

---

# *Australia y Canadá: ¿potencias medias o hegemonías frustradas?*

## *Una visión desde México,*

de Ma. Cristina Rosas

Juan Pablo Prado Lallande\*

*Los recursos de poder cambian, el entorno internacional se modifica y, últimamente, todo lo sólido se desvanece en el aire ...*

Ma. Cristina Rosas

### Introducción

Este libro constituye una importante aportación a la perspectiva mexicana de las relaciones internacionales a través de un interesante y novedoso análisis sobre el desempeño de las potencias medias a escala global y, en particular, sobre el papel de Australia y Canadá como países representativos de esta condición.

Para lograrlo, Ma. Cristina Rosas, profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, explica de manera detallada cómo han incidido y pueden continuar haciéndolo las políticas internas y exteriores de Canberra y Ottawa en la agenda política regional y global.

La pertinencia de la citada obra es destacable, ya que las potencias medias se sitúan en una particular categoría basada en los siempre inacabados conceptos del poder en su dimensión internacional. Además, Estados como éstos, al situarse en una categoría intermedia entre las grandes potencias y las pequeñas, hacen de su ubicación teórica y conceptual una tarea compleja y fundamental en la disciplina de la sociedad internacional.

\*Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Cuenta con un Magister en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y actualmente es doctorando en Relaciones Internacionales y Unión Europea por la misma institución.

Esta provocadora publicación, producto de una extensa investigación realizada por la profesora de la UNAM durante la década de los años noventa, aporta valioso conocimiento a la escasa literatura disponible en temáticas tan importantes y, a la vez, abordadas de manera escasa por la disciplina internacional; tópicos que, como se verá a continuación, comprenden elementos muy relevantes del sistema mundial actual.

### Las potencias medias. Una perspectiva general

Una vez reconociendo que los países cuentan con determinadas capacidades y vulnerabilidades de actuación en un momento dado (parafraseando a Keohane y Nye), todo internacionalista se enfrenta a la necesidad de establecer las categorías necesarias para ubicar en su correcta dimensión aquellos países que, por su relevante, más no excesivo, peso e influencia externos, pueden ser catalogados como potencias intermedias.

Ma. Cristina Rosas señala que el correcto estudio de dichas potencias requiere una categorización y un análisis comparativo e interrelacionado de los distintos instrumentos del poder de los Estados, de sus respectivas fuentes de ejercicio sustentadas en recursos tangibles e intangibles (geográficos, demográficos, económicos,

tecnológicos, militares, políticos, etc.) y del contenido de los consensos que éstos logren en la agenda internacional.

En este sentido, la autora precisa que, como lo ha señalado Keith Dowding, no basta con que un país posea amplias capacidades y márgenes de acción. Un Estado puede ser percibido y catalogado como potencia media sólo si realiza, a través de acciones concretas en el marco de su política exterior, un ejercicio eficaz de sus capacidades de influencia en su entorno.

De ahí que Ma. Cristina Rosas señale que

(...) las potencias medianas se encuentran en medio de la autosuficiencia y la insuficiencia. Aspiran a satisfacer sus necesidades (...), sólo que por el limitado de los recursos del poder con que cuentan, se ven obligadas a hacer un esfuerzo adicional al de las potencias pequeñas y las superpotencias<sup>1</sup>.

De esta forma, como menciona J. R. Hill, dichos Estados son motores diplomáticos y líderes económicos e ideológicos, constituyéndose como promotores de ciertas transformaciones en el orden internacional, en función de sus respectivos intereses previamente concertados.

Así, es evidente el activismo internacional de este tipo de países, en especial en determinados rubros políticos y económicos, mismos que al no contar con el suficiente apoyo de las grandes potencias (desarme, desarrollo sustentable, coaliciones comerciales, etc.), dependen del impulso de otras potencias medias afines (*like-minded countries*) para conseguir sus objetivos. Es en esta dinámica cuando se genera una serie de posiciones y acciones conjuntas entre este tipo de Estados conocidos como "diplomacia de nicho" (*niche diplomacy*).

Debido a las consideraciones anteriores, Rosas señala que "... las potencias medias reposan en la habilidad concertadora, negociadora y, finalmente, diplomática, su actuar en el mundo. Ese es (precisamente) su capital político".

Como se ha visto, los países ubicados en el *middlepowerism* (Suecia, Finlandia, Noruega, etc. y en ocasiones, según algunos autores, Brasil y hasta México)<sup>2</sup> carecen de la capacidad de acción de una gran

potencia, pero a la vez tampoco funcionan como actores sin peso en las relaciones internacionales. De esta manera, "la noción de potencia media constituye una categoría política apropiada dado que se ubica en medio de los extremos de la gran trascendencia y la irrelevancia".

Claro está que dentro del amplio umbral comprendido entre la trascendencia y lo irrelevante se encuentran muchos Estados interesados en ser percibidos como potencias medianas.

Por ello, es conveniente insistir en que un determinado país, a pesar de disponer de una considerable gama de recursos, e inclusive de llevar a cabo actuaciones con cierta incidencia externa, no siempre puede acceder al esmerado *status*.

En el marco de las diversas interrelaciones entre las potencias intermedias, coexisten, de manera inherente a sus afinidades y posicionamientos conjuntos, algunas fricciones entre sí, tal y como ha ocurrido entre Australia y Canadá en las últimas décadas.

#### **Australia y Canadá. Potencias medias afines y (también) rivales**

Si los diversos estudios existentes sobre las potencias medias guardan una característica en común, ésta consiste en situar a Australia y Canadá dentro de dicha categoría.

Ma. Cristina Rosas, en esta misma línea y considerando el generalizado desconocimiento —no exclusivo de la academia mexicana— sobre la inmensa isla, así como del país de la hoja de arce, se encarga de presentar a través de actualizados recursos documentales, anecdóticos y (hasta) cinematográficos, las principales características políticas, económicas y sociales de ambos países. La autora demuestra de manera didáctica y amena que las estructuras internas de dichos Estados, así como de sus respectivas políticas exteriores poseen una amplia gama de similitudes, aunque también importan diferencias entre sí.

Por ejemplo, Australia, al estar situado en el Pacífico Sur, ha sufrido por un lado del sentimiento de vulnerabi-

<sup>1</sup> México. También lo hizo así el ex secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, quien define a nuestro país como "genuina potencia media". Sin embargo, para Rosas, con base en la consideración relativa a que una potencia intermedia busca ser una potencia regional, México "tiene a identificarse cada vez más con Estados Unidos, y ha buscado un acercamiento deliberado con Washington y otras potencias y no parece comportarse ni con una mentalidad clase mediana ni tampoco como la voz de los desvalidos".

<sup>2</sup> La investigadora del Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM explica que autores como el brasileño Ricardo Uribarí Sentes y el español Jordi Palau incluyen en la "ambigua lista" de potencias medias, entre otros, a sus respectivos países de origen, e inclusive a

lidad a su seguridad nacional, y por el otro, de marginación respecto a los principales centros mundiales de poder.

Es así como la "tiranía de la distancia", si bien ha propiciado que se considere a dicha insula como un sitio poco relevante en términos geopolíticos (por ocupar un espacio geográficamente distante respecto a las principales capitales), esta condición también le ha permitido el constituirse como el "hermano mayor" de los países de la región, con las ventajas que ello conlleva en términos de promoción de su interés nacional en su zona natural de influencia.<sup>2</sup>

Otro elemento de particular relevancia consiste en que el principal factor que incidió en la determinación por parte de las autoridades australianas de iniciar (muy tarde) la internacionalización del país, se basó fundamentalmente en la necesidad de crear una estrategia para incentivar su seguridad nacional.

No es coincidencia que tras el eminente peligro que le provocó a Canberra la expansión del Japón imperial durante la Segunda Guerra Mundial, la gigantesca isla haya "desplazado" a su tradicional referente y aliado externo desde Londres hacia Washington. Esta situación se mantiene en nuestros días (y se refuerza, como lo detalla Rosas, desde los atentados terroristas de septiembre de 2001), lo cual se puede corroborar analizando el Tratado de Seguridad Regional entre Washington, Canberra y (hasta 1986) Wellington, el ANZUS.<sup>3</sup>

El valor agregado que la autora le otorga a su nueva

publicación consiste en ilustrativas narraciones para explicar varios temas de actualidad estrechamente relacionados con las acciones externas australianas en el Pacífico Sur. Así, los recientes acontecimientos en Timor Oriental, la situación actual en la Antártica, el Tratado de Rarotonga, la polémica posición del primer ministro John Winston Howard ante el Protocolo de Kyoto, etc., constituyen un magnífico acervo sobre temáticas fundamentales que continuarán siendo abordadas en la agenda internacional de principios del siglo XXI.

Como es natural, en este capítulo se analizan también distintos ejes de la política exterior de Australia con otras capitales relevantes, como Washington, Tokio, Bruselas y, por supuesto, Ottawa.

Por su parte, el comportamiento hacia el exterior de Canadá, con base en su íntima cercanía geográfica y estrecha relación política y económica con Estados Unidos, misma que le resta cierta capacidad de acción internacional (Rosas califica dicha condición como la "tiranía de la vecindad"), se caracteriza por la constante búsqueda de estrategias adecuadas que le permitan acceder a mayor presencia e influencia extraterritoriales.

Lo interesante es que este país norteamericano, al carecer de una estructura interna de cohesión política y económica suficiente<sup>4</sup> que incide —como en Australia— en el déficit de identidad de esta nación, ha intentado conseguir un mecanismo promotor de la unidad nacional mediante la instrumentación de su política exterior, no siempre con óptimos resultados.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Un buen ejemplo de la influencia de Canberra respecto a los demás países de Oceanía consiste en los hechos acaecidos en torno a los refugiados afganos e iraquíes a bordo del barco de carga noruego *Tampa* en agosto de 2001. Como se recordará, el gobierno australiano se negó a recibir a los 438 indocumentados aludiendo motivos de control migratorio y de seguridad. Australia, para aminorar el escándalo internacional generado por dicha posición, recurrió a sus vecinos del Pacífico Sur (Nauru, Timor, Kiribati, Papúa Nueva Guinea, etc.) para que, a través de la influencia que la gigantesca isla ejerce sobre las mismas (considérese, por ejemplo, que estas pequeñas islas constituyen las principales destinatarias de la ayuda al desarrollo australiana), logro que fuesen éstas quienes recibieran a los citados hombres, mujeres y niños que se encontraban a la deriva.

<sup>3</sup> En 1901 se creó la *Commonwealth* australiana, mientras que hasta 1943 fue adoptado el Estatuto de Westminster sobre la posibilidad, conferida por el Reino Unido, de adoptar las leyes que considerase pertinentes, encontrándose entre ellas la capacidad de ejecutar una política exterior propia y autónoma.

<sup>4</sup> Resulta interesante que Estados Unidos promoviera en 1951 la firma de este tratado. Al respecto, Ma. Cristina Rosas explica que en el contexto de Guerra Fria, Washington, con la finalidad de promover y asegurar el apoyo de Australia y Nueva Zelanda al Acuerdo de Paz con Japón (nuevo pilar del "mundo libre" en Asia), otorgó a las multicitadas islas a través del ANZUS diversas garantías en materia de segu-

ridad. De esta forma, Estados Unidos palió los temores de Canberra y Wellington respecto a un posible *risorgimento* japonés que atentase contra la seguridad regional lograda tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>5</sup> Por ejemplo, Québec no reconoce la Constitución canadiense vigente de 1982, mientras que desde la firma en 1867 del Acta Británica de América del Norte permanecen diversas barreras comerciales interprovinciales que afectan al comercio de bienes y servicios en este país. De ahí que Canadá, para superar de alguna manera esta situación, incentive importantes lazos comerciales con terceros países. Este hecho, entre otros efectos, lleva a que las exportaciones canadienses, como porcentaje de producto interno bruto, sean tres veces mayores que las japonesas y el doble que las estadounidenses.

<sup>6</sup> Un caso que evidencia esta estrategia consiste en los efectos de las acciones del regimiento canadiense *Arbore* en Somalia en 1991, en el marco de las acciones de la Operación de las Naciones Unidas para Somalia II (ONOSUM II). Dichas acciones —que debido a los funestos actos de las fuerzas canadienses en el país africano generaron mayor fricción y descontento entre los canadienses— se realizaron al momento de ser debatida la situación constitucional canadiense y la fallida participación de Québec en la misma.

En este libro se explica que no sólo el gobierno central en Ottawa es el encargado de desarrollar vínculos con el entorno exterior, sino que también las provincias e, inclusive, algunas ciudades canadienses, promueven sus particulares agendas en el planeta.

Con base en lo anterior, la autora induce al lector a percibir que la política exterior canadiense consiste en una compleja tarea de instrumentar y, por tal razón, su estudio puede resultar una muy atractiva tarea para el investigador internacional.

El planteamiento respecto a que Canadá actúa como potencia media fue acuñado durante el mandato del célebre primer ministro, Lester Pearson, quien desempeñó un activo papel en la promoción externa de su país. Por ejemplo, durante este interesante periodo, Canadá se dedicó a vincularse con mayor impulso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en la Organización de las Naciones Unidas, así como con diversos países africanos y asiáticos a través de la *Commonwealth* y la *Francophonie*.

De ahí, es evidente que Canadá, con el fin de hacer frente a sus débiles posicionamientos en el ámbito bilateral (producto de su vulnerabilidad y dependencia estructural respecto a Estados Unidos), promueve su participación en el contexto internacional mediante instancias e instituciones multilaterales con alcance global.<sup>8</sup>

A su vez, debe considerarse que a partir de 1995, los diplomáticos canadienses confieren mayor atención a la promoción internacional de los intereses económicos a costa de los objetivos políticos de su país. Este hecho, desde la visión de Rosas, contribuye a debilitar la presencia política de esta nación en las relaciones internacionales, incidiendo ello negativamente en su *status* como potencia media.

Existen interesantes similitudes entre Australia y Canadá que conducen a la citada academia a definirles

<sup>8</sup> Esta dependencia estructural de Ottawa respecto a Washington, apunta Rosas, se puede explicar a través del seguimiento de las últimas crisis internacionales. Así, el hecho de que Canadá actúa de forma subordinada a Estados Unidos, por ejemplo, durante la invasión estadounidense a Panamá en 1989, con la OTAN en Yugoslavia en 1998 y de manera más reciente en las acciones emprendidas por su gran vecino como reacción a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, sustentan el citado postulado.

<sup>9</sup> Como el expreso apoyo del primer ministro Jean Chrétien a la campaña internacional para proscribir las minas terrestres antipersonal, hecho que promovió la celebración en 1997 —en Ottawa— de la Conferencia para la Firma de la Convención y el Foro de Acción Contra las Minas Antipersonal. Otro evento de importancia en este mismo sentido fue la firma en 1997 del Protocolo de Montreal sobre la prohibición del uso de clorofluorocarbonos, mismos que afectan severamente la capa de ozono.

como “primos cercanos”. De esta manera, el pasado colonial británico; la membresía en la *Commonwealth*; los problemas de identidad nacional, de las minorías indígenas, de seguridad (regional y polar); el vasto territorio; su reducida población; los elevados índices de desarrollo humano; la promoción del desarme; la “orfandad” en que Londres les dejó luego de 1945 y 1973<sup>9</sup> y el subsiguiente “apadrinamiento” de Washington (y posterior dependencia en materia económica y de seguridad hacia ese país), entre otros, constituyen los principales factores donde éstos pueden ser reconocidos como países afines entre sí.

Sin embargo, el argumento correspondiente a que ambas potencias medianas mantienen también importantes rivalidades, estriba en que sus desencuentros se fundamentan (recordando que los dos países sustentan en buena medida sus relaciones externas con base en consideraciones comerciales) en la falta de complementariedad de sus economías.<sup>10</sup>

Así, la impresión que a primera instancia se pudiera generar respecto a una amplia cordialidad en la relación entre Australia y Canadá es refutada en esta investigación, detallando la manera en que las características de las relaciones entre los dos países se pueden catalogar de franca rivalidad y competencia.

Hechos como la polémica participación de Australia al lado de la Casa Blanca en la Guerra de Vietnam, el disenso de posturas entre ambos países respecto al campo de acción (e influencia) de la *Commonwealth*, el bloqueo por parte de Canadá para “vetar” el ingreso de Canberra al Grupo de los 7, y los mutuos celos entre los (aún) súbditos de la Reina Isabel II frente a sus respectivas relaciones con Estados Unidos, etc., sustentan la afirmación de que “los primos cercanos son también primos celosos”.

La última sección del libro analiza las relaciones entre México con Australia y Canadá, donde se coincide en que, debido al desconocimiento entre dichos países, éstos no se encuentran a la altura de los beneficios que

<sup>10</sup> En este año, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte ingresó a las Comunidades Económicas Europeas (CEE). Ya que a partir de entonces Londres se vio obligado a atender los estatutos de la política comercial común, los intercambios comerciales entre los británicos con los países extracomunitarios como Australia y Canadá comenzaron a disminuir. De esta forma, Canberra y Ottawa, al verse desplazadas por la CEE respecto al comercio que mantenían con su ex metrópoli, apostaron por incrementar sus respectivas relaciones comerciales y políticas con los estadounidenses.

<sup>11</sup> Nótese que el comercio durante un año entre los dos países de referencia equivale a lo que Canadá y Estados Unidos intercambian en sólo un fin de semana.

les podrían generar a las partes involucradas.

Finalmente, y como un "apéndice inusual", Ma. Cristina Rosas aprovecha el contenido "meta convencional" de su obra para incluir un interesante apartado sobre las principales condiciones internas y acciones externas de Nueva Zelanda/Aotearoa,<sup>11</sup> así como una sinopsis sobre los principales ámbitos de su relación con México.

Al respecto, no sobra señalar que como excelente estrategia didáctica, la autora enriquece el contenido de su texto mediante la inclusión de numerosos relatos, leyendas y cuentos indígenas, cuadros explicativos, figuras, mapas y banderas, tanto de cada uno de los tres países analizados como de los muy diversos temas afines abordados en esta investigación.

### Consideraciones finales

La obra comentada captura al lector en el análisis y reflexión no sólo del estudio sobre Australia y Canadá como potencias medias, sino de una amplísima gama de aspectos fundamentales de las relaciones internacionales contemporáneas.

De ahí que uno de los principales legados que se obtiene tras leer el citado libro consiste en la sugerente invitación de Ma. Cristina Rosas para dedicar mayor

atención a los múltiples aspectos de la vida internacional que usualmente no son abordados, pero que en realidad constituyen atractivos espacios de análisis e investigación para quien desea superar las tradicionales fronteras de la disciplina internacional.

Una vez asumida esta consideración, seguro que el interesado coincidirá con Rosas en que para Australia, Canadá, Nueva Zelanda y México, más que relacionarse a través de rígidas y distanciadas estructuras, sería mejor sumar sus respectivas fortalezas y capacidades, para conseguir importantes beneficios entre las partes citadas, y por qué no, en pro de la sociedad internacional en general.

En definitiva, esta nueva publicación de referencia obligada, por su consistente marco teórico, ordenada estructura, serio contenido analítico y vasto sustento documental constituye, desde una perspectiva mexicana, una valiosa aportación a la disciplina de las Relaciones Internacionales de nuestros tiempos.

Ma. Cristina Rosas,  
*Australia y Canadá: ¿potencias medias  
o hegemonías frustradas?  
Una visión desde México.*  
FCPYS-UNAM, México, 2002, 759 pp.

<sup>11</sup> Este es el nombre utilizado por los indígenas maoríes para referirse a Nueva Zelanda. Sin embargo, la traducción maorí de Nueva Zelanda es *Nu Tirení*.