un drástico giro para un partido que tan recientemente como 1993 obtuvo tan sólo dos escaños de los 295 que entonces tenía el parlamento. Aquel año, Harper y otros legisladores abandonaron el partido, por entonces conocido como Conservador Progresista, para formar el Partido de la Reforma. Diez años más tarde, Harper unió los dos partidos antes de las elecciones de 2004 y los rebautizó con el nombre de Partido Conservador. Ahora, el objetivo a corto plazo de Harper es lograr la suficiente confianza pública en el unificado Partido Conservador para que si su Gobierno minoritario es derribado prematuramente mediante una moción de censura en el parlamento, los *Tories* puedan conseguir suficientes votos en las elecciones generales posteriores como para gobernar en mayoría. Por extensión, por lo tanto, el objetivo a largo plazo de Harper es convertir al Partido Conservador en un referente permanente de la política canadiense.

La elección de Harper marca un histórico cambio en el poder, de los centros tradicionales de la política nacional con base en la zona oriental de Canadá (la gran mayoría de los canadienses vive en las provincias del este, fundamentalmente en Ontario y Quebec) –la más socialmente liberal–, a las provincias de la zona occidental, de creciente riqueza y de carácter más conservador. Harper, un economista de libre mercado de 46 años procedente de Alberta, una provincia rica en petróleo en el oeste de Canadá que en cuestiones económicas y sociales tiende al centro-derecha, lleva tiempo sosteniendo que Ottawa y la estructura de poder escorada a la izquierda del Canadá oriental han tratado injustamente a la zona occidental. Un importante motivo de queja ha sido la infrarrepresentación del occidente canadiense en la Cámara de los Comunes.

Otra sorpresa fue que los conservadores también obtuviesen triunfos significativos en el Quebec francófono, la provincia socialmente más liberal de Canadá. Al pasar de ninguno a diez escaños en Quebec, los conservadores privaron al separatista Bloque Quebequés de la mayoría, lo cual, para satisfacción de canadienses de todo el espectro político, muestra que la mayoría de los habitantes de Quebec, si bien están a favor de una mayor descentralización, prefieren seguir formando parte de la Federación Canadiense. Todos estos factores, tomados de forma conjunta, indican que el Partido Conservador puede considerarse ya como un auténtico partido nacional.

Aunque a menudo se califica a Harper de neoconservador al estilo estadounidense, éste se distanció de los socialconservadores de su partido y adoptó una posición de conservador fiscal moderado después de que el Partido Liberal lo tachase de extremista y destructor de los preciados programas sociales canadienses. Así, uno de los mayores desafíos de Harper como primer ministro será el de imponer la disciplina de partido mientras intenta llegar a un equilibrio entre las exigencias de reducir el papel del Estado y las de mantener un “enfoque moderado” con respecto a asuntos sociales clave.

De hecho, durante la campaña –de 55 días de duración y en la que los principales partidos realizaron un total de 1.147 promesas electorales– se vio prácticamente libre de fuertes connotaciones ideológicas, y Harper ha establecido unas prioridades claras para un Gobierno *Tory*: reducción en dos fases de los impuestos sobre la venta de bienes y servicios, desde un 7% hasta un 5%; corrección de “desequilibrios fiscales” mediante la transferencia de un porcentaje mayor de los ingresos tributarios federales a las provincias; medidas más duras contra la violencia con armas de fuego; reducción de impuestos para ayudar a los padres a pagar guarderías infantiles; y una nueva ley de “rendición de cuentas” para políticos y funcionarios. También prometió reducir las listas de espera del sistema de sanidad público. Todas éstas medidas gozan del respaldo de la mayoría de los canadienses.

Esto significa que la victoria conservadora puede ser, más que un triunfo de los *Tories*, un fracaso de los Liberales. De hecho, el Partido Liberal ha dominado la política canadiense desde que se estableció la Federación en 1867, y ha gobernado prácticamente sin oposición desde 1993, año en que Jean Chrétien obtuvo una victoria aplastante en las elecciones. Sin embargo, tras cuatro victorias consecutivas en las elecciones nacionales y más de doce años en el poder, el Partido Liberal se ha visto envuelto en una serie de escándalos de corrupción. Después de que una investigación pública descubriese que altos cargos Liberales recibieron sobornos a cambio de lucrativos contratos públicos, Harper y otros dos partidos de la oposición sacaron provecho del malestar generalizado entre los votantes canadienses (que se enorgullecen de la reputación de probidad de que goza su país) e hicieron que se viniera abajo el Gobierno de 17 meses de Martin mediante una moción de censura en noviembre de 2005.

Aunque Martin no estaba implicado en el escándalo, la corrupción tuvo lugar mientras era ministro de Finanzas durante el mandato de Chrétien. Como resultado, Martin no consiguió convencer a los votantes de que poseía autoridad moral suficiente como para continuar gobernando el país. De hecho, los comentaristas canadienses han retratado a Martin, un millonario magnate naviero de 67 años, como una decepción que durante su cargo como primer ministro no ha sabido estar a la altura de las brillantes expectativas que los votantes habían depositado en su persona. Martin era enormemente popular en su papel anterior de ministro de Finanzas, en el que consiguió eliminar un déficit de 42.000 millones de dólares canadienses, registró cinco superávits presupuestarios consecutivos, pagó 36.000 millones de dólares en deuda y redujo los impuestos por un total de 100.000 millones de dólares canadienses a lo largo de un período de cinco años. Pero a pesar del hecho de que hoy Canadá es un país con una economía próspera, Martin era considerado por muchos débil e indeciso en su papel de primer ministro.

Lo que terminó de cavar la fosa política de Martin fue un hecho que se produjo en medio de la campaña, cuando el día después de Navidad una niña de 15 años y otras seis personas fueron heridas en un tiroteo entre dos bandas a plena luz del día en el corazón del céntrico distrito comercial de Toronto. El incidente puso de relieve el creciente desprecio por la ley en Canadá, donde el índice de delitos violentos duplica en la actualidad al de EEUU.

En un último intento desesperado de salvar su carrera política, Martin recurrió al último recurso de jugar la carta del antiamericanismo. De forma poco convincente, trató de trasladar la culpa del problema del aumento de la criminalidad en Canadá a EEUU. Luego, en una serie de anuncios oportunistas con ataques inusualmente cáusticos para los estándares canadienses, arremetió contra Harper, presentándolo como un neoconservador fanático “al estilo estadounidense” con “una agenda realmente extraída de la extrema derecha de EEUU”.

Estas tácticas tuvieron el efecto inverso. Canadá tiene una larga tradición de antipopulismo, y aunque muchos canadienses se muestran ambivalentes con respecto a EEUU, reconocen que su prosperidad depende de mantener buenas relaciones con dicho país, su aliado más cercano y su mayor cliente: Canadá vende el 85% de sus exportaciones a EEUU.

Antiamericanismo y política canadiense

Aunque la política exterior no ocupó un lugar prominente durante la campaña electoral, los Liberales difundieron un anuncio televisivo que decía: "Una victoria de Harper pondrá una sonrisa en la cara de George W. Bush". Y de hecho lo hará. Se espera que Harper, que simpatiza ideológicamente con la Administración Bush, actúe rápidamente para mejorar las relaciones bilaterales. Y las urnas muestran que esto es lo que quiere la mayoría de los canadienses, y con razón.

Canadá y EEUU dependen más el uno del otro que nunca antes en la historia, y ambos países están unidos por una tupida red de vínculos gubernamentales formales e informales a nivel federal, provincial y estatal. Esto se debe en gran parte al hecho de que el Acuerdo de Libre Comercio de América de Norte (ALCAN) ha llevado a la integración vertical casi completa de la economía canadiense con la estadounidense. Los dos países mantienen en la actualidad la mayor relación comercial bilateral del mundo; alrededor de 1.300 millones de dólares en comercio bilateral cruzan la frontera entre EEUU y Canadá todos los días. EEUU consume el 85% de las exportaciones de Canadá, llegando a representar la asombrosa cifra del 40% del PIB total de Canadá. Al mismo tiempo, alrededor del 25% de las exportaciones estadounidenses tienen Canadá como destino (Canadá goza de un excedente comercial de 77.000 millones de dólares con EEUU). Y con más de 200 millones de cruces fronterizos en ambas direcciones cada año, la frontera compartida es la frontera internacional más transitada del mundo.

Además, EEUU representa más del 60% de las inversiones extranjeras directas (IED) en Canadá, mientras que aproximadamente el 50% de las IED canadienses tienen EEUU como destino. Canadá es también el mayor proveedor de energía de EEUU, y el más fiable. Canadá suministra más del 15% de las importaciones estadounidenses de crudo y productos refinados del petróleo, más que ningún otro país, con más de dos millones de barriles al día. Canadá suministra también el 85% de todas las importaciones estadounidenses de gas natural y aproximadamente el 25% del uranio empleado en las centrales nucleares de EEUU.

Los dos países mantienen también lazos en los ámbitos político y militar. Al igual que EEUU, Canadá es miembro del G-8, el grupo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (CEAP) y la Organización de Estados Americanos (OEA), así como del Mando de Defensa Aérea de América del Norte (NORAD) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Y como para subrayar hasta qué punto Ottawa se ha integrado en el sistema americano, Canadá (que pertenece tanto a la Commonwealth como a la Francofonía) es uno de los cinco únicos miembros de Echelon, la red de espionaje anglo-americana supersecreta que tanto inquieta a muchos europeos francófonos.

Pero esta fuerza gravitatoria hacia una "unión cada vez más estrecha" con EEUU suscita sentimientos nacionalistas en algunos sectores del espectro político canadiense, lo que el Partido Liberal ha intentado a veces explotar con torpeza para su beneficio electoral. En este contexto, Chrétien dijo en su día: "Me gusta hacerle frente a los estadounidenses. Es popular". De hecho, los lazos entre estos aliados de siempre peligraron gravemente tras la estridente crítica de Chrétien al esfuerzo estadounidense por derrocar a Sadam Husein en Irak.

Las relaciones empeoraron en febrero de 2005, cuando en un cambio de actitud histórico Martin anunció que Canadá no se uniría al proyecto de defensa antimisiles de EEUU, que para Canadá es una oportunidad prácticamente sin coste alguno de transmitir un mensaje de reparto del coste de defensa en el continente. Tan sólo unos meses antes, en la cumbre entre Bush y Martin celebrada en Ottawa en noviembre de 2004, el primero hizo creer al segundo que Canadá se uniría al proyecto. Como resultado, el cambio de actitud de Martin asombró y molestó profundamente a Bush, que concede una gran importancia a poder confiar en la palabra de los dirigentes internacionales.

La Casa Blanca tomó represalias en agosto de 2005 al hacer caso omiso de un fallo del comité de resolución de conflictos del ALCAN a favor de Canadá, que consideraba que los impuestos *antidumping* americanos sobre la madera de coníferas procedente de Canadá eran ilegales. La actitud desafiante de EEUU en esta cuestión le ha costado a las empresas madereras canadienses más de 4.000 millones de dólares canadienses, provocando el descontento de muchos ciudadanos. Además, los rancheros se muestran molestos por la prohibición impuesta por EEUU a las importaciones de ganado canadiense tras el descubrimiento de un único caso de enfermedad de las vacas locas en 2003 (EEUU es el mayor cliente de carne de vacuno de Canadá).

La relación otrora estrecha entre estos dos países se agrió aún más cuando en diciembre de 2005 Martin se dirigió a la Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas en Montreal acusando a EEUU de carecer de "conciencia global" por su postura con respecto al Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático. Aquí, Harper se apresuró a señalar la hipocresía del argumento de Martin: desde que Canadá firmó el Protocolo en 1997, sus emisiones han aumentado radicalmente y en la actualidad se sitúan un 20% por encima de su objetivo asignado (Harper ha prometido retirar el apoyo de Canadá al Protocolo de Kyoto, y en su lugar centrar sus esfuerzos en desarrollar tecnologías alternativas para reducir las emisiones).

El Pentágono recordó posteriormente a Martin lo artificial de su guerra dialéctica con EEUU, cuando un submarino nuclear estadounidense viajó por aguas árticas cercanas al Polo Norte sin el conocimiento ni el permiso del Gobierno canadiense. Aunque la soberanía sobre el territorio sigue en disputa, el incidente demostró que Canadá es, de hecho, incapaz de proteger sus propias fronteras.

¿Es Canadá americana o europea?

Los estadounidenses están acostumbrados a que los políticos extranjeros utilicen el antiamericanismo para su provecho electoral. Pero en el caso de Canadá, muchos observadores creen que el antiamericanismo reflexivo se ha convertido en el elemento definitorio de la identidad nacional canadiense. De hecho, algunos historiadores afirman que Canadá padece una crisis de identidad perpetua por carecer de una idea unificadora central, lo que impide que los canadienses lleguen a un acuerdo acerca de la naturaleza de su país y su pueblo. Aunque los canadienses quieren ser distintos a los estadounidenses, siguen sin definir cuál es su rasgo distintivo. Así, la eterna broma a ambos lados de la frontera es que la mejor definición de un "canadiense" es simplemente un "no estadounidense".

Por el contrario, EEUU quedó definido, y sigue estándolo, por la Revolución Americana, cuando en 1776 los colonos americanos cortaron sus lazos con Europa y definieron una poderosa visión nueva de la naturaleza y el destino del hombre. Durante el siglo siguiente los latinoamericanos siguieron su ejemplo y organizaron revoluciones contra España y Portugal. Pero Canadá nunca se rebeló contra el dominio británico y, por extensión, nunca cortó sus lazos con Europa. De hecho, como reducto del Imperio Británico, Canadá es el único gran país del hemisferio occidental que no optó por la vía de la revolución y el rechazo de Europa.

Además, después de que EEUU declarase su independencia de Gran Bretaña, los inmigrantes se vieron presionados a adaptarse a los valores del nuevo país. Pero puesto que los canadienses siguieron siendo leales súbditos coloniales del Imperio Británico durante más de 150 años después de la Revolución Americana, a los recién llegados se les fomentaba (y sigue fomentándose hoy por hoy) el mantener y perpetuar las tradiciones culturales de sus países de origen. Al conservar sus vínculos con Europa, Canadá sirvió de refugio a las ideas europeas y mantuvo una cultura política que en esencia es no estadounidense (también se protegió a sí misma de ser engullida por los estadounidenses en su carrera hacia el Destino Manifiesto). Algunos historiadores han afirmado por lo tanto que la frontera entre EEUU y Canadá es lo que realmente separaba América de Europa.

Pero el debate que lleva más de dos siglos cerniéndose sobre Canadá es si Canadá puede sobrevivir separada de EEUU. En este contexto, el intento más fructífero hasta la fecha de evitar la dominación económica y cultural completa de Canadá por parte de EEUU se produjo durante las décadas de 1970 y 1980, cuando el primer ministro Liberal Pierre Trudeau trató de hacer que Canadá fuera conscientemente distinta de EEUU (y a veces hostil hacia dicho país) rehaciéndolo a imagen y semejanza de la Europa posmoderna: liberal de izquierdas en política, socialista en economía, defensora del Estado de bienestar en materia de política social, oficialmente bilingüe y multicultural en cuanto a la identidad nacional y multilateral en materia de política exterior.

Trudeau fue también un federalista que impuso la autoridad del Gobierno central sobre la de las provincias y defendió la unidad de Canadá frente a intereses regionales. De hecho, pocas cuestiones han influido tanto en la conformación del nacionalismo canadiense como el separatismo de Quebec ya que, tal y como quedó postulado en un influyente artículo de *Foreign Affairs* de 1996 titulado *Will Canada Unravel?*, sin el Quebec francófono, el Canadá anglófono no es viable como país independiente. Así, durante la crisis política en torno a Quebec de la década de 1990 se sugirió que puesto que las Provincias Marítimas y las Provincias Occidentales tienen tanto en común con los estados estadounidenses vecinos, deberían tratar de lograr el estatus de estado americano si Quebec llegase a separarse del resto de Canadá.

La geografía canadiense es también muy americana. El destino ha hecho que Canadá y EEUU compartan la frontera desguarnecida más larga del mundo (8.891 kilómetros, lo que equivale a la distancia entre España y China). Pero puesto que tras el 11-S el Gobierno de Washington ha puesto mayor énfasis no sólo en la seguridad nacional sino también en la defensa del continente, muchos canadienses temen una mayor pérdida de soberanía de cara a EEUU. En un esfuerzo por proteger los intereses canadienses, el Conference Board of Canada hizo público en febrero de 2003 un informe titulado *Renewing the Relationship: Canada and the United States in the 21st Century*. Este plan de siete puntos afirmaba que “con los estadounidenses preocupados por la seguridad mundial, Canadá debe actuar primero si quiere redefinir su relación con EEUU”.

En la misma tónica, en julio de 2005 el Consejo de Relaciones Exteriores con base en Nueva York publicó un documento de 59 páginas titulado *Building a North American Community*, en el que exponía con detalle un plan quinquenal para el “establecimiento antes de 2010 de una comunidad norteamericana económica y de seguridad” con un “perímetro exterior de seguridad”.

En resumen, Canadá es hoy en día tanto americana como europea, aunque al mismo tiempo no es verdaderamente ninguna de las dos cosas. Aunque Canadá se considera a menudo un modelo que combina el dinamismo económico de EEUU con los conceptos europeos de justicia social, sólo se ve superada por Australia en cuanto a la proporción

de sus residentes nacidos en el extranjero. Puesto que la mayor parte de sus 5,4 millones de inmigrantes no son ni americanos ni europeos, la crisis de identidad se mantiene.

Recuperando la influencia internacional

El origen de muchos de los problemas actuales en la relación entre Canadá y EEUU se remonta a finales de la Guerra Fría, que por una parte ha dado a Canadá la oportunidad de seguir una política exterior mucho más independiente y por otra ha proporcionado a Ottawa una buena excusa para descuidar sus fuerzas armadas. Así, aunque Chrétien y Martin han intentado fomentar el multilateralismo para diferenciar la política exterior canadiense de la de EEUU, las prioridades presupuestarias aprobadas por ambos líderes en los últimos diez años han hecho que los activos diplomáticos, de defensa y desarrollo de Canadá se deteriorasen hasta el punto de que Ottawa carezca en la actualidad del peso internacional que necesita para hacer realidad su visión del multilateralismo.

Esto presenta un marcado contraste con 1945, cuando Canadá era la cuarta potencia militar del mundo, con la tercera marina más grande (también contaba con el mayor ejército de voluntarios jamás alineado). Al final de la Segunda Guerra Mundial la liberación de Noruega y una gran parte de los Países Bajos fue llevada a cabo casi exclusivamente por el ejército canadiense. De hecho, decenas de miles de soldados canadienses yacen enterrados en cementerios militares europeos. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de los noventa permanecieron en Alemania occidental bajo el mando de la OTAN considerables fuerzas canadienses aéreas y terrestres.

Pero desde el fin de la Guerra Fría los canadienses no perciben amenazas militares externas a la supervivencia de su país y en consecuencia se sienten en gran medida invulnerables a las amenazas modernas a la seguridad. Además, los políticos del Partido Liberal de los últimos diez años han consentido esta autocomplacencia actuando en la presunción de que EEUU siempre estará ahí para defender a Canadá, así que, ¿por qué molestarse en mantener unas fuerzas armadas? (Canadá ha eliminado incluso la palabra "armadas" y la denominación oficial de su ejército es simplemente "Fuerzas Canadienses").

Según cifras del Departamento Canadiense de Defensa Nacional, Canadá gasta alrededor del 1,1% del PIB en defensa, lo que le hace el segundo país con menor gasto militar de la OTAN, tras Luxemburgo. Con 62.000 efectivos, el ejército canadiense es la mitad que hace veinte años, y en la actualidad ocupa el quincuagésimo sexto lugar en cuanto a tamaño a nivel mundial. Y aunque Canadá cuenta con alrededor de 1.500 efectivos desplegados en operaciones de la OTAN en Afganistán, es en gran medida irrelevante como fuerza en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, a pesar de que Canadá sitúe a las Naciones Unidas en el centro de su visión multilateralista. Según el Resumen Mensual de la ONU del 31 de enero de 2006, Canadá es el trigésimo segundo mayor contribuyente de tropas y agentes de policía a la ONU.

La principal consecuencia de esta autocomplacencia ha sido un grave deterioro de la influencia internacional de Canadá. En octubre de 2002, la Conferencia de Asociaciones de Defensa, un influyente grupo de la comunidad de defensa de Canadá, publicó un estudio titulado *A Nation at Risk: The Decline of the Canadian Forces*. El documento advertía que el ejército canadiense corría el peligro de carecer de capacidad operativa. A conclusiones similares llegaba un libro de 2004 titulado *Canada Without Armed Forces?*, que afirmaba: "El ejército canadiense se está derrumbando; no es que pueda o que podría derrumbarse, es que se está derrumbando".

Un aclamado libro publicado en 2003 y titulado *While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World* sostiene que Canadá ya no ocupa lugar alguno entre los países más

influyentes del escenario mundial debido a la reducción de su presupuesto de defensa. Su lugar ha sido ocupado por países de menor tamaño como Noruega, que ha asumido un destacado papel en las operaciones de mantenimiento de paz en algunos de los conflictos más problemáticos del mundo, o como los Países Bajos, que con la mitad de habitantes que Canadá tiene un programa de ayudas que es casi el doble.

En 2005, el Instituto Canadiense de Estudios Internacionales publicó un informe especial titulado *Making a Difference? External Views on Canada's International Impact*, cuyo propósito era evaluar los aspectos en los que Canadá ha influido de forma significativa desde 1989 entrevistando a alrededor de 50 expertos en asuntos internacionales de 20 países. Las conclusiones son aleccionadoras en cuanto a que muestran un país cuya actuación y reputación internacionales han disminuido drásticamente en los últimos 15 años. El informe señala una reducción de la influencia canadiense en la política exterior de EEUU, de su contribución a la seguridad internacional y de su papel en materia de desarrollo, y señala: "Se observa que importantes actores cada vez más activos como China, Brasil, la India y México y actores en áreas muy específicas como Noruega están asumiendo funciones tradicionalmente desempeñadas por Canadá".

De hecho, numerosos entrevistados fueron incapaces de identificar un solo caso en el que Canadá hubiese influido de forma considerable en los últimos 15 años. Y aunque Canadá ha representando un papel de liderazgo en muchos aspectos de la agenda de seguridad humana, incluyendo el Tribunal Penal Internacional y la prohibición de las minas antipersona, el informe señala cómo el aumento de la retórica canadiense en este sentido ha coincidido con una reducción de los compromisos militares por hacer algo al respecto.

En un intento de neutralizar las críticas estadounidenses de que Canadá (como muchos países europeos de mediano tamaño) quiere sentarse a la mesa mundial gracias a su poder económico pero manteniendo una política exterior de mínimo coste, en febrero de 2005 el Gobierno de Martin declaró que Ottawa destinaría alrededor de 13.000 millones de dólares canadienses en impulsar la defensa canadiense a lo largo de los cinco años siguientes. Sin embargo, en septiembre de 2005 el Comité sobre Defensa y Seguridad Nacional del Senado anunció que "de los 12.800 millones de dólares canadienses que el Gobierno había asignado para los próximos cinco años, a los dos primeros años tan sólo se destinaron 1.100 millones, lo que quiere decir que el proceso de rehabilitación ni siquiera se iniciará hasta 2008-2009. Aun cuando el proceso consiga arrancar, seguirá estando muy infradotado de recursos, debido fundamentalmente a la carencia de fondos que las fuerzas armadas llevan muchos años sufriendo". El informe añade además que "cada arma de las fuerzas armadas dispone de cientos de miles de dólares menos de los que serían necesarios para realizar tan sólo lo básico", y que la nueva política de defensa del Gobierno es "inútil sin una adecuada financiación, y sencillamente esa financiación no existe".

Además, Canadá carece de una capacidad estratégica de transporte aéreo, un área clave inexplicablemente descuidada por la propuesta de Martin (contar con una flota de aviones de transporte de larga distancia otorgaría a Canadá credibilidad de cara a EEUU de forma instantánea). Esto ha hecho que Canadá tenga que depender de aviones prestados por EEUU o alquilados a Rusia para desplegar sus tropas de ayuda en situaciones de catástrofe y operaciones humanitarias y de mantenimiento de paz, incluyendo las inundaciones de Manitoba en 1997, la tormenta de hielo en Quebec en 1998, la misión en Afganistán en 2002 y la operación de ayuda en el sudeste asiático tras el *tsunami* en 2005. En otras palabras, Canadá sigue dependiendo de EEUU si quiere influir de algún modo en el resto del mundo.

La inconsecuente postura estratégica de Ottawa le hace también un socio menos útil para EEUU en asuntos internacionales. En este contexto, en un informe de febrero de 2005 titulado *Renewing the US-Canada Relationship*, un grupo de 70 canadienses y estadounidenses influyentes afiliados a un grupo denominado La Asamblea Americana llegaron a la conclusión de que "Canadá está perdiendo su influencia en Washington". El informe afirma que el fin de la Guerra Fría ha supuesto "un descenso de Canadá en la jerarquía política internacional", y finaliza advirtiendo que "Canadá necesita influencia para perseguir sus intereses clave en Norteamérica".

Harper afirma querer recuperar esa influencia, y ha anunciado una serie de cambios políticos que sin duda agradarán a la Casa Blanca. Como primer paso práctico en la mejora de la cooperación bilateral en materia de seguridad, Harper ha prometido reconsiderar el apoyo canadiense al escudo de defensa antimisiles de Bush. También se espera que apoye la renovación del NORAD, la más importante institución bilateral de defensa. El NORAD, que vence en mayo de 2006, tiene como misión la defensa aérea del continente y la alerta a ambos países de un ataque nuclear inminente.

Y aunque Harper afirme que no enviará tropas canadienses a Irak, ha comprometido 5.000 millones de dólares canadienses de nuevo gasto militar, que se destinarían a formar un nuevo batallón aerotransportado y a adquirir aeronaves de transporte de gran tamaño para el traslado de tropas y suministros en crisis mundiales. También declaró que pretende recuperar la influencia canadiense en el mundo aumentando su contribución a la OTAN, así como aumentar la presencia de tropas canadienses en Afganistán.

Algunas lecciones para Europa

La experiencia canadiense también ofrece algunas lecciones importantes para Europa. Existe una relación directa entre la influencia internacional y los activos diplomáticos y militares que un país puede desplegar. Además, el tipo de multilateralismo propugnado tanto por Europa como por Canadá no puede resolver problemas internacionales de manera eficaz sin una capacidad militar seria que lo respalde. Por otra parte, el multilateralismo carece de credibilidad si el actor más poderoso del sistema mundial no se muestra plenamente decidido a respaldarlo. Y EEUU no se subirá al carro del multilateralismo si otros países no aportan su parte correspondiente para mantener el sistema.

En este contexto, un gasto en defensa cada vez más limitado tanto en Europa como en Canadá reduce la capacidad de ambos como socios militares de EEUU o su capacidad para proyectar poder militar en el exterior incluso en misiones de mantenimiento de paz. De hecho, Washington cada vez considera más a sus aliados de la OTAN como oportunistas militares encantados de poder beneficiarse de la generosidad estadounidense mientras critican muchas de sus políticas. De hecho, una de las principales lecciones que EEUU ha extraído del conflicto en Irak es que los europeos y los canadienses no son socios dignos de confianza.

En la Conferencia anual de Munich sobre Políticas de Seguridad celebrada en febrero de 2005, el secretario de Defensa americano Donald Rumsfeld declaró: "En la actualidad el 3,7% de cada dólar estadounidense procedente de impuestos se destina a nuestra defensa nacional y a la defensa de nuestros amigos y aliados. Seis de nuestros 25 aliados en la OTAN destinan un 2% o más de su PIB en defensa, pero 19 aliados ni siquiera destinan un 2%. Sin la contribución estadounidense, los países de la OTAN destinarían de forma colectiva tan sólo un 1,8%. Resulta improbable que tales niveles de inversión vayan a bastar para proteger a los pueblos libres de las naciones de la OTAN en los próximos decenios".

Esto quiere decir que EEUU no tendrá que enfrentarse a un rival de su misma fuerza en mucho tiempo y que probablemente siga siendo la única superpotencia del mundo mucho después de 2050. Además, a medida que el equilibrio de poder internacional se desplaza desde el Atlántico hacia el Pacífico, Washington recurrirá cada vez más a aliados fuera de la OTAN en Asia para hacer frente a futuros conflictos. Así, Canadá y Europa están pasando a ser actores estratégicamente superfluos en el escenario internacional, lo que a su vez debilita su capacidad para establecer las normas del juego del multilateralismo. El Departamento de Estado estadounidense hizo alusión a este punto cuando declaró en enero de 2006 que la creación de “coaliciones de los dispuestos” centradas en problemas específicos sería el elemento clave de la futura política exterior de EEUU, afirmando: “perseguiamos nuestras metas de forma *ad hoc* mediante coaliciones de los dispuestos. Ese es el futuro”.

En cualquier caso, Canadá cuenta con una ventaja geopolítica potencialmente transformacional con respecto a Europa. Si Canadá es capaz de recuperar los 1,7 billones de barriles de petróleo que se calcula están atrapados en las arenas bituminosas de Alberta, a Ottawa no le faltará influencia en Washington.

Conclusión: El nuevo Gobierno conservador de Ottawa se ha comprometido a recuperar la influencia perdida por Canadá en el mundo mediante la modernización de sus fuerzas armadas y el refuerzo de sus vínculos con EEUU, su relación bilateral más importante. De esta forma espera reafirmar el papel histórico de Ottawa en la conformación del sistema multilateral, que es la esencia misma de lo que muchos canadienses consideran que les hace parecerse menos a EEUU y más a Europa. Pero aun en las mejores circunstancias políticas posibles –que permitan al Gobierno minoritario conservador finalizar un mandato completo de cinco años–, Canadá necesitará decenios para recuperar la influencia internacional que ha perdido. Mientras tanto, EEUU seguirá dando forma al sistema multilateral a su propia imagen y semejanza, mientras que Canadá y Europa corren el riesgo de ser dejados de lado.

Soeren Kern

Investigador principal de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano