

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### I

## “LA POLITICA EXTERIOR DE CANADÁ Y LA SOCIEDAD CIVIL”

**Lic. Martín A. Rodríguez \***  
Universidad Católica de Salta  
[marodriguez@ucasal.net](mailto:marodriguez@ucasal.net)

### Introducción

El término de Gobernancia, de acuerdo a Jules Duchastel<sup>1</sup>, “presenta un modelo de legitimación basado casi exclusivamente en la participación de grupos o partes directamente interesadas en algunos asuntos puntuales, más que en la representación de grupos sociales dados” (Leduc-Lebel, 2008: 37) En términos de relaciones internacionales, se define la gobernancia como “la capacidad de coordinar las actividades interdependientes o de realizar los cambios sobre los bienes comunes sin la autoridad legal del ordenador”. En el orden nacional la “buena gobernancia” se refiere a instituciones (políticas, administrativas, financieras), y prácticas (ausencia de corrupción, participación pública) que favorecen el desarrollo durable.<sup>2</sup>

En Canadá las recientes campañas electorales han buscado una mayor participación del público en el proceso e la política exterior, como el movimiento pro elección directa de los senadores, y mayor participación de los parlamentarios en las negociaciones de tratados y compromisos internacionales, Más generalmente, periodistas y comentaristas clamaron por lograr acortar el déficit democrático en Canadá.

En este documento se buscará explorar la evolución de la democratización de la política exterior canadiense, a través de la participación del electorado y de la sociedad civil organizada (think thanks, ONGs, fundaciones), identificando sus dimensiones institucionales y sociales. Temas que se relacionan íntimamente con la “buena gobernancia” a nivel doméstico y con la gobernabilidad a nivel internacional.

### La organización política institucional de Canadá

Canadá es una Monarquía Democrática Constitucional. Su orden político institucional está articulado en el “Acta de 1982”, junto con la nueva Carta de Derechos y Libertades. Siguiendo la tradición del common law inglés, el Acta de 1982 no hace referencias a todas las instituciones del gobierno, ni siquiera a las más importantes. Se presentan sí los órganos honoríficos (la Reina, el Gobernador General, los Tenientes Gobernadores, el Senado), y deja para la tradición y la legislación secundaria lo relativo a los órganos efectivos. El Acta no es en sí una nueva constitución, que reemplaza al Acta de 1867,

<sup>1</sup> Profesor titular del Departamento de Sociología de la Universidad de Québec en Montreal.

<sup>2</sup> Philippe Le Prestre, Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Laval.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

por la cual se constituyó la Confederación de Canadá, de hecho establece que la “Constitución de Canadá” incluye un conjunto de leyes del Reino Unido y del propio Canadá, como el Acta de 1967 y el Estatuto de Westminster.

Desde el Acta de 1867 hasta el Acta de 1982, para poder realizarle cambios a la misma, se debió recurrir a la aprobación del Parlamento inglés. La nueva Acta establece que las futuras enmiendas deben realizarse en Canadá

La Reina simboliza cosas muy importantes para los canadienses, por lo menos para los angloparlantes: la continuidad de un lazo filial con el Reino Unido, pese a la independencia lograda por el país en los hechos; la unidad nacional, más allá de las divisiones y banderías políticas, provinciales o religiosas, y una comunidad de origen -y tal vez de destino- con las demás naciones de la Commonwealth (aunque no todas son monarquías). En cambio, entre los francoparlantes hay la sensación de que la monarquía es un indeseable cordón umbilical con el Reino Unido (Emmercih, 1994: 127).

El Parlamento es bicameral. Constituido por el Senado que cuenta con 104 miembros que representan a las provincias, son nombrados por el Gobernador General. Éstos duran en el cargo hasta los 75 años de edad, y a semejanza de la Cámara de los Lores de Gran Bretaña, ha ido perdiendo poder real, en casi 50 años no ha rechazado ningún proyecto de ley aprobado por la Cámara de los Comunes. La otra rama, la Cámara de los Comunes, constituye la base del sistema político canadiense. Sus miembros son elegidos por períodos máximos de cinco años, y pueden ser reelegidos de forma indefinida. Quien obtiene el mayor número de votos en cada una de las 295 circunscripciones electorales del país es enviado al Parlamento. La cantidad de Circunscripciones de cada provincia depende de su población.

El líder del partido o coalición que obtiene la mayoría de bancas debe formar el gobierno a pedido del Gobernador General. El líder asume el cargo de Primer Ministro, escoge al resto de los ministros (alrededor de 35), y los hace ratificar por el Gobernador General. Los ministros deben ser miembros del Parlamento, de preferencia de la Cámara de los Comunes. En caso de que un ministro no sea miembro del Parlamento, se pide la renuncia a un parlamentario y se llama a elecciones extraordinarias, en la que el candidato a ministro se convierte en el candidato al parlamento por el partido oficialista en la circunscripción del parlamentario renunciante.

Si el gabinete pierde la mayoría en la Cámara de los Comunes, evidenciada por una “moción de censura” presentada y aprobada por la oposición, o por una “moción de confianza” presentada y perdida por el gobierno, se dan dos opciones: a) el gabinete renuncia y la oposición, ahora mayoritaria en el Parlamento, forma un nuevo gobierno, o b) el Primer Ministro pide al gobernador general que disuelva el Parlamento y se llame a nuevas elecciones.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

La ley que estableció explícitamente el período de cinco años para el cargo de los comunes fue instituida por el actual Primer Ministro Stephen Harper, del Partido Conservador. Y fue éste quien primero la quebrantó, llamando a elecciones para el mes de octubre de 2008, más de un año antes de lo que marca la Ley Electoral.

En el diseño de la política exterior el Parlamento tiene un rol secundario, muchas veces los anémicos le dan tan poca importancia que apenas si desarrollan sobre su accionar un punto en un capítulo de sus libros sobre la política exterior de Canadá. Desde aquí es cuando se habla de un “déficit” democrático que debe ser revertido. Además cuando se produce un gobierno de mayoría, es decir el Primer Ministro surge de un Partido o coalición que obtuvo la mayoría de las bancas en la Cámara de los Comunes, su participación es aún menor, ya que el Primer Ministro se apoya más en la burocracia del Departamento de Asuntos Exteriores, ignorando muchas veces las recomendaciones de los Comités del Parlamento y hasta los Comités de su propio Partido.

Canadá es así mismo una confederación que cuenta con diez provincias y tres territorios. Se trata de un sistema federal con un alto grado de descentralización. Por ejemplo, las Provincias son responsables por la administración de la salud y la educación en sus territorios de manera que no todos estos servicios son exactamente iguales en todo el país.

El federalismo canadiense es profundamente activo, y no puede limitarse a partir de una enumeración de artículos constitucionales. Este federalismo es continuamente redefinido a partir de la interrelación de las políticas formuladas desde el gobierno federal, el de las provincias y los municipios; estas tres instancias además requieren para funcionar, de la consulta continua a la ciudadanía. Esto provoca que los temas centrales se estipulen desde el consenso.

Hoy en día Canadá no tiene un rol significativo en el mundo, y solo importa en la mente de los mismos canadienses. En las capitales del mundo, en los debates del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en los encuentros del G-7, del Banco Mundial, del FMI, o de la OMC, Canadá es solo un jugador menor (Granatstein, 2007: 204). Esta participación en el sistema internacional tiene mucho que ver con los recortes en los presupuestos del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DAE), de la Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá, y de las Fuerzas Armadas canadienses. Aunque la moralidad canadiense es fuerte, y le crea prestigio al Estado, no cuenta mucho a la hora de calcular el poder y la influencia.

Para Granatstein, el público canadiense debe despabilarse y reforzar tanto su capacidad como su voluntad, ya que es notable el escaso interés del electorado por aquellas herramientas que le darían a Canadá una real influencia en el sistema.

### **Formulación y directrices de la política exterior canadiense**

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Mucho del colectivo sentido canadiense de libertad y seguridad proviene del compromiso de la comunidad a pocos valores claves: la gobernancia democrática, el respeto por los derechos fundamentales, la autoridad de la ley, y el respeto por la diferencia. Esto se traduce además en la política exterior del país del norte.

En el white paper “Canada in the World”, de 1995, el gobierno canadiense ha manifestado que su política doméstica es su política exterior (Bratt, Kukucha, 2007:1), posteriormente en el “Ottawa’s 2003 Dialogue on Foreign Policy”, se articulan tres pilares fundamentales: mantener la seguridad global y la seguridad de los canadienses; promover la prosperidad de los canadienses y la prosperidad global; y proyectar la cultura y valores canadienses. Estos tres pilares fueron reformulados en 2005, en el “International Policy Statement”, del Primer Ministro liberal Paul Martin, como prosperidad, seguridad y responsabilidad.

Kim Nossal ha manifestado que la política exterior es construida en el entrecruzamiento de tres ambientes políticos: el internacional, el doméstico y el gubernamental.

En la formulación de la política exterior canadiense juegan un rol fundamental la evolución de los temas de la agenda, que pueden incluir realidades jurídicas y constitucionales diversas, el rol del Primer Ministro, el de los Premiers provinciales, el de los gabinetes y agencias gubernamentales en el orden nacional y provincial, legislaturas provinciales y nacionales, intereses burocráticos, y relaciones intergubernamentales vinculadas a asuntos internacionales. Así mismo en el proceso de diseño de la política exterior se tiene en cuenta la posición de actores no gubernamentales, como actores sectoriales, grupos de presión, asociaciones de industrias, organizaciones no gubernamentales, y los mismos ciudadanos, consultados a través de asambleas populares, esto es lo que se denomina la democratización de la política exterior.

Rasgos distintivos de la política exterior canadiense son el multilateralismo y el internacionalismo. Recursos que han sido utilizados tradicionalmente para definir su ámbito de acción frente a las exigencias del Imperio Británico, en su primer momento, y los compromisos posteriores adquiridos con los Estados Unidos. Además estos dos rasgos se relacionan, teniendo en cuenta la vinculación política doméstica – política exterior, con la autodefinición de Canadá como una potencia media, o los postulados planteados por la Tercera Opción. Más recientemente el gobierno canadiense ha inspirado su política exterior con las propuestas formuladas por las Naciones Unidas respecto a los principios de la Seguridad Humana.

Respetando la organización federal, Canadá ha permitido que sus provincias formulen también su sentido identitario en materia de política internacional, como lo ha hecho Québec desde los años setenta a través de su “Revolución Tranquila”. Se debe tener presente en este sentido la particularidad canadiense de ser un Estado de tradición británica, francesa y aborigen a la vez, de francófonos, anglófonos, descendientes de

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

pueblos originarios, de católicos y protestantes, que se esfuerzan cada día en lograr un equilibrio en su convivencia multicultural.

La mayoría de los habitantes de Canadá ha internalizado, generación tras generación, la idea de que éste es ante todo un país civilizado, capaz de ofrecer oportunidades a todos sus pobladores dentro de un esquema de conducta en el cual el multiculturalismo canadiense representa la antítesis del “meeting pot” estadounidense.

En los trabajos de William Bloom sobre la Teoría de la Identificación, se observa una profunda relación psicológica entre un individuo y su entorno social -la internacionalización de las "actitudes sociales"-, lo que proporciona la posibilidad de una herramienta analítica que busca esclarecer las actitudes y la motivación de ambos, la individual y la de la masa de ciudadanos con relación a las relaciones internacionales de su Estado. (Gutiérrez-Haces, 2003: 1). Es decir la transposición de los asuntos domésticos, de su postura nacional, hacia lo internacional.

Meter Katzenstein escribió que Canadá es “indiscutiblemente el primer Estado posmoderno por excelencia”, sugiriendo que Canadá se estaba alejando de la modernidad de una forma que el resto de los Estados probablemente seguirá a su debido tiempo. Si esta afirmación era un homenaje, implicaba que Canadá está más allá de la tendencia a un mundo sin fronteras en el que los gobiernos jueguen un papel menor, mientras que los mercados son liberados para operar por el bien mayor de toda la comunidad global.

De acuerdo a lo que plantea Kim Nossal, existen dos maneras en que los individuos y grupos canadienses pueden afectar el proceso de decisión de la política exterior de su país: las decisiones específicas, u opciones de política, que toma el gobierno en materia de asuntos internacionales. Y el ambiente en el que se toman esas políticas, determinando los límites en los cuales puede moverse el gobierno. Este ambiente difuso no determina que opciones debe elegir, pero sí cuales deben ser los asuntos a discutir, y establece los parámetros de opciones políticas aceptables. Esta distinción entre opciones y ambiente, es de alguna manera artificial, ya que en el mundo moderno de toma de decisión, ni los mismos tomadores de decisión, ni los actores sociales que presionan al gobierno con sus demandas, piensan en estos términos (Nossal, 1989, 107).

A su vez, Denis Stairs (en Nossal, 1989:108 y sig.) ha establecido cuatro medios posibles de participación de la sociedad civil en el diseño de la política exterior, dos que afectan al mismo proceso –configuración de la administración, y configuración de la política- y dos que afectan al ambiente –configuración de la agenda y configuración de parámetros de opciones:

- Configuración de la administración: En algunas áreas del Estado, los grupos y los ciudadanos son invitados a participar en la implementación de programas y políticas de gobierno. Aunque tradicionalmente este tipo de acciones estaba relegado a la burocracia

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

institucional, poco influenciada por la sociedad civil, en las últimas décadas la estructura fue modificándose. Ejemplos de ello son los programas implementados desde la Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá, o el seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas realizado por la Fundación Canadiense para América Latina (FOCAL)<sup>3</sup>, organización civil que es financiada en parte por el gobierno para acciones como esta.

- Configuración de políticas: En un grado más general, las preferencias de la sociedad pueden determinar que políticas específicas debe perseguir el Estado. La presión de la opinión pública y de grupos específicos pueden, aunque sea en teoría, dictar los objetivos de la política del gobierno. Las organizaciones de la sociedad civil pueden difundir su posición mediante marchas, protestas, convocatorias y todo un amplio abanico de medios de comunicación, más aún en estos tiempos de Internet.

- Configuración de la agenda: Este es el proceso por el cual se establecen los temas de la política exterior que son importantes por los actores sociales y son demandados para que el Estado les preste atención y actúe sobre ellos. El Estado puede determinar su propia agenda de temas pero no puede hacerlo enteramente a su parecer.

La agenda también puede ser afectada por los actores sociales. Generalmente la capacidad de los actores sociales para poner un tema sobre el tapete depende del grado de apoyo social que tenga el tema. Existen asuntos que por su naturaleza, o por no tocar directamente los intereses de los canadienses no son tomados en cuenta. Pero otros pueden ser estructurados, o manipulados, de tal forma que llamen la atención del público en general. Los mass media posean un rol crítico en la formación y estructuración de la opinión pública, y estos han jugado este rol tanto para reflejar la opinión pública, como para mantener ideas dominantes acerca del papel de Canadá en el mundo. Por su cuenta las ONGs participan en la configuración de la agenda principalmente a través de la educación pública, la promoción y las actividades de "lobby".

- Configuración de parámetros de la política exterior: En este nivel más general, la sociedad puede, en teoría, definir límites de políticas de acción aceptables. En este aspecto, según Stairs, el Estado está considerablemente construido por las preferencias sociales. Estas son esencialmente negativas en naturaleza: sirven para regir ciertas opciones más que para insistir en algunos cursos de acción. Además, los parámetros de "comportamiento aceptable" establecidos por la sociedad son excesivamente amplios. Por ello es inusual que agentes del gobierno estén de acuerdo en forma anónima respecto a ciertos cursos de acción que estén fuera del rango de los comportamientos aceptables.

---

<sup>3</sup> Puede verse el abanico de acciones de la organización en su sitio web: <http://www.focal.ca/>

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Para Nossal este es el medio en que la sociedad tendría mayor capacidad para influenciar en la política exterior canadiense. A su entender, y consideradas como parámetros, tres ideas han sido las dominantes en los asuntos externos de Canadá desde 1867: el imperialismo, el aislacionismo y el internacionalismo.

El imperialismo ha sido la idea dominante en como los canadienses veían su relación con Gran Bretaña desde el último cuarto del siglo XIX. Aunque Canadá podía ser autogobernada respecto a asuntos domésticos, en materia de política exterior estaba en teoría, aunque no siempre en la práctica, sometida a los designios del gobierno de Londres. La posición política era entonces siempre dual: lealtad a la Corona y a Canadá como una entidad política separada, al mismo tiempo que una lealtad a la Corona y al Imperio. La lealtad al Imperio chocaba con los sentimientos de autodeterminación de todos los canadienses, y con el poco aprecio hacia Gran Bretaña de los canadienses franco parlantes.

Como colonia, la participación obligada en conflictos militares del Imperio inglés, como la crisis de Kartum, la guerra anglo-boer, la Primera Guerra Mundial, fueron socavando el interés de los canadienses de continuar con una posición de lealtad ciega. De esta manera el sentimiento de lealtad ha dejado de tener una importancia especial.

La segunda idea dominante, el aislacionismo, surge con fuerza luego de la Primera Guerra Mundial, y es tomada de sus vecinos norteamericanos. Los dos aspectos más importantes de esta idea, eran el rechazo a la política europea, y a tomar las alianzas como una herramienta de la política. Esta posición fue más arraigada en Québec, por su ya poca atracción al imperialismo.

Sin embargo esta idea de aislamiento no fue, como sucedió en los Estados Unidos, tomada ni por la sociedad, ni por el gobierno, para apartarse de la Sociedad de las Naciones. La razón principal de ello, fue que la participación de Canadá en la Liga era una forma de mostrar la independencia del país respecto al imperio británico.

La vida de esta idea fue corta, ya que la mayoría de los canadienses apoyó la declaración de guerra contra Alemania una semana después de Gran Bretaña, el 10 de septiembre de 1939.

El internacionalismo tiene la misma meta del aislamiento, evitar la guerra, pero trata de alcanzar el objetivo de manera diferente. Esta idea considera como algo indivisible el deseo de la paz de un Estado con su participación en el sistema internacional. El avance de la tecnología, que aumenta la interdependencia, y la vulnerabilidad del sistema, provocan la necesidad de insertarse en la política mundial, no de rechazarla.

Cuatro serían los elementos que hacen a la inserción: El primero la noción de responsabilidad, cada Estado que busca evitar la guerra tiene la responsabilidad de jugar un rol constructivo en los conflictos que pueden desencadenar acciones bélicas; el

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

segundo, el multilateralismo es visto como un elemento crítico a la hora de evitar en el choque de intereses que pueden llevar a una guerra, los Estados tienen que estar preparados para dejar de lado las ganancias de actuar por su cuenta, a favor de aquellas que resultan de actuar en forma multilateral; el tercero es un compromiso a las instituciones internacionales; y el cuarto elemento es que el apoyo provisto a organizaciones internacionales debe traducirse en expresiones concretas de la voluntad de comprometerse en proveer recursos nacionales al sistema como un todo.

La idea de multilateralismo en un primer momento tomo a Canadá en el rol de un “aliado” en el mundo occidental, aliado a los Estados Unidos en su enfrentamiento con el mundo comunista, durante la Guerra Fría. Caída la Unión Soviética, la idea del multilateralismo continúa viva, con un rol activo de Canadá en la ONU, diferentes procesos de integración regional, o en las diferentes Cumbres de las Américas.

### La democratización de la política exterior canadiense

James McCormick especifica dos maneras de identificar lo que es la democratización de la política exterior. La primera sería la democratización indirecta, la segunda la democratización directa, ambas envuelven la participación del público en el proceso de diseño de la política exterior, y difieren en cuanto en el grado de compromiso. La democratización indirecta, tal vez la más conocida, es la participación de los ciudadanos en las elecciones parlamentarias, de donde surgen luego el Primer Ministro, el Ministro de Relaciones Internacionales, y tal vez la formulación de la política exterior. Algunos indicadores de este tipo de democratización pueden ser la periodicidad de las elecciones, la importancia de los asuntos de política exterior en las campañas, o las discusiones en el Parlamento sobre esta materia. Por otro lado la democratización directa requiere de una participación más activa de la sociedad y apertura por parte del gobierno. Incluye las consultas públicas del Parlamento y del Departamento de Asuntos Exteriores, mesas redondas con oficiales del gobierno y ONGs o ciudadanos, encuentros, audiencias. De esta manera el proceso se vuelve más transparente y accesible.

Estas dos maneras de participación tienen en la teoría un marco de dos corrientes de pensamiento respecto a la capacidad de los ciudadanos de tratar temas de política exterior, ya que aunque puedan existir similitudes entre la política exterior y la política doméstica, la primera abarca temas que son secretos, con lo cual no existe apertura para su discusión.

Holsti y Almond sostienen, en una de las corrientes del pensamiento teórico, que la heterogeneidad, desinformación, animosidad y limitado interés del público en asuntos internacionales, puede ser peligrosa para la política exterior. La postura contraria, sostenida principalmente por Wittkopf, Page y Shapiro, sostiene que el público es consistente, estable y racional. Sugieren que el público tiene la capacidad de analizar las relaciones internacionales, y que pueden ofrecer a los estratos gubernamentales

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

posiciones respecto a diferentes asuntos, a pesar de no estar completamente informados en otros temas de la agenda. Por ello las instituciones políticas y los mecanismos de diseño de política exterior deberían dar mayor crédito a la sociedad civil y a su participación en el debate.

La primera postura podría sostenerse en estos tiempos de revolución tecnológica y de la información, en la desinformación que se puede dar por sobreabundancia de información, a la que puede acceder una persona consultando en Internet. Pero choca con el desarrollo que se ha producido desde los noventas de ONGs, “think thanks”, centros de estudios universitarios, empresas, y formación de profesionales en diferentes ámbitos internacionales, que investigan, estudian, y desarrollan políticas internacionales desde el ámbito privado, y que no son solo nacionales, sino que están profundamente internacionalizadas por los mismos factores mencionados anteriormente. Esto también es llamado la “diplomacia pública”, y se relaciona con el “soft power”.

Joseph Nye Jr. creó la expresión de “soft power”, para designar acciones mediante las cuales se busca atraer, convencer, lograr que los otros acepten los valores propios, sin coacción, y sin resistencia. Estas acciones pueden ser realizadas tanto por los Estados, como por actores privados, que pueden actuar o no de conformidad y sin control con el primero. Par la Rand Corporation son indicadores de “soft power” la innovación en tecnología, la ayuda y cooperación internacional, la demanda de la lengua o la difusión del arte, cine y cultura en general.

En tanto la diplomacia pública se adapta a las nuevas redes de comunicación y se dirige a las sociedades, sus actores organizados, y el Estado deja de ser el único emisor, deja de ser tan secreta y cerrada como la diplomacia clásica. La diplomacia pública se convierte en una facilitadora del “soft power” (Rabadán y Onofrio: 15), y reconstituye en todas las políticas de comunicación dirigidas hacia el exterior con el objetivo de influir positivamente en la imagen y la percepción de la opinión pública general sobre un país determinado.

La vía indirecta de democratización es un fenómeno reciente, ya que el gobierno canadiense hacía primar la postura de las elites, que se agrupaban en el Instituto de Asuntos Internacionales Británicos, La Liga Canadiense de la Sociedad de las Naciones, o el posteriormente creado Instituto Canadiense de Asuntos Internacionales. La postura de sus miembros poseía profundos prejuicios respecto al ciudadano común, y creía que los líderes políticos debían eludir a los “diversos rebaños en estampida salvaje”, como manifestó el Primer Ministro Mackenzie King en la década del cuarenta.

Por su lado, el sociólogo norteamericano Louis Kriesberg ha identificado cinco tipos de maneras en que las ONGs podían afectar a las políticas públicas:

- 1- Ayudando a movilizar apoyo para políticas particulares.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- 2- Ayudando a incrementar la participación pública en procesos de política internacional.
- 3- Ayudando a mantener la atención a problemas críticos globales.
- 4- Ayudando a enmarcar temas y establecer la agenda política.
- 5- Ayudando a llevar a cabo políticas transnacionales<sup>4</sup>.

La modalidad anterior de consulta sobre la política exterior se caracterizaba por ser jerárquica, verticalista, poco transparente, y mayormente contenida en consultas a expertos o testimonios de testigos frente a los comités parlamentarios, costumbre que se venía practicando desde la década del 60. Esto debió ser modificado por iniciativas de consultas más abiertas, transparentes, horizontales, y amigables a la sociedad civil.

Van a ser los Primer Ministro Trudeau (Partido Liberal, 1968-79 y 1980-84) y Mulroney (Partido Progresista Conservador, 1984-93) quienes inician el camino para la democratización directa del diseño de la política exterior en Canadá. Trudeau expuso la participación democrática como uno de los procesos para hacer de Canadá una “Sociedad Justa”.

De acuerdo a Jeffrey Ayres durante la década de los noventa los hacedores de la política exterior canadiense debieron confrontar y adaptarse no solo a los vertiginosos cambios y entrecruzamientos globales, sino también a los grandes cambios internos (Michaud, 2006: 491). Las ONGs de Canadá se volvieron más internacionales y más adeptas a crear coaliciones intersectoriales.

El primer documento en este camino fue el “Liberal Foreign Policy Handbook”, surgido del Comité del Partido Liberal sobre Asuntos Externos y Defensa Nacional, encabezado por Lloyd Axworthy. En oposición se acusaba al Partido Conservador, entonces en el gobierno, de ser más cerrado y elitista en la discusión de los asuntos externos, a pesar de las consultas públicas en los comités del Parlamento y en los diferentes departamentos del gobierno. El Partido Liberal también acusaba a la burocracia del DAE de no responder a los intereses de los ciudadanos. El objetivo del documento incluía promover grandes consultas fuera de las cámaras del Parlamento para vincularse con ONGs, mantener foros a través del país en búsqueda del dialogo con ciudadanos, sociedad civil organizada, expertos en políticas y académicos a fin de lograr un partenariado en el establecimiento de la política exterior.

En marzo de 1994, por una nueva propuesta del Partido Liberal a través del Red Book (Septiembre de 1993) se realizó el Foro Nacional sobre las Relaciones Internacionales en Canadá, en la ciudad de Ottawa. Cientos de personas representando ampliamente a la sociedad canadiense participaron del foro, brindando sus puntos de vista sobre la que debiese ser la política exterior canadiense. Esta actividad fue acompañada por

---

<sup>4</sup> Louis Kriesberg, “Social Movements and Global Transformation”, en “transnacional Movements in Global Politics”, editado por Charles Chatfield y Ron Pancco. Siracusa University Press, 1997.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

audiencias del Comité Especial Conjunto del Senado y la Cámara de los Comunes. El resultado salio a la luz en 1995 a través del documento “Canada in the World”<sup>5</sup>. Este se convirtió tanto en la acogida de las diversas posturas de los ciudadanos, como en un punto de referencia para el camino a seguir en la democratización del diseño de la política exterior en Canadá.

Aunque la búsqueda de participación de la sociedad civil en el diseño de la política exterior es una manera de acortar la brecha que plantea el “déficit” democrático, que se planteó anteriormente, esto no lleva necesariamente a un rol más activo del mismo Parlamento. El cual sigue viéndose de perfil, como sucedió en el libro *Canada Among Nations* de 1995, que se publicó luego del documento *Canada in the World*. En este libro, que se publica todos los años haciendo un seguimiento de la política exterior canadiense, Kim Nossal escribió un capítulo sobre “Democracia y Política Exterior”, y aunque hizo referencias a las audiencias del Comité Especial, se abocó más a la participación de las ONGs, y de la sociedad civil, que al proceso parlamentario en sí mismo (Schmitz, 2005:3).

Lloyd Axworthy, quien asumió como Ministro de Asuntos Exteriores en 1996, jugó un rol importantísimo en permitir una mayor participación de los ciudadanos en la discusión., a través de consultas populares, a expertos, creando nuevos mecanismos de participación, y colaborando con la creación de instituciones que propiciaran el diálogo. Una de ellas fue el Centro canadiense par el Desarrollo de la Política Internacional (CCFPD, en inglés), que estaba alojado en el mismo DAE. Los mandatos del centro eran:

- Proveer información d políticas.
- Alertar a los ciudadanos de posibilidades de la apertura a contribuciones pública.
- Facilitar y promover una política de desarrollo de redes a lo largo de Canadá.
- Promover y mantener el desarrollo de políticas públicas por parte de la sociedad civil.
- Ayudar a la integración de la dimensión pública al proceso de elaboración de la política exterior.

El Centro cumplía con su mandato a través de tres niveles: a través de la identificación de posibles conexiones con ciudadanos y ONGs relevantes en Canadá y en el mundo, a través de la creación de mecanismos para desarrollar y fortalecer el vínculo de la sociedad civil y el DAE, y elaborando borradores de política exterior que reflejaban el partenariado entre la sociedad civil y el DAE.

En los hechos el CCFPD organizó una serie de conferencias, mesas redondas, y seminarios en diversas ciudades canadienses. Fue el organizador, desde 1996, de los

---

<sup>5</sup> Puede verse en Internet en: [http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign\\_policy/cnd-world/menu-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-en.asp)

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Foros Nacionales de Relaciones Internacionales Canadienses, donde estudiantes, profesionales, representantes de ONGs, académicos, sindicalistas y empresarios, discutían sobre temas importantes en la agenda del DAE.

Lamentablemente el CCFPD no duró más allá de la gestión de Axworthy, y antes del fin del mandato del Primer Ministro Chéritien.

El rol que jugó el CCFPD posibilitó el rediseño de la política exterior canadiense, principalmente contribuyó a que el idealista Axworthy caracterizara las acciones del DAE a través de dos posiciones centrales: la seguridad humana, como concepto superador de la simple cooperación internacional, y el de *soft power*, superando el de potencia de segundo orden. Ejemplo de estas posiciones fue el papel que desempeñó Canadá en la Convención de Minas Antipersonales, que posibilitó una diplomacia de coalición, apoyando a ONGs, como la Mines Action Canada, grupos de humanitarios, iglesias, físicos y otras asociaciones.

Otras oportunidades donde la sociedad civil participó en el debate y en acciones de protesta, fueron la renegociación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, la reunión del Foro Económico de Asia Pacífico en Vancouver en 1997, que derivó en batalla en 1998, la discusión sobre la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que generó que el Ministro de Comercio, Sergio Marchi, instruyera a oficiales de su departamento en generar procesos de consulta pública a fin de preparar la postura canadiense en los encuentros de la Organización Mundial de Comercio.

Una vuelta a la iniciativa de generar la participación de la sociedad civil, se dio a partir de enero 2003, con la propuesta del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, el Honorable Bill Graham. La propuesta se denominó "Dialogue on Foreign Policy"<sup>6</sup>, y fue lanzada con la publicación el "Dialogue Paper"<sup>7</sup>, que estableció a Canadá como el primer país en el mundo que abrió la discusión de su política exterior a sus ciudadanos por Internet.

Este documento formulaba las siguientes preguntas al ciudadano canadiense:

- ¿Qué valores e intereses son los fundamentales en la política exterior canadiense?, ¿Cómo puede la política exterior de Canadá reflejar de mejor manera las preocupaciones y prioridades de Canadá?
- Dados los cambios globales recientes, ¿Debe Canadá continuar manteniendo su posición sobre los "tres pilares" de la política exterior, o el balance actual debe ser ajustado?

<sup>6</sup> Puede verse en Internet en: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/E2-481-2003E.pdf>

<sup>7</sup> En la página de Internet <http://www.foreign-policy-dialogue.ca/> puede buscarse información sobre todo el proceso.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- Canadá es miembro de diferentes organizaciones internacionales, incluyendo el G8, la OTAN, la Commonwealth, la Francofonía, APEC, OEA, el Consejo Antártico. ¿debe la participación canadiense en cualquiera de ellas, ser fortalecida o modificada?

Los tres pilares de los que habla la segunda pregunta, fueron establecidos en el documento Canada in the World de 1995:

- Garantizar la seguridad global y la de los canadienses.
- Promover la prosperidad de los canadienses y la prosperidad global.
- Proyectar los valores y cultura canadienses.

Fue sobre estos tres pilares, las preguntas, y diversos temas, como la globalización, el calentamiento global, sustentabilidad medio ambiental, desarrollo equilibrado, defensa, distribución de la riqueza, gobernancia democrática, que los canadienses pudieron, y aún pueden manifestarse a través de mensajes en el sitio web abierto para el dialogo, a través de mesas redondas, foros, y audiencias en diversas ciudades.

Sobre los tres pilares se hicieron preguntas específicas:

- Garantizar la seguridad global y la de los canadienses:
  - ¿Cuáles deben ser nuestras prioridades en asegurar la seguridad de los canadienses?, ¿Debe Canadá dar una prioridad alta a las operaciones militares?, ¿A sectores como la inteligencia y el análisis?, ¿o debe enfocarse a mediadas de seguridad más abarcadoras, como combatir la degradación ambiental, y la propagación de enfermedades infecciosas?, ¿Cuál debe ser nuestro rol distintivo en la seguridad global?
  - ¿Cómo sirven mejor las fuerzas armadas a os objetivo de la política exterior: a través de la defensa nacional continental, de misiones de combate para apoyar las coaliciones internacionales, operaciones de mantenimiento de la paz, o todas las anteriores?
  - ¿Debe Canadá hacer más para lograr evitar que se generen condiciones de conflicto e inseguridad más allá de sus fronteras?, si es así ¿dónde?
- Promover la prosperidad de los canadienses y la global:
  - ¿Cómo debe Canadá aprovechar su locación en Norte América para incrementar su prosperidad, a la vez de promover su distintiva identidad?
  - ¿Qué debe hacer Canadá para ayudar que los beneficios de la globalización puedan distribuirse más ampliamente dentro y entre todos los países?
  - ¿Debe Canadá enfocarse en cultivar nuevos lazos económicos con países emergentes como Brasil, India, China y México?
- Proyectar los valores y cultura canadienses:

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- ¿Son valores como los derechos humanos, la democracia, el respeto por la diversidad y la equidad de género, aquellos que Canadá debe continuar en difundir en todas partes del mundo?, si es así, ¿Cuál es la mejor manera de hacerlo?
- ¿Debe Canadá buscar oportunidades para fomentar el dialogo intercultural y el entendimiento interreligioso?
- ¿Cuál es la mejor forma de dar a conocer en el exterior la cultura y la experiencia canadiense?

Como se puede observar las preguntas estaban dirigidas a los temas principales establecidos ya en el White Paper de 1995, y buscaban respuestas reflexivas por parte del público en como lograr las metas que se proponían.

De acuerdo a un informe posterior de Graham, más de 60 mil visitas fueron recibidas en el sitio web, más de 28 mil copias del documento fueron “bajados”, y más de 2 mil canadienses subieron sus opiniones, y otras cientos de respuestas fueron enviadas al DAE de otra manera. Esta actividad fue complementada con 19 mesas redondas llevadas a cabo en forma virtual, y con audiencias en provincias y territorios. De esta manera se utilizaron recursos tradicionales y no tradicionales para reducir el déficit democrático.

Sin embargo la utilidad de todo el proceso ha recibido muchas críticas. Schmitz planteó que el proceso nunca tuvo la intención de buscar cambios en la política exterior y que sólo llegó a ser un receptáculo de opiniones. Esto de alguna manera se compraba en el hecho de que el reporte resultante del proceso fue presentado una tarde de viernes, cuando el Parlamento salía de vacaciones de verano, sin ánimos de debatirlo, para el otoño el documento ya no tenía importancia (McCormick, 2006:123).

A pesar de lo anterior, el sitio web permanece activo, y sigue recibiendo el aporte de académicos, además de proveer entrevistas realizadas a figuras internacionales prominentes y de invitar a estudiantes universitarios y de nivel medio participar de discusiones on line sobre temas globales actuales.

Posteriormente durante la campaña electoral el Partido Conservador, que logró ganar la contienda pero formó un gobierno de minoría, manifestó su compromiso de trabajar por una mayor democratización tanto en los asuntos domésticos como en los internacionales. Su plataforma política “Stand Up for Canada” llamaba a una mayor democratización de los procesos políticos, la elección directa de los senadores, incrementar el número de votos libres en el Parlamento, y aumentar la capacidad de los comités parlamentarios en el control de las cuentas públicas. En la sección de política exterior el documento clamaba por una mayor participación del Parlamento en el control del ejercicio de la política exterior y de la acción de las fuerzas armadas canadienses en el exterior, como así también en que los tratados internacionales fueran llevados ante el parlamento par su ratificación.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Ya como Primer Ministro, Stephen Harper propició el “Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World: Development” (Manifiesto sobre la política exterior de Canadá: un papel de orgullo e influencia en el mundo: desarrollo), en 2005<sup>8</sup>, en el cual se habla del establecimiento de los “Cuerpos Canadienses” (similares a los Peace Coros de estados Unidos), con el objetivo de fortalecer el aporte canadiense a los derechos humanos, la democracia y la gobernancia internacional.

Los Cuerpos Canadienses trabajarán en forma conjunta con partenariados en el gobierno, ONGs, el sector privado y los ciudadanos canadienses a fin de lograr un mayor compromiso, experiencia, coherencia y reconocimiento de las intervenciones gubernamentales en el exterior.

Para los ciudadanos el gobierno de Harper ha continuado con los esfuerzos de democratización. Al menos existen tres programas lanzados por el DAE en esta vía. El primero es el Programa de Discusión de Política Exterior, que con escaso presupuesto desarrolla seminarios, mesas redondas y foros; el Programa de Diplomacia Ciudadana, desde el cual se financia la participación de ciudadanos canadienses en encuentros internacionales, para que puedan incrementar sus conocimientos y mantener su participación en los debates del programa anterior; y el Programa de Modelos de Asambleas Multilaterales, desde el cual se apoya la participación de jóvenes en simulaciones de conferencias multilaterales. Esto se suma a mantener los sitios webs de discusiones online creados por la administración anterior.

Desde la vereda de en frente, académicos y analistas internacionales manifiestan que Harper a fortalecido una política exterior de gabinete, recluyéndose a los consejos de la burocracia del DAE, y a los de un grupo cerrado de think thanks, que son financiados mediante contratos directos para analizar la situación internacional y el rol de Canadá en el mundo. Estos manifiestan que los programas descritos anteriormente son escasos, con poco presupuesto, y con escasa o nula influencia en el diseño de la política exterior desgobierno. También manifiestan que Harper ha profundizado la dependencia respecto a Estados Unidos, en un juego de alianza de los Partidos Conservadores gobernantes. Ejemplo de ello sería el permiso del Parlamento obtenido por Harper, con escaso margen, de alargar la estancia de tropas canadienses en Afganistán hasta el 2011, a sabiendas de la oposición popular en seguir envueltos en un conflicto empantanado y sin visos de resolución, y que para el 2011 existía la posibilidad de que se estableciese una nueva administración que tuviese que lidiar con el problema.

En el proceso de campañas electorales que se llevó a cabo en el mes de agosto, septiembre y hasta las votaciones del pasado 14 de octubre, el tema de la política exterior quedó al margen de la agenda principal de los cuatro partidos que pujaban. Esta

---

<sup>8</sup> Puede verse en <http://www.acdi-cida.gc.ca/ips>

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

actitud fue duramente criticada en los medios de comunicación y en mesas redondas organizadas por universidades y centros de estudio sobre relaciones internacionales. Finalmente la crisis financiera desatada a principios del mes en los Estados Unidos, arrastró el debate a solo este punto. Harper que había quebrado la ley que él mismo había establecido, sobre el periodo de cinco años para la legislatura, a fin de lograr un gobierno de mayoría, ganó las elecciones, y aunque logró que su partido ganase más bancas en la Cámara de los Comunes que en las elecciones anteriores, debió conformarse con crear un nuevo gobierno de minoría.

### Conclusiones

En apariencia los esfuerzos del gobierno canadiense entre 1993 y 2003 tuvieron un efecto significativo en expandir la participación de la sociedad civil en el proceso de la política exterior. Sin embargo es menos claro si estos mecanismos de participación contribuyeron o no a la democratización de la política exterior de Canadá. Las preguntas correctas serían si la democratización se traduce solamente en permitir que mayor cantidad de personas puedan expresar sus pensamientos sobre la política exterior; si la democratización de la política exterior obtiene un éxito si existen más oportunidades para que grupos participen en el proceso de políticas; o si no existe realmente una inconsistencia en pedir a un gobierno electo democráticamente genere consultas a la sociedad civil respecto a la política exterior. Lo que sí puede afirmarse es que actualmente en Canadá existe un mayor consenso entre oficiales del gobierno y grupos de la sociedad civil en términos de determinar que es la democratización de la política exterior.

La democratización de la política exterior canadiense, de acuerdo a lo planteado por James McCormick, ha sido principalmente de manera directa, ya que privilegió la participación de la sociedad civil en la discusión de los temas de la agenda internacional, pero poco se hizo para fortalecer la indirecta, es decir dar un rol más activo y contundente al Parlamento ya a sus Comités de Asuntos Exteriores. Esto a prima facie parecería ser totalmente positivo, sin embargo implica un estado de alerta permanente de la ciudadanía sobre cada uno de los temas de la política exterior, y puede llevar el riesgo de una privatización de la misma, ya que si el gobierno se lleva por la influencia de ciertos grupos, no hay que olvidar que muchos de ellos pueden ser financiados por intereses particulares, sin tener en cuenta o reduciendo el bien general al mínimo. Esto sería una similitud con lo que ya sucede con los mass media, que influyen y diseñan la opinión pública, diciendo defender el bienestar general, cuando en realidad defienden los intereses de las corporaciones de los que son propiedad.

Los esfuerzos del gobierno canadiense en consultar a la sociedad civil han sido innovadores y trascendentales. Claramente las ONGs, y más ampliamente los ciudadanos canadienses, han dado la bienvenida a la oportunidad de obtener mayor información acerca de la agenda de política exterior del gobierno, y en poder presentar sus puntos de vista y perspectivas respecto a políticas gubernamentales establecidas.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Más aún, existen pocas posibilidades de que la ONGs desaparezcan de la escena internacional como un actor no gubernamental con expectativas de incrementar su capacidad de acceder a negociaciones de políticas, o que Internet deje de ser una puerta para la comunicación internacional o la difusión de la información.

De esta manera el gobierno de Canadá ha sido proactivo en involucrarse en la emergencia de nuevos lazos en las relaciones internacionales. Para muchas ONGs canadienses e internacionales, como así también para otros gobiernos, Canadá se ha puesto en la vanguardia en integrar a los ciudadanos y a los grupos de la sociedad civil en el proceso de la política internacional.

### **Bibliografía:**

- COHEN, Andrew (2003), "While Canada Slept", Ontario, McClelland & Stewart, 220 págs.
- ABELSON, Donald, (2002), "Do Think Tank Matter?", Montreal, McGill-Queens's, 251 págs.
- WELSH, Jennifer (2004), "At Home in the World. Canada's Global Vision for the 21<sup>st</sup> Century", Toronto, Harper Perennial, 282 págs.
- GRANTSTEIN, Jack, (2007), "Whose War is it? How Canada can Survive in the Post 9/11 World", Toronto, Harper Perennial, 248 págs.
- NOSSAL, Kim Richard; ROUSSEL, Stéphane; PAQUIN, Sthéphan, (2007), "Politique Internationale et Défense au Canada et au Québec". Quebec, Les Presses de l'Université de Montréal, 646 págs.
- BYERS, Michael (2007), "Intent for a Nation", Vancouver, Douglas & McIntyre, 248 págs.
- DAUDELIN, Jean; SCHWANEN, Daniel (ed.), (2008), "Canada Among Nations 2007". Montreal, McGill-Queen's University Press, 323 págs.
- BRATT, Duane; KUKUCHA, Christopher (ed.), (2007), "Readings in Canadian Foreign Policy", Ontario, Oxford University Press, 400 págs.
- NOSSAL, Kim Richard, (1989), "The Politics of Canadian Foreign Policy", Ontario, Prentice Hall, 294 págs.
- LEDUC, Albanie; LEBEL, Johanne, (2008), "Questions de Gouvernance". En revista Découvrir. Volume 29, Numéro 4, Montreal, págs. 36 a 47.
- DOUGHERTY, James; PFALTGRAFF, Robert (1993), "Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales", Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 601 págs.
- TAYLOR, Rupert (ed.), (2004), "Creating a Better World", New York, Kumarian Press Inc.
- AHMED, Shamima; POTTER, David, (2006), "NGOs in International Politics". Wellington, Kumarian Press, Inc. 270 págs.
- RUBIO, Françoise (ed.), (2002) "Les ONG, Acteurs de la Mondialisation". Paris, Problemes politiques et sociaux, N° 877-878, 133 págs.
- ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (ed.), (2001), "Non-State Actors in International Relations". Burlington, Ashgate.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- EMMERCICH, Gustavo Ernesto, (1994), “El Sistema Político y la Cuestión Constitucional en Canadá”. En revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., México D.F., Volumen 44, Número 2, págs. 121 a 131.
- MUNTUN, Don (ed.), (1992), “Groups and Governments in Canadian Foreign Policy”. Proceeding of a Conference, Ottawa, Canadian Institute of International Affairs, 45 págs.
- On line: “La contribución de la política exterior de Canadá a la construcción de una identidad pan-canadiense”. Teresa Gutiérrez-Haces. Revista Estudios Políticos - n° 32 enero-abril 2003. [http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary\\_0286-4127244\\_ITM](http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-4127244_ITM) (consultado el 1 de octubre de 2008).
- On Line: “Noopolitik, Diplomacia Pública y Soft Power en la Sociedad Informacional”. David Molina Rabadán y Marcela Iglesias Onofrio. [www.caei.com.ar/es/programas/teoria/22.pdf](http://www.caei.com.ar/es/programas/teoria/22.pdf) (consultado el 1 de octubre de 2008).
- MCCORMICK, James, “Democratizing canadian foreign policy”, en revista Canadian Foreign Policy, (2006), Volume 13, N° 1. The Patrick Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University.
- On line: “Foreign Policy White Papers and the Role of Canada’s Parliament: Paradoxical But Not Without Potential”. Schmitz, Gerald J. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Schmitz.pdf> (consultado el 1 de octubre de 2008).

\* El autor es Jefe de la Carrera de Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Salta. Este trabajo se elaboró en base a una estancia en Canadá, en el mes de septiembre de 2008, financiada por el International Council for Canadian Studies, por medio del Faculty Enrichment Award Program.