

VI Seminario Internacional Argentino-Canadiense "Seguridad Humana"

Autores: Teodoro Blanco y Angel Cerra (Universidad de Buenos Aires)

Título de la ponencia: La cooperación internacional canadiense en el marco de su política exterior.

Introducción

El estudio de las relaciones internacionales ha sufrido en las últimas décadas un fuerte debate, que ha conmovido sus cimientos. Conviven distintos paradigmas, aunque en la práctica los supuestos realistas – o neorrealistas – siguen dominando.

La ponencia pretende conectar dos áreas de la política exterior canadiense a la luz de las categorías de seguridad nacional, societal y humana. En el caso que nos ocupa, la excelente imagen del país de la hoja de arce como defensor de las libertades democráticas y su participación al mismo tiempo de la alianza occidental ubica a la cooperación internacional como un espacio de intersección entre ambas variables. Trataremos de descubrir la lógica que sustenta su práctica, más allá de las variaciones que introducen las sucesivas administraciones y las presiones – en distinto sentido- derivadas de la globalización.

En el caso canadiense, el ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy (1996-2000), convencido que, con el fin de la bipolaridad, los retos a la seguridad se habían trasladado de una lógica meramente estatal, a otras preocupaciones más relacionadas con el bienestar de los individuos, se dio a la tarea de impulsar, como parte de la política exterior de este país, el concepto de *seguridad humana*.

¿ Implica la aplicación del concepto de seguridad humana una ruptura con la cosmovisión neorrealista? ¿ Su utilización es genuina o forma parte de un discurso, de una construcción ideológica en el sentido postulado por Mosca, Pareto o Marx? A responder inicialmente estos interrogantes se dirigen estas líneas.

El lugar de la cooperación en las relaciones internacionales

Podemos postular, en principio, la existencia de dos tradiciones principales en el estudio de las relaciones internacionales. La primera de ellas, denominada realista,

hunde sus raíces en el pensamiento griego y aún conserva su vigencia, si entendemos como tal su utilización por parte de los gobernantes y diplomáticos.

Sus ideas principales son:

- a) es una teoría normativa orientada a la política práctica, que busca a la vez acercarse a la realidad internacional de la guerra fría y del enfrentamiento entre los bloques y de justificar la política que los Estados Unidos pusieron en marcha para mantener su hegemonía;
- b) está dominada por el pesimismo antropológico;
- c) en coherencia con lo anterior, el realismo rechaza la existencia de una posible armonía de intereses y el conflicto se considera connatural al sistema internacional;
- d) la actuación del Estado viene determinada por el propio sistema. Con independencia de su ideología o sistema político-económico, todos los Estados actúan de forma semejante, tratando siempre de aumentar su poder;
- e) junto al poder, el segundo elemento clave del realismo es la noción de interés nacional, definida en términos de poder y que se identifica con la seguridad del Estado;
- f) en general, el realismo asume que los principios morales en abstracto no pueden aplicarse a la acción política¹.

¿Cuál es el lugar de la cooperación internacional en la concepción realista? Existen múltiples matices, pero en general cumple una función secundaria, dado que en la medición del poder el factor militar es el más relevante. Aquellos estudiosos realistas que tienden a considerar otras dimensiones, consideran la cooperación como un instrumento idóneo para aumentar el prestigio, lo que a su vez aumentaría el poder de cada estado. De todos modos, en el mejor de los casos, la cooperación internacional es una estratagema, un artilugio, no una acción genuina tendiente a la colaboración mutua.

Por su parte, la tradición liberal no es tan antigua, dado que su fundación forma parte del legado del liberalismo político, tal como lo encarnan – entre otros – John Locke e Immanuel Kant. Sus postulados son:

- a) la idea de que las relaciones internacionales avanzan hacia una situación de mayor libertad, paz, prosperidad y progreso;

¹ Salomón, Mónica, "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 56, dic.2001/enero 2002, pp. 7-52.

b) la transformación en las relaciones internacionales está desencadenada por un proceso de modernización desencadenado por los avances científicos y reforzada por la revolución intelectual del liberalismo;

c) a partir de esos supuestos, el liberalismo insiste en la necesidad de promover la cooperación internacional para avanzar en el objetivo de paz, bienestar y justicia².

Cada una de estas tradiciones ha tenido sus momentos de esplendor. Y aunque puede afirmarse que en el marco de la práctica concreta de las relaciones internacionales, el paradigma realista sigue siendo dominante, la tradición liberal se encuentra presente de una manera u otra.

En la actualidad, las tradiciones han evolucionado en términos de precisión científica y han constituido – por lo menos – un espacio de debate común. El neorrealismo tal como fue postulado por su principal exponente, K. Waltz, mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los Estados -unidades racionales y autónomas- son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Según Waltz, el comportamiento de las unidades del sistema (Estados) se explica más en las restricciones estructurales del sistema que en los atributos o características de cada una de ellas.

Por su parte, Keohane puede considerarse uno de los exponentes más lúcidos de la tradición liberal, a partir de su formulación en los años 70' de la teoría de la interdependencia. En un principio declamada como francamente opuesta al realismo clásico, la posición de Keohane comparte ciertas premisas con el neorrealismo, aunque con ciertos matices distintivos:

- I) Los Estados son los principales actores internacionales, aunque no los únicos.
- II) Los Estados actúan racionalmente, aunque no a partir de una información completa ni con preferencias incambiables.
- III) Los Estados buscan poder e influencia, aunque no siempre en los mismos términos (en diferentes condiciones sistémicas, los Estados definen sus intereses de manera diferente)

De todas formas, en relación con la cooperación entre estados, la disidencia sigue siendo clara. Los neorrealistas sostienen que los Estados, al iniciar la cooperación con otros, buscan ante todo mejorar su *posición relativa* frente a los demás. En otras palabras, lo que interesa a los Estados es, más que obtener

² Salomón, Mónica, *Ibídem*.

ganancias, mantener o alcanzar una posición de superioridad frente al resto. De ahí que teman que otros Estados puedan obtener ganancias mayores que ellos en la cooperación (superarlos en ganancias relativas). Ese temor a que la cooperación con otros Estados aumente su superioridad es lo que impediría la cooperación a largo plazo. Los neo - liberales no niegan que en determinadas condiciones la cooperación se vea impedida o dificultada por la preocupación de los Estados por los beneficios relativos, pero consideran que en general prevalecerá el deseo de obtener *beneficios absolutos* –deseo que llevará a intentar maximizar el nivel total de los beneficios de quienes cooperan-.

Abriéndose paso en los debates que involucran estas tradiciones aggiornadas en el estudio de las relaciones internacionales, aparecen aquellos pensadores que extendieron la idea de seguridad, alejándola del aspecto estrictamente militar y estado – céntrico. El proceso ha sido lento y los creadores del concepto de *seguridad humana* han llegado a ocupar hoy en día un lugar relevante en la disciplina partiendo de un “simpático” espacio marginal.

Un punto intermedio, que ha quebrado la concepción estado – céntrica, está dado por la denominada Escuela de Copenhagen, que introduce el criterio de seguridad societal en los siguientes términos:

“la habilidad de una sociedad para persistir en su carácter esencial bajo condiciones cambiantes y amenazas posibles o actuales. Más específicamente, se trata de la sustentabilidad dentro de condiciones aceptables para la evolución de los tradicionales patrones de lenguaje, cultura, asociación, identidad religiosa y costumbre”³

Ya el objeto de seguridad no es el estado como ordenador de la sociedad, sino los propios comportamientos o ideas de esta última. Es clara la vinculación entre la aparición de la escuela y los temores generados por lo que el mundo occidental considera la amenaza del Islam y por la disrupción del mundo comunista, tras la caída del Muro de Berlín y la desarticulación de la Unión Soviética. Más allá del componente militar de esta nueva situación, los países europeos se sienten amenazados por las migraciones provenientes de estos dos ámbitos culturales. Los atentados en Londres, generados por jóvenes de ascendencia musulmana y el estallido de la revuelta por parte de actores parecidos en la Francia de Chirac, profundizan estos temores.

³ Weaver, Ole, citado por Moller, Bjorn “Seguridad Nacional, Societal y Humana: El marco general y el caso de los Balcanes· en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad Año 16 No 4, Octubre/Diciembre de 2000 p. 10.

En lo que ha nosotros importa, lo cierto es que la utilización del concepto de seguridad societal, más allá de sus potenciales contenidos anti – democráticos, abrió las puertas para la construcción del concepto de “Seguridad Humana”.

Como reacción frente a las visiones estado – céntrica y societal de la seguridad, en los años 90’ se consolidó una posición distinta para comprender las relaciones entre los estados. En esta perspectiva el eje se traslada desde el orden político o la cohesión de la identidad colectiva a la persona. El PNUD lo postula así:

El concepto de seguridad debe pasar desde un énfasis exclusivo en la seguridad nacional a un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente, desde la seguridad por medio de las armas a la seguridad por medio del desarrollo humano desde la seguridad territorial a la seguridad alimenticia, laboral y medioambiental⁴.

Más adelante precisa aún más de que se trata la “Seguridad Humana”:

Las amenazas a su seguridad pueden diferir; hambre y enfermedad en las naciones pobres, y drogas, delincuencia y crimen en las naciones ricas. (...) La mayoría de las personas comprende lo que significa seguridad. Significa estar a resguardo de las amenazas constantes del hambre, la enfermedad, el crimen y la represión⁵

Coincidimos con Bjorn Moller⁶ en que la utilización tan laxa de la palabra seguridad es excesiva y provoca imprecisiones conceptuales que pueden gravitar en la determinación de los objetivos de política exterior de un estado. Seguridad es un término que connota solo elementos positivos y nadie puede oponerse a ella. El problema consiste en determinar cuáles serían los cambios objetivos en los elementos vinculados con la cooperación internacional, bajando desde el plano del discurso y yendo al encuentro de la práctica.

Canadá es uno de los primeros estados en el mundo en fundar su estrategia de política exterior en el concepto de seguridad humana. La política de seguridad humana tal como fue aplicada por ese país a partir de 1996, se sujeta a los siguientes principios:

⁴ PNUD, Documento presentado en el Encuentro Internacional de Directores de Instituciones de capacitación en París, 27 y 28 de agosto de 2000.

⁵ Ídem

⁶ Moller, Bjorn, Ob. Cit.

- "1) Elevar la preocupación por la seguridad o protección de la gente, de los individuos y sus comunidades, [y] particularmente por los segmentos más vulnerables de una población;*
- 2) Tratar la seguridad de la gente con la misma importancia que lograr la paz y seguridad globales;*
- 3) Abordar las amenazas tanto de fuentes militares como de no militares (éstas son, conflictos intraestatales, disolución estatal, violaciones de derechos humanos, terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas;*
- 4) Usar nuevas técnicas y herramientas diplomáticas con el fin de bien lograr las metas [canadienses];*
- 5) Reconocer la aparición de nuevos actores no estatales como integrantes de importancia dentro del sistema internacional"*⁷

Otros puntos cruciales de la política postulada por el ministro de relaciones Lloyd Axworthy son: 1) El poderío militar tiene una utilidad decreciente en la política mundial; 2) Las organizaciones no gubernamentales están en la vanguardia de la "nueva diplomacia" (en la actualidad las ONG dictan los temas a tratar en la agenda internacional); 3) Canadá puede liderar las "coaliciones de los dispuestos", es decir conducir a aquellos países que comparten sus propias visiones sobre la realidad mundial.

El programa parece muy amplio y democrático, pero debemos preguntarnos: ¿ Marca una ruptura discursiva con la tradición canadiense de relaciones internacionales que lo antecede? ¿ Establece una distinción práctica con los hechos concretos de política exterior?

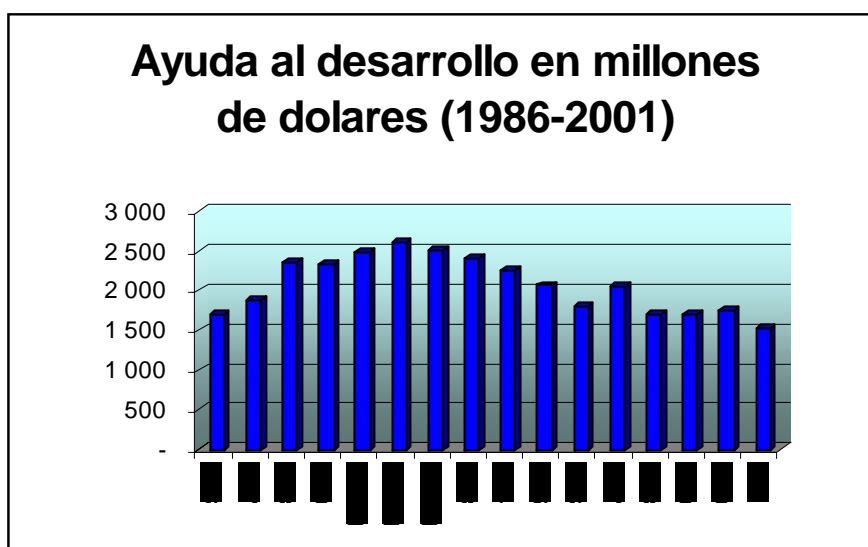
En el primer punto podemos señalar que, si bien ciertos elementos enunciados por Lloyd Axworthy en 1996 ya habían sido postulados por administraciones anteriores, lo cierto es que la vehemencia de la enunciación y su carácter sistemático muestran una ruptura, especialmente en el objeto de la seguridad, pasando desde el estado o la sociedad a las personas. Es claro que el multilateralismo y el institucionalismo canadiense constituyen en sí mismos una tradición, pero desde el discurso se avanza mucho más allá.

¿Hubo cambios profundos en áreas relevantes de la política exterior, por ejemplo el ámbito de la cooperación internacional? La respuesta no es contundente y quizás podemos postular ciertos resultados paradójicos.

⁷ PNUD, Informe Anual, Año 1994

A simple vista, bajo el paraguas de la “Seguridad Humana”, Canadá debería haber promovido una acción más amplia en el campo de la cooperación internacional. Sin embargo, no ha sido así.

En primer lugar, se produjo una disminución en términos relativos y absolutos de los montos destinados para la cooperación internacional: al comenzar la década del 90, la ayuda internacional se encontraba en el 0,45 % del PBI. En esa década, en el marco de una reducción presupuestaria general del 29 %, la ayuda al desarrollo descendió aún más desde toda perspectiva. De esa manera, hacia 1999, la ratio se encontraba en 0,30%, en el año 2000 en el orden del 0,25 % y en el 2001 se arribó al 0,22 %⁸. Esto quiere decir que la reducción del presupuesto para cooperación internacional alcanzó al 50% y su monto es inferior en términos absolutos a los proporcionados en 1986.



El gobierno se propone aumentar muy lentamente la Ayuda para el Desarrollo. Así la *Declaración de Política Internacional del año 2005*, sostiene como objetivo aumentar un 8 % anual el monto de la AD desde el año 2001 hasta el año 2010.

La puerta de entrada a estas reducciones que afectaron a la Ayuda Internacional proporcional se encuentra seguramente en la incorporación del concepto de participación y la actuación de las ONG, medidas que alivian al gobierno canadiense en la gestión de la AD. En este caso la sintonía con el neoliberalismo es clara y existe una coincidencia básica con el modelo de asistencia gestado por las instituciones multilaterales de crédito como el Banco Mundial.

⁸ DAC/OECD, Development Co-operation Review, Año 2003, p. 11

Si observamos los rubros que han concentrado la Ayuda al Desarrollo por parte de Canadá en los últimos años, concluimos que detrás de la “Seguridad Humana” hay un énfasis cada vez mayor en promover acciones que *no se destinan a impulsar directamente la producción*. Examinemos los siguientes indicadores:

Commitments, two-year averages

Canada	1989-90		1994-95		1999-2000		Total DAC per cent
	USD million	Per cent	USD million	Per cent	USD million	Per cent	
Social infrastructure & services	373	24	311	21	380	30	32
Education	225	15	136	9	118	9	10
of which: basic education	-	-	1	0	13	1	1
Health	42	3	60	4	24	2	4
of which: basic health	-	-	26	2	17	1	2
Population programmes	1	0	19	1	30	2	2
Water supply & sanitation	20	1	15	1	31	2	6
Government & civil society	36	2	43	3	151	12	5
Other social infrastructure & services	48	3	38	3	28	2	6
Economic infrastructure & services	187	12	207	14	62	5	18
Transport & storage	28	2	75	5	12	1	9
Communications	85	6	54	4	6	0	1
Energy	55	4	22	2	30	2	4
Banking & financial services	1	0	25	2	9	1	1
Business & other services	18	1	30	2	5	0	3
Production sectors	254	17	90	6	72	6	8
Agriculture, forestry & fishing	178	12	38	3	47	4	6
Industry, mining & construction	66	4	48	3	20	2	2
Trade & tourism	11	1	1	0	5	0	0
Other	-	-	4	0	-	-	0
Multisector	30	2	103	7	111	9	8
Commodity and programme aid	216	14	154	11	83	7	7
Action relating to debt	2	0	66	5	35	3	8
Emergency assistance	38	2	197	14	183	15	10
Administrative costs of donors	179	12	121	8	133	11	6
Core support to NGOs	246	16	201	14	190	15	2
Total bilateral allocable	1 525	100	1 449	100	1 248	100	100
<i>For reference:</i>							
<i>Total bilateral</i>	<i>1 781</i>	<i>68</i>	<i>1 488</i>	<i>68</i>	<i>1 292</i>	<i>66</i>	<i>73</i>
<i>of which: Unallocated</i>	<i>256</i>	<i>10</i>	<i>39</i>	<i>2</i>	<i>43</i>	<i>2</i>	<i>4</i>
<i>Total multilateral</i>	<i>839</i>	<i>32</i>	<i>687</i>	<i>32</i>	<i>661</i>	<i>34</i>	<i>27</i>
Total ODA	2 620	100	2 175	100	1 952	100	100

Fuente: DAC/OECD, Development Co-operation Review, Año 2003 p. 80

Dentro de la reducción presupuestaria, existe un marcado cambio de énfasis en relación con los programas implementados en 1989-90 y 1994-1995. Así mientras en 1989 el apoyo brindado en los rubros Infraestructura y Servicios y Sectores de la Producción totalizaba el 29 % de toda la ayuda bilateral, en los programas de los años 1999-2000 esos ítem alcanzaban el 11%.

En principio – y esta hipótesis deberá ser confirmada por investigaciones posteriores – podemos postular que tras la utilización del concepto de “Seguridad Humana” por parte del gobierno canadiense, se consolidó un proceso de reducción presupuestaria en la cooperación internacional y un cambio en las prioridades desde la asistencia al desarrollo económico hacia otras áreas que no posibilitan el cambio de las estructuras productivas.

