

# La política exterior de Canadá hacia América Latina, de Harper a Trudeau: ¿un regreso al internacionalismo de potencia intermedia?

*Canadian Foreign Policy toward Latin America, from Harper to Trudeau: A Return to Middle Power Internationalism?*

Laura Macdonald  
Carleton University  
[laura.macdonald@carleton.ca](mailto:laura.macdonald@carleton.ca)



## **Resumen:**

En este artículo se hace una revisión histórica del papel que desempeña Canadá en América Latina, y se examina el cambio de las políticas del gobierno conservador de Stephen Harper (2006-2015) a las de la actual administración liberal de Justin Trudeau (2015-?). Se argumenta que la transición del gobierno más conservador y realista de Harper hacia la política más progresista y de corte internacionalista liberal de Trudeau genera el potencial para que Canadá desempeñe un papel constructivo en la región. Sin embargo, hay algunos elementos de continuidad entre los dos gobiernos, en particular en relación con la promoción del comercio y la inversión en el sector minero.



## **Abstract:**

This article reviews the history of Canada's role in Latin America, and examines the shift from the policies of the Conservative government of Stephen Harper (2006-2015) to the current Liberal administration of Justin Trudeau (2015 to present). It argues that the transition from the more conservative and realist government of Harper toward the more progressive and liberal internationalist policies of Trudeau creates potential for Canada to play a constructive role in the region. However there are some strong elements of continuity between the two governments, particularly related to promotion of trade and investment in the mining sector.



## **Palabras clave:**

Canadá, América Latina, Harper, Trudeau.



## **Key Words:**

Canada, Latin America, Harper, Trudeau.

# La política exterior de Canadá hacia América Latina, de Harper a Trudeau: ¿un regreso al internacionalismo de potencia intermedia?\*

*Laura Macdonald*

Desde hace años, Canadá batalla para definir la naturaleza de su relación con América Latina. Durante buena parte del siglo veinte, Canadá se involucró poco con la región latinoamericana debido, en gran medida, a la renuencia de una serie de gobiernos canadienses a involucrarse en una región donde Estados Unidos, el principal aliado de Canadá, ejerce clara preponderancia. En el contexto del declive de la hegemonía estadounidense, el anterior gobierno de Canadá, encabezado por el primer ministro Stephen Harper, se comprometió explícitamente a desempeñar un papel más activo en la región. Sin embargo, durante ese periodo, numerosos observadores de la política exterior canadiense se decepcionaron por el desmesurado énfasis que el gobierno de Harper puso en objetivos comerciales, y también por dejar de lado los ideales internacionalistas liberales que definieron la política exterior canadiense en tiempos anteriores.

En octubre de 2015, parecía que la elección de Justin Trudeau del Partido Liberal como nuevo primer ministro señalaba el regreso al legado internacionalista liberal de una potencia intermedia. Trudeau criticó el fracaso del gobierno de Harper al momento de participar en foros internacionales, como las Naciones Unidas, y declaró que “Canadá estaba de vuelta” en el escenario internacional. En el contexto de la elección de Donald Trump en Estados Unidos, el gobierno canadiense tiene la oportu-

---

\* Artículo originalmente escrito en inglés y traducido al español por Mauricio Sanders.

tunidad de ocupar el vacío, desempeñando un papel más abierto y progresista que el de su vecino del sur.

El gobierno de Trudeau ha retomado temas de política exterior canadiense, como el apoyo al multilateralismo, los derechos humanos y las políticas ambientales internacionales, a la vez que ha adoptado una política exterior “feminista” y apoya una “agenda comercial progresista”, con lo cual se adentra en nuevos terrenos para la política exterior.

En este artículo se argumenta que el cambio ideológico del gobierno conservador y realista de Harper a las políticas internacionalistas de Trudeau, más liberales y progresistas, crea un mayor potencial para que Canadá desempeñe un papel constructivo en la región. Las políticas internacionalistas liberales de Trudeau se ajustan mejor a la tradición de política exterior de los países de América Latina, que enfatizan el multilateralismo y el derecho internacional. Sin embargo, Canadá mantiene bajos niveles de comercio con la región, sus lazos con Estados Unidos siguen siendo fuertes y la ayuda que brinda al desarrollo va a la baja, lo cual significa que, pese a la buena voluntad del nuevo gobierno, su capacidad para desempeñar un papel importante sigue estando restringida.

## Papel de Canadá en América Latina antes de Harper

Antes de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), Canadá desempeñaba un papel limitado en la región de América Latina; desde entonces, se ha involucrado de manera intermitente y episódica. Como símbolo de esta falta de involucramiento a lo largo de la historia, está el hecho de que Canadá no se unió a la Organización de los Estados Americanos (OEA) sino hasta 1990. La renuencia a formar parte de esta organización hemisférica contrasta con el entusiasmo del país por ser miembro de innumerables organismos internacionales, siguiendo sus inclinaciones internacionalistas liberales. Durante largos años, el polvo se acumuló sobre la silla en la cual estaba grabado el nombre de Canadá, lo mismo en la OEA que en su predecesora, la Unión Panamericana.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Peter McKenna, *Canada and the OAS: From Dilettante to Full Partner*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995.

Una notable excepción al deseo de excluirse de enredos hemisféricos fue la decisión del primer ministro John Diefenbaker, del Partido Conservador Progresista, destacado nacionalista canadiense que públicamente resistió las presiones por parte de Estados Unidos para romper relaciones con Cuba y respaldar el embargo en contra del régimen comunista cubano.<sup>2</sup> Mantener relaciones con el gobierno cubano fue la piedra de toque que Canadá utilizó para probarse a sí mismo que sus relaciones internacionales gozaban de la independencia propia de una potencia intermedia. Sin embargo, en el periodo de la posguerra el papel de Canadá como potencia intermedia se construyó en torno a organismos internacionales (no hemisféricos) como las Naciones Unidas, por medio del apoyo a las fuerzas de paz y a nuevos órganos internacionales y mecanismos de cooperación.

Antes de la década de los años noventa, en diversas ocasiones el gobierno canadiense coqueteó con la idea de fortalecer los lazos con América Latina, en particular cuando el poderío estadounidense comenzó a descender del cenit alcanzado durante la posguerra. Por ejemplo, el primer ministro Pierre Trudeau (padre del actual primer ministro), como parte de la fallida Tercera Opción concebida para diversificar las relaciones comerciales allende los Estados Unidos de América, apoyaba la idea de asociarse con potencias intermedias de América Latina. En ese entonces Canadá se afilió al Banco Interamericano de Desarrollo y se convirtió en observador permanente de la OEA en 1972. Pierre Trudeau también alentaba los vínculos bilaterales con “potencias intermedias hemisféricas” como Brasil, México y Venezuela.<sup>3</sup> El apoyo que brindó al Nuevo Orden Económico Internacional también daba señales de que Canadá pretendía estrechar los vínculos con el Sur Global, en particular con América Latina.<sup>4</sup>

No obstante, el gobierno canadiense se resistió a criticar abiertamente la política de Estados Unidos en la región de América Latina cuando,

<sup>2</sup> P. McKenna y John M. Kirk, “Through Sun and Ice: Canada, Cuba, and Fifty Years of ‘Normal’ Relations”, en P. McKenna (ed.), *Canada Looks South: In Search of an Americas Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 2012, p. 150.

<sup>3</sup> Edgar J. Dosman, “Canada and Latin America: The New Look”, en *International Journal*, vol. 47, núm. 3, septiembre de 1992, pp. 530-531.

<sup>4</sup> Laura Macdonald, “Evaluating Canadian Economic Diplomacy: Canada’s Relations with Emerging Markets in the Americas”, en *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 22, núm. 1, enero de 2016, pp. 26-39.

por ejemplo, apoyaba las dictaduras militares de Sudamérica. Cuando las economías latinoamericanas colapsaron en 1982, a causa de la crisis de la deuda, Canadá poco podía beneficiarse de profundizar los lazos de comercio e inversión con esos países. Durante los conflictos en Centroamérica de los años ochenta, al inicio, Canadá fue cauto y estuvo renuente a criticar directamente la política de Reagan en la región; no obstante, poco a poco adoptó una postura más crítica frente a las políticas de Estados Unidos, debido a la fuerte presión de la sociedad civil canadiense y a las relaciones más cercanas con potencias intermedias regionales, como Venezuela.<sup>5</sup> Asimismo, los gobiernos canadienses de esta época optaron por quedar fuera de la OEA, en parte porque consideraban que el organismo era inefectivo y prácticamente estaba agonizando. De esta manera, las relaciones con las potencias intermedias de América Latina quedaron al margen de las políticas gubernamentales.<sup>6</sup>

Sin embargo, en 1990 el gobierno de Brian Mulroney, del Partido Conservador Progresista, decidió echar atrás la previa oposición a formar parte de la OEA. Esta decisión tuvo lugar en el contexto del movimiento que había en pro de un tratado comercial que uniría a Canadá, Estados Unidos y México, después del histórico tratado bilateral de libre comercio que Canadá firmó con Estados Unidos en 1988. Al momento de la decisión, Joe Clark, ministro de Relaciones Exteriores, declaró: “Desde hace mucho tiempo los canadienses vimos en este hemisferio una casa; ahora, es momento de convertirlo en nuestro hogar”.<sup>7</sup> Canadá también tenía la esperanza de que, al propagarse la democracia por la región y al declinar la intervención de Estados Unidos, tendría “el potencial de servir en el papel de ‘puente’ hemisférico”.<sup>8</sup> Ya como miembro, Canadá desempeñó activamente un papel que apoyaba la consolidación de este organismo,

<sup>5</sup> Brian J. R. Stevenson, *Canada, Latin America and the New Internationalism: A Foreign Policy Analysis, 1968-1999*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2000.

<sup>6</sup> E. J. Dosman, *op. cit.*, p. 533.

<sup>7</sup> Joe Clark, “Notes for Remarks by the Right Honourable Joe Clark, Secretary of State for External Affairs, at the Meeting of the General Assembly of the Organization of American States”, Washington, D. C., 13 de noviembre de 1989.

<sup>8</sup> James Rochlin, *Discovering the Americas: The Evolution of Canadian Foreign Policy toward the Americas*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994, p. 202.

por ejemplo, al buscar que las cumbres se celebraran con regularidad y al favorecer la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) en 1991, que promueve la adopción y consolidación de prácticas electorales liberales y democráticas.<sup>9</sup>

Después de entrar en vigor el tratado bilateral de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, Carlos Salinas, presidente de México, pidió a Estados Unidos firmar un tratado semejante con México. Si bien Canadá estaba muy ambivalente con respecto a la membresía mexicana, el gobierno canadiense decidió que un tratado trilateral era preferible que dos tratados bilaterales, y las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) impulsaron a Canadá a reconocer su posición como país de las Américas.

Así pues, en este periodo Canadá comenzó a adoptar el papel de una potencia intermedia internacionalista dentro de la región de América Latina. No obstante, su involucramiento siguió siendo limitado e intermitente, en parte como reflejo del temperamento provincial de las elites económicas canadienses, acostumbradas a considerar que sus intereses yacían principalmente en los vínculos con el gigantesco mercado estadounidense. Con el paso del tiempo, el TLCAN sentó las bases para lazos económicos más fuertes con la región. Canadá también se convirtió en un promotor sumamente activo de la iniciativa para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que fue anunciada en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994.<sup>10</sup>

Sin embargo, el respaldo canadiense en favor del ALCA coincidió con el arribo al poder de gobiernos de izquierda y centroizquierda en numerosos países de la región, por lo cual a fin de cuentas resultó infructuoso. El entusiasmo del gobierno canadiense en pro del acuerdo para el ALCA, que seguía el modelo del TLCAN, consolidó la percepción de muchos latinoamericanos que consideraban que Canadá se apegaba estrechamente a

<sup>9</sup> J. Rochlin, *op. cit.*; Maxwell A. Cameron y Jason Tockman, “Canada and the Democratic Charter: Lessons from the Coup in Honduras”, en P. McKenna (ed.), *op. cit.*, pp. 87-116.

<sup>10</sup> L. Macdonald, “Canada and the Politics of Regional Economic Integration in the Americas”, en Diego Sánchez-Ancochea y Kenneth C. Shadlen (eds.), *The Political Economy of Hemispheric Integration: Responding to Globalization in the Americas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 219-238.

Estados Unidos al promover el Consenso de Washington, sin tomar en cuenta las necesidades y expectativas de las contrapartes menos desarrolladas. Potencias intermedias emergentes de carácter posneoliberal, entre ellas Brasil, condenaron la posición de Canadá y Estados Unidos, países desarrollados que favorecían medidas que reforzaban la disparidad en la región (en específico, el texto del ALCA pasaba por alto temas como la agricultura y las medidas contra el *dumping*, pero insistía en incluir medidas extremadamente liberales en cuanto a servicios, inversión y propiedad intelectual, lo cual lastimaba los intereses de los socios más empobrecidos.)<sup>11</sup> Antes que seguir el camino de una potencia intermedia que busca mediar entre Estados Unidos, por un lado, y América Latina y el Caribe, por el otro, Canadá persistió en apoyar firmemente las posiciones comerciales estadounidenses durante las reuniones. Tras la derrota de la iniciativa en favor del ALCA, los gobiernos liberales de Jean Chrétien (1993-2003) y Paul Martin (2003-2006) se ciñeron a la estrategia estadounidense de buscar acuerdos comerciales bilaterales con las Américas, pero, en general, el interés en las Américas (más allá de un renovado interés por México, causado por la membresía compartida en el TLCAN) perdió su fuerza.

## Estrategia para las Américas del gobierno de Harper

El gobierno del Partido Conservador de Stephen Harper llegó al poder en 2006, como gobierno en minoría, y logró la mayoría en las elecciones de 2010. Harper representaba una ideología más conservadora y realista y era más ideológico que los anteriores líderes del Partido Conservador Progresista, cuyo enfoque se colocaba más al centro. Su política exterior quedó definida por la enérgica oposición al internacionalismo liberal, el cual, si bien en realidad no caracteriza el trato de Canadá para con América Latina, suele considerarse como el núcleo del involucramiento internacional canadiense. Harper consideraba que el internacionalismo liberal (más allá del compromiso con el libre comercio compartido tanto por

<sup>11</sup> Adhemar G. Bahadrian y Mauricio Carvalho Lyrio, "FTAA Trade Negotiations: A View of the Brazilian Co-chairmanship", en D. Sánchez-Ancochea y K. C. Shadlen, *op. cit.*, pp. 147-169.

liberales como por conservadores) y la condición de potencia intermedia estaban unidas a la marca partidista del Partido Liberal, por lo cual favoreció un enfoque más realista, enfatizando como tema “la firmeza moral y el valor marcial”. También desconfiaba profundamente de los funcionarios gubernamentales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT, por sus siglas en inglés), pues los veía como si fueran cautivos de la ideología del Partido Liberal.<sup>12</sup> Esta tozudez en la manera de mirar al mundo se combinó con el enérgico apoyo al liberalismo económico y el libre comercio, lo cual condujo a considerar que las economías emergentes de las Américas eran un sitio adecuado para que Canadá se involucrara.

Sin embargo, en 2007, al anunciar la Estrategia de Canadá para las Américas en Santiago de Chile, el gobierno de Harper se comprometió a hacer de las Américas una máxima prioridad de la política exterior canadiense, incrementando la presencia continua de Canadá en la región. En julio de 2007, el primer ministro canadiense anunció desde Chile la nueva Estrategia para las Américas, al declarar que “Canadá se compromete a desempeñar un papel más activo en las Américas y a desempeñarlo en el largo plazo”. En su discurso, expuso los tres objetivos de la Estrategia:

- Primero, fortalecer y promover valores fundamentales como libertad, democracia, derechos humanos y Estado de derecho.
- Segundo, construir economías fuertes y sustentables por medio de fuertes vínculos de comercio e inversión, así como el mutuo compromiso de extender oportunidades para todos los ciudadanos.
- Tercero, enfrentar los nuevos retos en materia de seguridad así como los desastres naturales y las pandemias de salud.<sup>13</sup>

Estos objetivos parecían reflejar muchos aspectos del internacionalismo liberal, quizá como resultado de la influencia ejercida en la redacción

<sup>12</sup> Roland Paris, “Are Canadians Still Liberal Internationalists? Foreign Policy in the Harper Era”, en *International Journal*, vol. 69, núm. 3, septiembre de 2014, p. 275.

<sup>13</sup> Stephen Harper, “Prime Minister Harper Signals Canada’s Renewed Engagement in the Americas”, Santiago, Chile, 17 de julio de 2007, citado en M. A. Cameron y J. Tockman, *op. cit.*, p. 112.

del discurso por parte de altos funcionarios de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en la práctica, el interés y la capacidad del gobierno de Harper para promover el fortalecimiento de los vínculos con muchos países de la región se vieron muy limitados, debido al hecho de que su gobierno se casó con una orientación ideológica conservadora. Por ejemplo, aunque en el discurso se mencionaba la promoción de los derechos humanos y la democracia, este aspecto se desechó en versiones posteriores de la estrategia. El vigoroso compromiso de Harper hacia el libre comercio y las políticas neoliberales acabó por convertirse en el elemento dominante de la estrategia. Y el momento de la *ola rosada* de comienzos de los años 2000, en la cual muchos países de las Américas eligieron gobiernos de izquierda, lo dejó prácticamente aislado, ideológicamente, en el hemisferio.

En vez de la política clásica del internacionalismo liberal de potencia intermedia, el gobierno de Harper se centró tenazmente en promover los intereses del sector privado canadiense y en firmar tratados de libre comercio. Canadá firmó más tratados comerciales con las Américas que con ninguna otra región del mundo (siete de doce, cuatro de ellos con Harper). Ratificó los acuerdos con Chile (1997), Costa Rica (2002), Perú (2009), Colombia (2012), Honduras (2013) y Panamá (2013). Este gobierno también recibió con beneplácito la creación de la Alianza del Pacífico y, en 2012, se convirtió en el primer observador no latinoamericano de la región, y hasta llegó a considerar la plena membresía. A pesar de todo el énfasis puesto en la promoción comercial, a lo largo del gobierno de Harper las exportaciones de Canadá a la región se estancaron en dos por ciento de las importaciones totales de la región, mientras que las exportaciones latinoamericanas a Canadá experimentaron un alza ligera, de 2 a 2.5 por ciento de las exportaciones latinoamericanas en el mundo.<sup>14</sup> El fracaso al expandir significativamente los niveles de intercambio comercial refleja una débil competitividad de las exportaciones canadienses, así como la capacidad limitada de los tratados comerciales para elevar los niveles de intercambio y comercio.

En 2013 el gobierno de Harper anunció el Plan de Acción para Mercados Globales, el cual articulaba el concepto de *diplomacia económica*

<sup>14</sup> L. Macdonald, *op. cit.*, pág. 7.

como la “fuerza motriz que impulsa las acciones del gobierno del Canadá a través de su red internacional de misiones diplomáticas”.<sup>15</sup> Su gobierno también dio un fuerte impulso a la promoción de inversiones por parte de empresas mineras canadienses. En el auge de las materias primas, las empresas mineras canadienses (en especial las exportadoras), se expandieron con rapidez, de manera especial a lo largo y ancho del continente americano. La veloz expansión provocó numerosos conflictos con las comunidades locales, pues en ocasiones se le asoció con la violación de sus derechos económicos y ambientales. Estos conflictos afectaron la buena imagen asiduamente cultivada por Canadá en años anteriores, como parte de la diplomacia de una potencia intermedia. Los cambios más notables en la relación económica entre Canadá y las Américas fue el espectacular aumento en la inversión extranjera directa en la región por parte de Canadá, que se debió en buena medida al auge de las inversiones mineras.<sup>16</sup>

A pesar de que el gobierno de Harper afirmaba que daba prioridad a la región de América Latina y el Caribe, el presupuesto gubernamental no canalizó nuevos recursos para la región de las Américas y, sin contar con fondos adicionales, los ministerios se vieron forzados a intentar cumplir las ambiciosas metas de su gobierno. Como resultado, se consideró que el programa de cooperación para el desarrollo era un elemento clave. En 2009, Bev Ova, ministro de Desarrollo, anunció la nueva lista de países que concentraban los programas de cooperación del país, de acuerdo con la cual se destinaba a 20 países 80% de los recursos de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD). La lista reducía el número de países prioritarios en África para aumentar los del continente americano, incluyendo a Perú y Colombia, dos países en desarrollo con altos ingresos y con los cuales Canadá tiene importantes intereses económicos y fuertes afinidades ideológicas. Al mismo tiempo, se recortó la ayuda a las ONG que criticaban las prioridades de política exterior del país, y el presupuesto para ayuda se “instrumentalizó” cada vez más, por ejemplo, por medio de las ONG que trabajaban en sociedad con las compañías mineras canadienses

---

<sup>15</sup> Ed Fast, “A Message from the Minister of International Trade”, en <http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/plan.aspx?lang=eng#message> (fecha de consulta: 12 de mayo de 2018).

<sup>16</sup> L. Macdonald, “Canada in the Posthegemonic Hemisphere...”, pp. 7-8.

para reducir los daños sociales y ambientales de la minería. En general, en este periodo Canadá puso en práctica políticas económicas y de cooperación que dejaban fuera numerosos elementos del internacionalismo liberal tradicional, incluso cuando subsistieron ciertos elementos de continuidad, como el apoyo a los tratados de libre comercio.

Asimismo, el gobierno de Harper manifestó un interés limitado en comprometerse con la OEA, el organismo multilateral regional para la promoción de los derechos humanos, la paz y la democracia. Como ya se mencionó, Canadá se afilió tardíamente a la OEA y, si bien el gobierno de Harper mantuvo el apoyo económico para el organismo (durante este periodo, Canadá fue el segundo mayor patrocinador), ni el fortalecimiento de la OEA ni la promoción de los derechos humanos y la democracia se constituyeron en áreas principales para la acción.

Si bien el gobierno de Harper no es responsable de los cambios en la región latinoamericana, producto del rechazo de muchos países de la región al Consenso de Washington y de la búsqueda cada vez más intensa de foros regionales posneoliberales, en ciertos momentos sí agravó la situación, al alinearse con Estados Unidos en temas controversiales. Por ejemplo, en la Sexta Cumbre de las Américas de 2012, celebrada en Colombia, Harper y el presidente de Estados Unidos, Obama, quedaron aislados del resto de los líderes de la región, al negarse a invitar a Cuba a formar parte de la Organización, en contra de los deseos del resto de los miembros. Sin ofrecer disculpas, Harper declaró: “Pienso que tomamos una decisión de conciencia... Y al tomar una posición por principios, estamos listos para discutirlos y debatirlos. Sin embargo, obviamente no vamos a permitir que nuestras posiciones las dicte algún otro país o, para hablar con franqueza, ningún grupo de países”.<sup>17</sup> Mark Entwistle, exembajador de Canadá en Cuba, dijo que, para las potencias latinoamericanas, esta cuestión se trataba menos de Cuba *per se*, y más de mandar un mensaje acerca del fortalecimiento de su propia importancia como actores regionales. “Se utiliza Cuba como clave o Cuba como insumo para enviar una señal, en particular a Estados Unidos, de

---

<sup>17</sup> CBC/Radio Canada, “Canada, U.S. Scuttle Summit of the Americas Statement”, 15 de abril de 2012, en <http://www.cbc.ca/news/world/canada-u-s-scuttle-summit-of-the-americas-statement-1.1135363> (fecha de consulta: 13 de mayo de 2018).

que sus opiniones tenían que ser seriamente consideradas y que eran actores regionales protagónicos”.<sup>18</sup>

El acercamiento de Obama a Cuba obligó a Harper a cambiar su posición sobre el asunto, así que, a regañadientes, respaldó el ingreso de Cuba justo a tiempo para la Séptima Cumbre de las Américas celebrada en Panamá en 2015. Asimismo, el DFAIT desempeñó un importante papel, al servir como anfitrión de una reunión a puerta cerrada entre funcionarios de los gobiernos de Estados Unidos y Cuba, lo que con el paso del tiempo llevó a que se reanudaran las relaciones entre ambos países. Más aún, el gobierno de Harper (siguiendo también la línea de los intereses de Estados Unidos y la orientación realista de su propio gobierno) impulsó iniciativas de seguridad en la OEA, como la Iniciativa Canadiense para la Seguridad en Centroamérica, que brinda adiestramiento en materia policiaca y de seguridad fronteriza a aquellos países que deben luchar contra el crimen y la inmigración ilegal.<sup>19</sup>

Además del asunto de Cuba, el gobierno de Harper enfrentó críticas considerables en 2009, por su posición sobre el golpe de Estado en Honduras y su proceder subsecuente. Al principio, Canadá se unió con otros países del hemisferio al condenar el golpe. No obstante, a diferencia de otros gobiernos americanos, entre ellos el de Estados Unidos, el gobierno de Canadá no impuso sanción alguna sobre el régimen militar que sustituyó al gobierno democráticamente electo de Manuel Zelaya. Cuando Estados Unidos viró 180 grados, declarando que reconocería los resultados de las elecciones de 2009 incluso si no se devolvía el poder a Zelaya antes de que éstas se realizaran, Canadá respaldó la posición estadounidense, reconociendo como presidente a Porfirio Lobo, como resultado de las elecciones.<sup>20</sup>

Otro signo más de la distancia tomada por el gobierno de Harper con respecto a las normas tradicionales del internacionalismo liberal fue su es-

<sup>18</sup> *Idem.* Acerca de las tensas relaciones del gobierno de Harper con Cuba, véase también P. McKenna y J. M. Kirk, *op. cit.*

<sup>19</sup> CTV News, “Harper, Obama Split with Latin American Leaders on Cuba”, 15 de abril de 2012, en <http://www.ctvnews.ca/harper-obama-split-with-latin-american-leaders-on-cuba-1.796551> (fecha de consulta: 14 de mayo de 2018).

<sup>20</sup> M. A. Cameron y J. Tockman, *op. cit.*

cabrosa relación diplomática con Brasil y México, dos países líderes en la región latinoamericana. En el caso de Brasil, quizá no resultó tan sorprendente la distancia entre ambos países, dadas las diferencias ideológicas entre el régimen conservador de Harper y los gobiernos posneoliberales de los presidentes *Lula da Silva* y *Dilma Rousseff*.

Antes incluso de que el Partido de los Trabajadores llegara al poder, una buena parte de las relaciones entre Canadá y Brasil se caracterizaba por la dificultad y la negligencia.<sup>21</sup> Los académicos vincularon la incapacidad del país para establecer lazos políticos sustentables con diversos hechos irritantes, como las disputas comerciales periódicas, la competencia económica por tajadas del mercado global, los distintos enfoques nacionales hacia el multilateralismo, así como el daño recíproco causado por la incompreensión.<sup>22</sup>

A comienzos de la primera década del siglo XXI, los gobiernos liberales de Chrétien y Martin trataron de fortalecer los vínculos con Brasil, en ese momento considerado como un mercado emergente que ofrecía oportunidades estratégicas para las empresas canadienses, construyendo sobre lo que percibían como valores compartidos del internacionalismo liberal. En consecuencia, buena parte del diálogo diplomático de Canadá hizo hincapié en los compromisos compartidos con la paz mundial y su mantenimiento, la democracia, la educación y la diversidad étnica y racial de los pueblos de ambos países.<sup>23</sup> No obstante, las relaciones se vieron empañadas por disputas comerciales entre Brasil y Canadá, a causa de la competencia entre dos empresas de la industria aeroespacial, la brasileña Embraer y la canadiense Bombardier, y también por el resentimiento que se produjo en Brasil cuando Canadá pro-

<sup>21</sup> Paul Haslam y Edison Rodrigues Barreto, Jr., "Worlds Apart: Canadian and Brazilian Multilateralism in Comparative Perspective", en *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 15, núm. 1, 2009, pp. 1-20; W. E. (Ted) Hewitt, "The Current Paradox of Canada-Brazil Relations and the Path Forward", en P. McKenna (ed.), *op. cit.*, pp. 313-334; Jean Daudelin, *Should Brazil be Special for Canada?*, Calgary, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2012, disponible en <http://www.cdfai.org/previeumysite.com/PDF/Should%20Brazil%20be%20Special%20for%20Canada.pdf> (fecha de consulta: 20 de septiembre de 2015).

<sup>22</sup> E. W. Hewitt, *op. cit.*, p. 325; P. Haslam y E. Rodrigues Barreto, Jr., *op. cit.*

<sup>23</sup> E. W. Hewitt, *op. cit.*, p. 325.

hibió las importaciones de carne bovina brasileña, debido a la enfermedad de las “vacas locas”.

Después de que Harper llegó al poder, su Estrategia para las Américas y su Plan de Acción para los Mercados Globales condujeron a la intensificación de las relaciones diplomáticas entre ambos países. En 2009, el DFAIT organizó la visita masiva de 10 subsecretarios a Brasil, que respondió con la visita de 20 altos funcionarios que viajaron a Canadá a comienzos de 2010. Parecía ser que estas visitas sentaban las bases para relaciones más profundas. Harper hizo una visita de Estado a Brasil en 2011, en la cual anunció la creación de un foro conjunto de directores de empresas de Brasil y Canadá. No obstante, resulta significativo que ni Rousseff ni *Lula* hayan visitado Canadá, a pesar de los numerosos intentos que hizo Canadá para organizar la visita, y el foro conjunto de directivos empresariales jamás despegó. Después, en 2013, WikiLeaks reveló que las instituciones canadienses de seguridad y comunicaciones habían estado espionando al ministro de Energía y Minas de Brasil, lo que fue como echar más sal en la herida.<sup>24</sup>

Quizá no deban sorprender las gélidas relaciones entre Canadá y Brasil, dadas las diferencias ideológicas y las distintas perspectivas y aspiraciones geopolíticas de las dos administraciones, sin contar con el hecho de que sus economías, más que complementarse, compiten entre sí.

Sin duda, Canadá ha establecido vínculos más estrechos con México que con cualquier otro país latinoamericano, y éstos rebasan las meras relaciones entre Estados y los intercambios comerciales, pues incluyen sustanciosas relaciones sociales. Causa mayor extrañeza la tensa relación que se desarrolló con México durante el gobierno de Harper, pues México se encuentra en la región donde los lazos económicos de Canadá son más fuertes y su gobierno compartía los principios neoliberales del gobierno de Harper. Con todo y lo que comparten, la relación México-Canadá nunca ha sido estrecha. La académica mexicana María Teresa Gutiérrez-Haces señala que las relaciones con Estados Unidos, el vecino común, siempre se han interpuesto y han obstaculizado las relaciones entre Canadá y México.

<sup>24</sup> Sean Burges y L. Macdonald, “Building Stronger Brazil-Canada Relations: The Role of ‘Middlepowership’”, borrador.

A pesar del interés mutuo, la vecindad compartida con Estados Unidos —influencia constante en el desarrollo de la relación bilateral entre Canadá y México— es uno de los factores explicativos más importantes tanto del desconocimiento tradicional entre los dos países como de su reciente acercamiento. Durante años, dicha vecindad fue erigiéndose en densa “cortina de humo” entre México y Canadá, pues cada uno de ellos daba prioridad a sus relaciones bilaterales con el poderoso vecino hasta llegar a convertirse en relación privilegiada y casi excluyente. El *atlantismo* canadiense y el *latinoamericanismo* mexicano bien pueden ser vistos, en parte, como reacciones ante el vínculo, no siempre confortable, con Estados Unidos.<sup>25</sup>

De manera sorprendente, pese a que los lazos sociales se multiplican y al potencial para la cooperación económica, las ya de por sí tibias relaciones entre los dos países se deterioraron notablemente durante el gobierno de Harper. En particular, el declive de las relaciones bilaterales ocurrió en 2009, tras la decisión del gobierno canadiense de imponer la visa como requisito a los viajeros mexicanos, poco después de haber anunciado la Estrategia para las Américas.

Antes de 2009, los mexicanos podían viajar a Canadá sin visa. La visa se impuso sin consulta ni notificación previas, como respuesta al alto número de solicitudes de asilo por parte de mexicanos, las cuales no eran admisibles de acuerdo con el sistema de refugiados de Ottawa. Por causa de esta decisión, en junio de 2014 el presidente Enrique Peña Nieto canceló los planes para una visita a Canadá, y en enero de 2015, el primer ministro Harper pospuso la Cumbre de Líderes de Norteamérica, que debía celebrarse en Canadá, en el contexto de un distanciamiento en las relaciones tanto con Estados Unidos (debido al rechazo del proyecto para el oleoducto Keystone) como con México. La decisión para imponer la visa ha sido calificada como “una de las decisiones de

<sup>25</sup> María Teresa Gutiérrez-Haces, *Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas/Paidós, 2015, p. 236.

política exterior que, en mucho tiempo, han causado mayor perplejidad, y puede ser que mayores daños”.<sup>26</sup>

En general, las políticas del gobierno de Harper con respecto a América Latina levantaron esperanzas en la región, pues pareció que Canadá podía desempeñar un papel más fuerte y más constante, como contrapeso al predominio de Estados Unidos. Se lograron algunos avances, al intensificar el comercio y la inversión, elevar la cooperación con algunos países, en especial con los miembros de la Alianza del Pacífico e incrementar la interacción de políticos y funcionarios con sus contrapartes de la región. Sin embargo, los esfuerzos se frustraron al concentrarse excesivamente en los intereses económicos de Canadá, el financiamiento limitado y una posición ideológica que dejó al gobierno de Harper sin aliados visibles en América Latina.

## **La política exterior de Justin Trudeau: ¿cambio o continuidad?**

Cuando Justin Trudeau llegó al poder en 2015 daba señales de que su gobierno llevaría a cabo un espectacular cambio de políticas, tomando distancia con respecto a la época de Harper, tanto en política interior como exterior. En esta sección, se evalúa si verdaderamente el gobierno de Trudeau ha forjado nuevas relaciones con la región de América Latina. Se muestra que, a pesar de las grandes diferencias en retórica y cambios en la política exterior, son notables los elementos de continuidad entre las administraciones de Harper y Trudeau.

El gobierno liberal ha proclamado audazmente el regreso a los principios del internacionalismo liberal, y Chrystia Freeland, actual ministra de relaciones exteriores, declaró, en un importante discurso acerca de sus políticas ante la Cámara de Representantes, que Canadá apoya los principios del multilateralismo, la democracia, los derechos humanos, la equidad de género y la sustentabilidad ambiental, distanciando así a Ca-

---

<sup>26</sup> Michelle Collins, “Cabinet Pulls the Plug on Mexican and Czech Visa Free Travel”, en *Embassy*, 15 de julio de 2009.

nadá con respecto a las políticas del gobierno de Trump en relación con el cambio climático y el comercio internacional.<sup>27</sup> Sin duda, la mayoría de los países de América Latina recibió con beneplácito estos compromisos.

No obstante, el actual gobierno no ha dado prioridad de forma abierta a las relaciones con América Latina (pero tampoco a ninguna otra región del mundo), debido en parte a que la elección de Trump como presidente y la renegociación del TLC han acaparado la atención del gobierno de Trudeau. Más allá de esto, es poco probable que el retorno a una política exterior orientada de acuerdo con el internacionalismo liberal haga de América Latina una prioridad por encima de otras zonas del mundo subdesarrollado, en especial África y ciertas zonas de Asia, cuyas necesidades de ayuda humanitaria y financiera son mayores. Trudeau viajó a América Latina para asistir a la Octava Cumbre de las Américas en Lima, pero no se distinguió por hacer anuncios prominentes, y abandonó la cumbre con anticipación, debido a una controversia interna en torno a la producción de arenas de petróleo y la construcción de un oleoducto.<sup>28</sup> Asimismo, el actual gobierno se ha mostrado activo al interior del Grupo de Lima, constituido principalmente por países de América Latina que presionan al gobierno venezolano de Maduro para que se respeten las normas de la democracia y los derechos humanos.

Sin embargo, buena parte de las energías del gobierno se han volcado en las conversaciones para renegociar el TLC. Uno de los elementos clave de la estrategia del gobierno es la decisión de forjar una estrecha alianza con México, por lo cual actualmente la relación entre México y Canadá es más fuerte que nunca. A comienzos de la presidencia de Trump circularon rumores de que México iba a quedar como “chivo expiatorio”. No obstante, a partir de ese momento los equipos negociadores de Canadá y México han forjado lazos estrechos, adoptando

<sup>27</sup> Chrystia Freeland, “Address by Minister Freeland on Canada’s Foreign Policy Priorities”, Ottawa, 6 de junio de 2017, en [https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address\\_by\\_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html](https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address_by_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html) (fecha de consulta: 7 de agosto de 2018).

<sup>28</sup> L. Macdonald y Megan Pickup, “A Missed Opportunity: Canada’s Shallow Participation in the Summit of the Americas – and the Americas”, en The McLeod Group, 19 de abril de 2018, en <http://www.mcleodgroup.ca/2018/04/a-missed-opportunity/> (fecha de consulta: 14 de mayo de 2018).

posiciones conjuntas sobre numerosos temas en disputa. Como signo de cooperación, al parecer Canadá y México rechazaron conjuntamente la propuesta de los negociadores estadounidenses sobre las reglas de origen en el sector automotor; de acuerdo con esta propuesta, éstas debían elevarse de 62% a 85%, y la mitad de las partes debían provenir directamente de Estados Unidos, mientras que el resto se produciría en México y Canadá. Ambos países cabildearon intensamente (y, por lo menos en el corto plazo, exitosamente) en contra de la imposición de elevadas tarifas en las exportaciones de acero y aluminio de esos países a Estados Unidos. Además, se dice que México aceptó propuestas progresistas de Canadá con respecto al capítulo laboral, a cambio del apoyo canadiense sobre otras posiciones en negociación, como las reglas de origen. No cabe duda de que el gobierno de Trump preferiría buscar acuerdos bilaterales con uno u otro de sus socios en el TLC, pues el primero de junio de 2018 nuevamente volvió a aludir a esta idea; sin embargo, hasta el momento de redactar este artículo, no había logrado romper la cercana relación entre México y Canadá.

Aparte del TLC, el gobierno de Trudeau ha continuado el compromiso del gobierno de Harper para expandir el comercio y la inversión en la región, particularmente con la Alianza del Pacífico. En 2017, Canadá firmó la Declaración Conjunta sobre la Asociación entre Canadá y los Países Miembros de la Alianza del Pacífico; asimismo, inició un proceso de consulta entre los canadienses, con el fin de evaluar el valor potencial de solicitar la membresía. El gobierno también señaló que busca un acuerdo comercial con el Mercosur. Además, mientras promueve las inversiones mineras, busca responder a las presiones de la sociedad civil de Canadá y otros países; en este sentido, el ministro de Comercio anunció en enero de 2018 la creación de la figura independiente del Procurador Canadiense para la Responsabilidad Empresarial (CORE, por sus siglas en inglés), cuyo mandato será investigar, informar, dar recomendaciones y vigilar el cumplimiento de la normatividad del gobierno, en lo que se refiere a las actividades de las empresas canadienses en el extranjero.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Gobierno de Canadá, "The Government of Canada Brings Leadership to Responsible Business Conduct Abroad", 17 de enero de 2018, en <https://www.canada.ca/en/>

Otro elemento distintivo de las políticas del actual gobierno se encuentra en el compromiso con una política exterior feminista: en junio de 2017 lanzó un Plan Internacional para el Apoyo a las Mujeres (FIAP, por sus siglas en inglés). El FIAP cambia el enfoque de las tradicionales políticas de cooperación para el desarrollo de Canadá para centrarse intensamente en la promoción de la igualdad de género y los derechos y el empoderamiento de mujeres y niñas. Como parte de esta política, el gobierno dejó de publicar una lista que identificaba como destinatarios prioritarios de ayuda a ciertos países fijos. La política también mandó señales de que se incrementaría el apoyo a los países menos desarrollados, concentrándose en especial en el África Subsahariana.<sup>30</sup> No obstante, hay una suerte de inercia considerable al momento de canalizar de forma regional la AOD, lo cual implica que es poco probable que la ayuda para América Latina aumente espectacularmente. En 2017, el monto total que Canadá destinó a la ayuda para el desarrollo en América Latina se elevó a CAD 687 723 342, una baja considerable con respecto al máximo nivel alcanzado con Harper en 2012, que fue de CAD 986 029 371, si bien la cifra se infló por el apoyo brindado por el gobierno a Haití después del terremoto de 2010. El nivel de 2017 representó 12.27% de la ayuda alrededor del mundo, un ligero incremento con respecto al nivel de 2015, 9.89%.<sup>31</sup> Además, la relativa fortaleza de los movimientos a favor de la mujer en América Latina implica que la región se verá beneficiada por el nuevo Plan Internacional para el Apoyo a las Mujeres. El 4 de junio de 2018, el gobierno anunció que extendería la ayuda a América Latina por un monto de 80 millones, dedicados al empoderamiento de mujeres y niñas.<sup>32</sup>

---

*global-affairs/news/2018/01/the\_government\_ofcanadabringingleadershiptoresponsible-businesscond.html* (fecha de consulta: 14 de mayo de 2018).

<sup>30</sup> Gobierno de Canadá, “Canada’s Feminist International Assistance Policy”, en [http://international.gc.ca/world-monde/issues\\_development-enjeux\\_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng](http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/policy-politique.aspx?lang=eng) (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2017).

<sup>31</sup> Canadian International Development Platform, “Canada’s Foreign Aid”, en <http://cidpn.si.ca/canadas-foreign-aid-2012-2/> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2018).

<sup>32</sup> Gobierno de Canadá, “Canada Announces \$79.21 Million in Development Assistance for Americas”, en <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/06/canada-an>

En general, si bien hay importantes elementos de continuidad con Harper, el gobierno de Trudeau se empeña en lograr cambios significativos en las políticas, lo cual anuncia un futuro prometedor para los compromisos con la región de América Latina. Si bien el acento todavía se coloca sobre los tratados comerciales, hay indicios de que se abre un ancho camino para la cooperación en el futuro, pues hay una nueva apertura para entablar conversaciones con el Mercosur y la alianza con México es muy fuerte. Más allá de los intereses de corto plazo, el gobierno de Trudeau hace énfasis en el multilateralismo, los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, la igualdad de género y el compromiso para enfrentar el cambio climático, áreas que lo distinguen de su predecesor y revelan aspectos en los cuales el gobierno actual podría desempeñar un activo papel progresista en la región.

## Conclusiones

A lo largo de los años, el compromiso de Canadá con la región de las Américas, a veces más cercano, a veces más frío, está lejos de lo que esperarían los países de América Latina. Sin embargo, durante ya varias décadas, el grado en que Canadá se compromete va aumentando poco a poco, de manera que ahora el gobierno y el pueblo de Canadá están involucrados con los gobiernos y pueblos latinoamericanos de manera mucho más regular de lo que solía suceder. Además, actualmente hay un nutrido contingente de diplomáticos canadienses que cuentan con una vasta experiencia en la región, que antes brillaba por su ausencia.

No resulta sorprendente que el gobierno de Harper haya dejado de asumir en la región la posición clásica de una potencia intermedia, pues su identidad en materia de política exterior se basaba en rechazar con vehemencia el internacionalismo de las potencias intermedias para abrazar una postura más dura e interesada en materia de política exterior. Podría haberse esperado que el gobierno liberal a cargo del primer

---

*nounces-7921-million-in-development-assistance-for-americas.html* (fecha de consulta: 16 de junio de 2018).

ministro Justin Trudeau, hondamente comprometido con los ideales del internacionalismo liberal, diera la cara ante el hemisferio con un compromiso más auténtico para desempeñar el papel de potencia intermedia. Sin embargo, al parecer, los liberales de Trudeau comparten muchas de las políticas de los conservadores en materias de comercio, inversión y el apoyo (condicionado) a las empresas mineras oriundas de Canadá. Si bien de diversas maneras el enfoque del gobierno de Trudeau parece implicar un renovado esfuerzo por hacer valer la presencia de Canadá en el escenario global, en parte como contrapeso a la administración de Trump, es posible que se vea que son menores los esfuerzos y recursos dirigidos a América Latina o a otra región cualquiera. No obstante, en un contexto en el cual un beligerante presidente encabeza al país hegemónico del hemisferio, canadienses y latinoamericanos podrían beneficiarse ampliamente de cooperar más y comprenderse mejor unos a otros.