
Canada Among Nations 2001. *The Axworthy Legacy*, de Fen Osler Hampson, Norman Hillmer y Maureen Appel Molot (eds.)

Ma. Cristina Rosas González*

En su edición correspondiente al 2001, el ya célebre análisis sobre la política exterior de Canadá que se publica cada 12 meses de manera ininterrumpida desde hace 17 años bajo el título de *Canada Among Nations* (o Canadá entre las naciones), el tema central es una evaluación de la gestión de Lloyd Axworthy como ministro de Asuntos Exteriores desde mediados de los años noventa hasta finales del año pasado, cuando Axworthy se retiró del cargo citado.

Aun cuando para muchos parecería exagerado hablar de un "legado" de Axworthy, considerando que frente a, por ejemplo, Lester Pearson, cualquier canciller canadiense se ve empequeñecido, ciertamente hay algunos rasgos que redefinieron las prioridades internacionales de Canadá en la posguerra fría y que además dieron gran visibilidad a su política exterior en los últimos años. Asimismo, como explican los editores del libro en su primer capítulo, luego del retiro de Axworthy, las prioridades internacionales de Canadá nuevamente se han centrado de manera exclusiva en Estados Unidos y en algunos temas hemisféricos, lo cual constituye un marcado contraste con los tópicos y las agendas promovidos por el país de la hoja de arce en el mundo en años precedentes.

Los logros de Axworthy resultan todavía más meritorios considerando que para el momento en que fue designado ministro de Asuntos Exteriores en enero de 1996, el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exte-

riores y Comercio Internacional de Canadá (MAECI) se había reducido, en términos reales, a un tercio respecto al imperante en el inicio de la década de los años noventa. De manera que la titánica tarea del canciller radicaba en hacer más cosas con menos recursos (¿suena familiar?).

La reducción en el presupuesto del MAECI obedeció a las medidas de austeridad instrumentadas por el gobierno de Jean Chrétien, quien anunció, cuando contendía por la jefatura del gobierno canadiense, que su prioridad sería disminuir el déficit presupuestal. En consecuencia, por cuanto hace a la cartera de relaciones exteriores, numerosas representaciones diplomáticas de Canadá en el exterior fueron cerradas, a la vez que en Ottawa, en la sede misma de la cancillería, los recortes presupuestales fueron muchos y muy dramáticos. Lo curioso de esta situación es que una vez que fueron saneadas las finanzas nacionales, el presupuesto para la cancillería no se incrementó.

Una de las críticas más frecuentes entre los especialistas de la política exterior de Canadá es que los recortes presupuestales que literalmente mutilaron numerosas atribuciones del MAECI, fueron realizadas sin que existiera un plan maestro y sin que hubiera concordancia entre la reestructuración del ministerio y los objetivos de la política exterior del país norteamericano. Lo que es más: en 1995 el gobierno de Canadá dio a conocer su nueva política exterior en el ahora célebre documento titulado *Canada in the World* (o Canadá en el mundo) en el que se enfatizaban las prioridades económicas, estratégicas y políticas de ese país en las relaciones internacionales de la posguerra fría. Empero,

* Profesora de carrera adscrita al Centro de Relaciones Internacionales en el área de Política Internacional y Regiones.

los recursos económicos para satisfacer dicha agenda nunca fueron (ni lo son hoy) suficientes.

Pese a ello Axworthy llegó a bordo de la compleja nave de las relaciones exteriores de Canadá. Independientemente de las claras acotaciones a su mandato, se propuso impulsar la controvertida agenda en materia de seguridad humana (*human security*) que si bien no es de su autoría (dado que se trata de un concepto acuñado en el seno de las Naciones Unidas, particularmente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o PNUD), asumió rasgos definitorios propios, una especie de *Canadian style* (o estilo canadiense).

La expresión más clara del activismo canadiense en el terreno de la seguridad humana, fue, sin lugar a dudas, el llamado Proceso de Ottawa que llevó a que en diciembre de 1997, 122 países del mundo suscribieran la convención sobre las minas terrestres antipersonal. La convención de referencia fue muy afortunada, dado que trajo a la mesa de los debates el tema de la carrera armamentista en armas pequeñas o ligeras, en contraste con la agenda internacional promovida por Estados Unidos donde se identificaban "grandes temas" como el narcotráfico, el deterioro ambiental, las migraciones y la democratización como asuntos prioritarios.

Con el Proceso de Ottawa, la participación de los organismos no gubernamentales (ONGs) en la formulación de la política exterior canadiense fue muy amplia, posibilitando una mayor interacción entre la sociedad civil y los formuladores de decisiones en las esferas más altas del poder en el país norteamericano.

No debe perderse de vista que para instrumentar la agenda en materia de seguridad humana, el gobierno canadiense buscó (y obtuvo) la membresía no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el periodo 1999-2000, donde se caracterizó por una activa participación promoviendo la diplomacia preventiva para evitar conflictos armados; la revisión de los mecanismos de sanciones económicas; y las operaciones de mantenimiento de la paz, entre otros.

Por supuesto que no todo fue miel sobre hojuelas en la gestión de Axworthy y hay que reconocer que su decisión de apoyar las maniobras militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo, provocó severas críticas. Sin embargo, desde la óptica de la seguridad humana en su connotación canadiense, la participación del país en los bombardeos contra posiciones serbias en los Balcanes se justificaba como una acción precipitada por el daño que a la seguridad humana de los kosovares producía la política

del ahora depuesto Slobodan Milosevic. La crítica también iba en el sentido de enfatizar que por el lado de la guerrilla se incurrió en provocaciones que precipitaron la brutal respuesta del gobierno serbio.

Pese al episodio de Kosovo, los especialistas reconocen el trabajo encomiable de Lloyd Axworthy y en el libro aquí reseñado deploran su ausencia, sugiriendo que una vez que dejó la jefatura del MAECI, ahora Canadá ha modificado su política exterior, pasando de un internacionalismo activista para retornar al continentalismo de siempre.

El libro se divide en dos partes, con 15 ensayos y una introducción. La parte introductoria, que se integra de tres ensayos aborda el significado de la gestión de Axworthy y lo que puede esperarse de su sucesor. En seguida se encuentran cinco ensayos que conforman la primera parte del libro y que explican en qué consiste la llamada "revolución de Axworthy": la relación existente entre la tradición liberal en política exterior y el activismo del canciller; las diferencias entre el concepto de seguridad humana para Estados Unidos respecto al que postula Canadá; la "humanización" del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante el periodo 1999-2000 en el que Canadá fue miembro no permanente; y la manera en que Axworthy fue capaz de formular una política exterior activa, pese a la poca disponibilidad de recursos presupuestales.

La segunda parte del libro reúne los siete ensayos restantes dedicados a plantear lo que se espera de la política exterior canadiense en la era pos Axworthy. Se explica en el primero de los ensayos que habrá un cambio en la temática de los asuntos globales debido al cambio de gobierno en Estados Unidos. En seguida, se insiste en que África tendría que seguir siendo parte de una agenda en materia de seguridad humana. La siguiente reflexión es en torno a la agenda ambiental en la política exterior canadiense (tema por demás importante, dada la negativa de Estados Unidos a suscribir el *Protocolo de Kyoto* sobre cambio climático y que Canadá ha buscado modificar, al lado de Australia y Japón, conforme a sus intereses particulares). En el apartado que se presenta a continuación se debate qué tanto margen de maniobra podría tener la sociedad civil y si ésta debería contar con un margen de maniobra en la formulación de la política exterior de Canadá con la intensidad que se observó durante la gestión de Axworthy. El capítulo 14 es de especial interés para México porque en él se explica la manera en que podrían desarrollarse los vínculos entre los canadienses y los mexica-

nos en la era de Vicente Fox. Por último (y éste tema no podía faltar), hay una revaloración respecto a la participación canadiense en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Canadá ha sido uno de los participantes más activos en dichas operaciones, pero hay escasez de recursos que podrían operar en contra de su eficacia, por lo que el debate en torno a sus características en el momento actual, y a la luz de la publicación del *Informe Brahimi*, es imperioso.

Así, el libro que coordinan Hampson, Hillmer y Molot es una referencia obligada para los estudiosos de

la política exterior de Canadá y la lectura en particular de la edición de este año es muy atractiva dado que documenta una importante transición en el MAECI, cuyas consecuencias aun están por definirse.

Fen Osler Hampson, Norman Hillmer y
Maureen Appel Molot (eds.), *Canada Among
Nations 2001. The Axworthy Legacy*,
Toronto, Oxford University Press,
2001, 317 pp.