

Participación de la sociedad civil en la formulación de la política exterior de Argentina y Canadá: análisis comparativo

Martín A. Rodríguez¹

Resumen

En este trabajo se abordan las maneras en que la sociedad civil, organizada a través de ONGs o de grupos de interés, participa en el diseño de la política exterior de Argentina y de Canadá, analizando entre otros elementos el orden constitucional de cada país, el modelo federal y representativo real que poseen ambos estados, los temas de interés que la sociedad civil de cada país pretende proyectar en la política exterior de sus estados, en el marco de un mundo cada día más interdependiente y globalizado, y las iniciativas de *Dialogue on Foreign Policy*² y del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil³, lanzadas por las cancillerías de Canadá y Argentina respectivamente.

Palabras clave: Canadá - Argentina - sociedad civil - política exterior - gobernanza - gobernabilidad

Introducción

El término «governancia», de acuerdo con Jules Duchastel⁴, «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 gobernanza 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 gobernanza» se refiere a instituciones (políticas, administrativas, financieras) y prácticas (ausencia de corrupción, participación pública) que favorecen el desarrollo durable⁵.

Por su parte el Embajador brasileiro Gelson Fonseca Jr. entiende lo siguiente:

¹ Facultad de Ciencias Jurídicas, UCaSal.

Ponencia presentada en la VIII Jornada Internacional Argentina-Canadá, en el marco de ECON 2010 «Nación, Diversidad y Pluralismo». Buenos Aires, 15 de noviembre de 2010.

² Puede verse en Internet en: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/E2-481-2003E.pdf>

³ Puede verse en Internet en: <http://ccsc.mrecic.gov.ar/>

⁴ Profesor titular del Departamento de Sociología de la Universidad de Québec en Montreal.

⁵ Philippe Le Prestre, Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Laval.

El concepto procesal de gobernabilidad, al remeter a la cuestión de la eficacia de las instituciones en la resolución de conflictos y la representación de intereses contrarios, conlleva la posibilidad de creación de especies de ágoras internacionales para la acción colectiva, abriendo la posibilidad de someter en alguna medida la red caótica de interacciones y relaciones de poder vigentes en el orden mundial a procesos de toma de decisiones más participativos. Las ágoras existen, al menos virtualmente, en las múltiples expresiones de las instituciones multilaterales. Cómo darles vida plena es la cuestión (Fonseca Jr., 2004: 9).

Esta idea comprende que en el ámbito internacional es necesaria la presencia y participación en la formación de la agenda y la toma de decisiones de diversos actores que van más allá de los estados, implícitamente habla de resolver el déficit democrático con la acción de la sociedad civil.

En Canadá las recientes campañas electorales han buscado una mayor participación del público en el proceso de 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. Generalmente, periodistas y comentaristas clamaron por lograr acortar el déficit democrático en Canadá.

En tanto que en Argentina, a partir de la década de los noventa, con la aplicación de medidas neoliberales que propiciaron una «reducción» del estado, y las decepciones que producían ciertas instituciones tradicionales, como los partidos políticos y los sindicatos que eran absorbidos por el sesgo «economicista» imperante, se produce una efervescencia en el ámbito civil o de lo que también se denomina

«tercer sector», que propicia la creación de nuevas organizaciones no gubernamentales (ONGs), a las cuales se les atribuye la capacidad de absorber empleos y sustituir al estado en la prestación de ciertos servicios.

En este documento se buscará explorar la evolución de la democratización de la política exterior canadiense y argentina, a través de la participación del electorado y de la sociedad civil organizada (*think tanks*, ONGs, fundaciones), identificando sus dimensiones institucionales y sociales, temas que se relacionan íntimamente con la «buena gobernanza» a nivel doméstico y con la gobernabilidad a nivel internacional.

La organización política institucional de Canadá y Argentina

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 referencia a todas las instituciones del gobierno ni especifica las funciones de 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 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 1867 y el Estatuto de Westminster de 1931.

Desde el «Acta de 1867» hasta el «Acta de 1982», para poder realizar cambios a lo estipulado, se debió recurrir a la aprobación del Parlamento inglés. La nueva Acta establece que

las futuras enmiendas deben realizarse en Canadá.

La Reina simboliza instituciones 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 facciones políticas, provinciales o religiosas, y una comunidad de origen, y tal vez de destino, con las demás naciones de la *Commonwealth* (aunque no todas continúan con la tradición monárquica). 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 y la Cámara de los Comunes. El Senado cuenta con 104 miembros que representan a las provincias y son nombrados por el Gobernador General. Los senadores duran en el cargo hasta los 75 años de edad. 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, conocidos como «miembros del Parlamento», 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 308 circunscripciones electorales del país es enviado al Parlamento⁶. 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 el caso de que un ministro no sea miembro del Parlamento, se pide la renuncia a un parlamentario y se llama a elecciones extraordinarias, en las 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.

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, con una anticipación mayor a 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 académicos le dan tan poca importancia que apenas sí desarrollan un punto sobre su accionar en un capítulo de sus libros sobre la política exterior de Canadá. Por esto se habla

⁶ Actualmente, y de acuerdo a las elecciones del 14 de octubre de 2008, la Cámara de los Comunes se encuentra formada por 143 miembros del Partido Conservador, 76 miembros del Partido Liberal, 50 del Partido Nuevo Demócrata, 37 del Bloque Quebecoise, y 2 independientes.

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 de los comités de su propio partido.

Canadá es asimismo una confederación que cuenta con diez provincias y tres territorios⁷. 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 estos servicios no 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 desde 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 Canadá no tiene un rol significativo en el mundo, y sólo 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 sólo 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 despertar 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.

En tanto la Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Estos tres elementos son fundamentales en el análisis, dado que lo representativo implica que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes, elegidos todos por voto popular, a partir de la reforma constitucional de 1994, en forma directa en todos los ámbitos legislativos y ejecutivos. La forma federal establece la descentralización de la administración en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reconociendo la preexistencia de las mismas a la creación del estado nacional. Y por último, la republicana divide al poder en tres campos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, para un generar un balance y control entre los mismos, al estilo de la constitución norteamericana, en la que se basó gran parte de la propuesta de Alberdi para el ordenamiento constitucional argentino.

A partir de la década del noventa, con un gobierno que inició la política neoliberal, el Parlamento fue cediendo poderes al poder eje-

⁷ Las provincias son: Alberta, Monitona, New Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Ontario, Columbia Británica, Québec, Isla Príncipe Eduardo, y Saskatchewan. Los territorios son: Territorios del Norte, Nunavut y Yukón.

cutivo, quien los utilizó principalmente para fijar nuevos impuestos e incrementar su control sobre las provincias. Esto provocó que dos aspectos fundamentales del estado se desdibujaran, el federalismo y la forma republicana. Esta política de centralización del poder no ha disminuido hasta la actualidad, a pesar de que en las últimas elecciones el oficialismo perdió las elecciones legislativas.

Por otro lado la crisis de representatividad tampoco ha terminado. La política de tipo tecnocrática que se impuso en los noventa terminó estallando con la crisis económica y social del 2001. Esta situación se fue modificando a partir del gobierno de Néstor Kirchner, quien impulsó medidas sociales y económicas de inclusión y de reducción de la brecha entre las clases más y menos pudientes, sin embargo lo hizo remarcando diferencias y creando polarizaciones que impiden un diálogo profundo y sincero entre las diferentes fuerzas políticas.

En el marco constitucional, la formulación de la política exterior en la Argentina le corresponde al poder ejecutivo, quien la aplica a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC). El Presidente, el Ministro de Relaciones Exteriores y los embajadores son quienes negocian los acuerdos o convenciones internacionales, de acuerdo con las facultades del art. 99 de la Constitución Nacional (CN). Por otro lado, y de acuerdo con el Art. 75 de la CN, le corresponde al Congreso la ratificación de los acuerdos firmados por el Ejecutivo, y la reglamentación del comercio con otros estados.

En lo que refiere a la participación de la sociedad civil, el MRECIC plantea entre otros objetivos estratégicos:

Profundizar la coordinación institucional y política entre la Cancillería y los de-

más órganos y organismos del estado, atendiendo a la cooperación con las provincias, demás entes regionales, el sector privado y representantes de la sociedad civil. Impulsar la participación en acciones de asistencia humanitaria y alentar el voluntariado a nivel regional, interamericano y global⁸.

La sociedad civil y la política exterior

Holsti y Almond sostienen, en una de las corrientes del pensamiento teórico, que la heterogeneidad, la desinformación, la animosidad y el limitado interés del público en asuntos internacionales, pueden ser peligrosos para la política exterior. La postura contraria, manifestada principalmente por Wittkopf, Page y Shapiro, sostiene que el público es consistente, estable y racional. Sugieren que tiene la capacidad de analizar las relaciones internacionales y que puede ofrecer a los estratos gubernamentales posiciones respecto a diferentes asuntos, a pesar de no estar completamente informado 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 datos a los que puede acceder una persona consultando en Internet; pero colisiona con el desarrollo que se ha producido, desde los noventa, de ONGs, *think thanks*, centros de estudios universitarios, empresas, y formación de profesionales en diferentes ámbitos internacionales, que investigan, estudian, y desarrollan posturas sobre políticas internacionales desde el ámbito

⁸ www.mrecic.gov.ar/portal/seree/home.html

privado, y que no son sólo 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. Para la Rand Corporation⁹ 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, a 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* (Molina Rabadán, Iglesias Onofrio: 15), y reconstituye a 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.

En Canadá la vía indirecta de democratización es un fenómeno reciente, ya que el gobierno 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 pueden afectar las políticas públicas:

1. Ayudando a movilizar apoyo para políticas particulares.
2. Ayudando a incrementar la participación pública en procesos de política internacional.
3. Ayudando a mantener la atención en problemas críticos globales.
4. Ayudando a enmarcar temas y establecer la agenda política.
5. Ayudando a llevar a cabo políticas transnacionales (Kriesber, 1997).

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 con la sociedad civil.

De acuerdo con lo que plantea Kim Nossal, existen dos maneras en que los individuos y grupos 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 inter-

⁹ La Rand Corporation es un *think tank* cuya sede central está en Santa Mónica, California, y que a partir de asesorar a las fuerzas armadas de los Estados Unidos pasó también a trabajar sobre temas comerciales y políticos en general, con gran influencia en el gobierno.

nacionales; y el ambiente en el que se toman esas políticas, determinando los límites en los cuales puede moverse el gobierno. Este ambiente difuso no establece qué opciones debe elegir, pero sí cuáles deben ser los asuntos a discutir, e instaura 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, aplicables a cualquier país del mundo, 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 institucional, poco influenciada por la sociedad civil, en las últimas décadas la estructura fue modificándose. Ejemplos de esto 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)¹⁰ organización civil que es financiada en parte por el gobierno para acciones como ésta.

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

- Configuración de la agenda: Éste es el proceso por el cual los actores sociales establecen los temas de la política exterior que les son importantes y demandan la atención y trabajo del estado 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 forma que llamen la atención del público en general. Los *mass media* poseen un rol crítico en la formación y estructuración de la opinión pública, y éstos han jugado este rol tanto para reflejar la opinión pública, como para mantener ideas dominantes acerca del papel de Canadá en el mundo. Las ONGs participan, por su lado, en la configuración de la agenda principalmente a través de la educación pública, la promoción y las actividades de *lobby*.

¹⁰ Puede verse el abanico de acciones de la organización en su sitio web: <http://www.focal.ca/>

- 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. Éstas 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 de ciertos cursos de acción que estén fuera del rango de los comportamientos aceptables.

Formulación y directrices de las políticas exteriores canadiense y argentina

El sentido colectivo canadiense de libertad y seguridad proviene en gran medida del compromiso de la comunidad con pocos valores claves: la gobernanza 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 nacional, 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 con asuntos internacionales. Asimismo, 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 un primer momento, y los compromisos posteriores adquiridos con los estados Unidos. Además, estos dos rasgos se relacionan, teniendo en cuenta la vinculación entre la política doméstica y la política exterior, con la autodefinición de Canadá como una potencia media, o los postulados planteados por la «Tercera Opción»¹¹. Recientemente el gobierno canadiense ha inspirado su política exterior con

¹¹ Política iniciada en los setenta que buscaba mantener el alineamiento canadiense con los Estados

las propuestas formuladas por las Naciones Unidas respecto de 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»¹². Se debe tener presente en este sentido la particularidad canadiense de ser un estado de tradición británica, francesa y aborígen, de francófonos y anglófonos, descendientes de pueblos originarios, de católicos y protestantes, que se esfuerzan cada día en lograr un equilibrio en su convivencia multicultural.

Peter Katzenstein escribió que Canadá es «indiscutiblemente el primer estado posmoderno por excelencia» (Katzenstein, 1996: 204), sugiriendo que 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 estaba 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.

Al entender de Kim Nossal, tres conceptos han sido los dominantes –y considerados como parámetros– en los asuntos externos de Canadá desde 1867: el imperialismo, el aislamiento y el internacionalismo.

El imperialismo ha sido la idea dominante

en cómo los canadienses veían su relación con Gran Bretaña desde el último cuarto del siglo XIX. Aunque Canadá podía ser autogobernada respecto de 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 francoparlantes.

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 en 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 aislamiento, surge con fuerza luego de la Primera Guerra Mundial, y es tomada de sus vecinos norteamericanos. Los dos aspectos más importantes de esta posición, son el rechazo a la política europea y a tomar las alianzas como una herramienta de la política. Esta posición se arraigó más en Québec, por su ya poca atracción al imperialismo.

Sin embargo la política de aislamiento no fue, como sucedió en los Estados Unidos, tomada ni por la sociedad, ni por el gobierno,

Unidos y el bloque occidental, pero al mismo tiempo diversificar sus opciones comerciales, de tal manera que su política exterior no cayese en una asimilación con la de su vecino.

¹² Es la etapa más convulsionada de la historia de Québec, que va de 1960 a 1966. Fue un período de grandes transformaciones sociales y la aparición de nuevos grupos políticos separatistas y terroristas como el Frente de Liberación de Québec. En este contexto, se produjo la «Crisis de Octubre» cuando el comisionado de comercio británico para Canadá, James Cross, fue secuestrado junto al ministro provincial y vice primer ministro Pierre Laporte. Este último fue asesinado días después de su captura.

para apartarse de la Sociedad de las Naciones. La razón principal fue que la participación de Canadá en la Liga era una forma de mostrar la independencia del país respecto del Imperio Británico.

Esta idea directriz duró poco 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 postura 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 segundo, el multilateralismo, que es visto como un elemento crítico a la hora de evitar 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 aquéllas que resultan de actuar en forma multilateral; el tercero es un compromiso con las instituciones internacionales; y el cuarto 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 tomó a Canadá en el rol de un «aliado» en el mundo occidental, aliado con los Estados Unidos en su enfrentamiento con el mun-

do comunista, durante la Guerra Fría. Caída la Unión Soviética, la idea del multilateralismo continúa viva, con un rol activo de Canadá en la Organización de Naciones Unidas, en diferentes procesos de integración regional, o en las diferentes Cumbres de las Américas.

Argentina es un país mediano, con intereses regionales y globales, que a lo largo de las décadas ha ido perdiendo su influencia y peso relativo en el mundo. En el centenario de su fundación este país vivía su época dorada, por lo menos para aquellos que conformaban la clase gobernante y los que poseían los medios productivos, principalmente de la región de la pampa húmeda. Argentina, entre 1890 y 1930, era considerada «el granero del mundo» y se posicionaba entre los diez primeros países con mayor producto bruto interno; un estado en pleno crecimiento, ejemplo para el resto de Latinoamérica y socio estratégico de Gran Bretaña. Hacia el Río de la Plata fluían las inversiones europeas y norteamericanas y las masas despojadas que huían de las hambrunas y las persecuciones políticas y religiosas. Se constituye así una sociedad multicultural que va llenando el vacío territorial y reemplazando a la población aborígen originaria, diezmada por la colonización española, las guerras internas y la ampliación de la frontera agrícola productiva, que la empuja hacia las zonas fronterizas del norte y cordillerana en el sur.

En materia de política exterior, Argentina no ha manifestado a lo largo de su historia institucional una coherencia, una directriz clara en aquello que se podría llamar el interés nacional. Ha optado en sus doscientos años de vida por el aislamiento, la neutralidad, la «tercera posición», el «no alineamiento» en el mundo bipolar de la Guerra Fría, el enfrentamiento en algunos períodos con el capitalismo, en particular el de Estados Unidos y Gran Bretaña, y en otros el «realismo periférico» que la llevó a ser socia incondicional de los norteamerica-

nos, y en estos momentos tiene tendencias regionalistas, que la incluyen con fuerza en el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), con un discurso nuevamente anticapitalista.

De acuerdo con Dallanegra Pedraza las características centrales de la política exterior argentina son: 1) inserción racional dependiente de la principal potencia de rango mundial; 2) indiferencia y/u oposición a toda potencia alternativa a la principal potencia de rango mundial con la que se mantienen vínculos de dependencia; 3) aislamiento, salvo excepciones, en relación con la región latinoamericana y el Tercer Mundo; 4) indiferencia en relación con el territorio que no constituya la pampa húmeda y el puerto de Buenos Aires y debilidad en la política territorial¹³.

La primera se entiende por la inserción «racional y dependiente» de argentina al mundo controlado por Gran Bretaña. La segunda es la indiferencia y luego oposición a los Estados Unidos, en defensa de su socio británico. Esta posición comienza a agotarse cuando se ve forzada a firmar el Acta de Chapultepec, para poder ser miembro de la Organización de Naciones Unidas, y termina con el gobierno de Carlos Menem, cuando pasa a ser considerada como «socio confiable» por los norteamericanos.

El aislamiento se manifiesta en la escasa o nula participación en las diferentes iniciativas regionales del siglo XIX, como el Congreso Anfictiónico convocado por Simón Bolívar en 1826, el I y II Congreso Internacional Americano en Perú de 1847 y 1865, o los similares de Panamá y Chile. Argentina también rechaza la participación en la Primera y Segunda Guerras Mundiales, viéndose obligada a declararle la guerra al Eje sólo al final de la última, cuando todo estaba decidido ya, y sin enviar un solo

regimiento al teatro de operaciones.

El cuarto elemento de concentración de la política en la pampa húmeda y el puerto de Buenos Aires ya es sostenido por Alberdi, quien aconsejaba no malgastar las inversiones en aquellas partes del territorio que no fueran productivas. Con la generación del ochenta se profundizó el modelo de extracción de materias primas, a través del trazado de vías férreas que conectaban las regiones productivas con el puerto de Buenos Aires. Ningún gobierno modificó el trazado de esas vías ni aplicó un modelo de desarrollo descentralizado basado en las capacidades regionales.

La democratización de la política exterior canadiense y argentina

Nossal sostiene que el medio por el que la sociedad tendría mayor capacidad para influenciar en la política exterior canadiense sería a través de la «configuración de parámetros de la política exterior», de acuerdo con lo planteado por Stairs.

Por su cuenta, James McCormick especifica dos maneras de identificar lo que es la democratización de la política exterior en Canadá. 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, pero difieren en cuanto al grado de compromiso. La democratización indirecta, tal vez la más conocida en Canadá, es la participación de los ciudadanos en las elecciones parlamentarias, de donde surgen luego el Primer Ministro, el Ministro de Asuntos Exteriores, y tal vez la formulación de la política exterior. Algunos indicadores de este tipo de democratización pueden ser la periodicidad de las elecciones,

¹³ <http://luisdallanegra.bravehost.com/metodpol.htm>

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.

Serán los Primeros Ministros Trudeau (Partido Liberal, 1968-79 y 1980-84) y Mulroney (Partido Progresista Conservador, 1984-93) quienes inicien 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»¹⁴.

De acuerdo con Jeffrey Ayres, durante la década de los noventa los hacedores de la política exterior canadiense debieron confrontar y adaptarse no sólo a los vertiginosos cambios y entrecruzamientos globales, sino también a los grandes cambios internos (Michaud, 2006: 491). Las ONGs de Canadá se volvieron 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 diálogo con ciudadanos, sociedad civil organizada, expertos en políticas, y académicos, a fin de lograr un trabajo colaborativo 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 audiencias del Comité especial conjunto del Senado y la Cámara de los Comunes. El resultado salió a la luz en 1995 a través del documento «Canada in the World»¹⁵. Éste se convirtió tanto en el receptor 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», mencionado anteriormente, esto no lleva necesariamente a un rol más activo del mismo Parlamento. El cual sigue viéndose de perfil, como sucedió en

¹⁴ Este lema queda del famoso discurso de Pierre Elliott Trudeau de 1968 cuando se convierte en líder del partido liberal: «Canada must be one, Canada must be progressive and Canada must be a just society» (Canadá debe ser una, Canadá debe ser progresista y Canadá debe ser una sociedad justa).

¹⁵ Puede verse en Internet en: http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-en.asp

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 referencia 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 para el desarrollo de la política exterior (CCFPD, en inglés), que funcionaba en el mismo DAE. Los mandatos del centro fueron:

- Proveer información de políticas.
- Alertar a los ciudadanos de posibilidades de la apertura a contribuciones públicas.
- 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: la identificación de posibles conexiones con ciudadanos y ONGs relevantes en Canadá y en el mundo, 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 la colaboración entre la sociedad civil y el DAE.

En los hechos el CCFPD organizó una se-

rie de conferencias, mesas redondas y seminarios en diversas ciudades canadienses. Fue el organizador, desde 1996, de los 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 cerró 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 humanitarios, iglesias 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 para 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 de 2003, con la propuesta del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, el honorable

Bill Graham. La propuesta se denominó «Dialogue on Foreign Policy»¹⁶, y fue lanzada con la publicación el *Dialogue paper*¹⁷, que estableció a Canadá como el primer país en el mundo que abrió la discusión de su política exterior a sus ciudadanos a través de Internet.

Este documento formulaba al ciudadano canadiense las siguientes preguntas:

- ¿Qué valores e intereses son 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?
- 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, dis-

tribución de la riqueza, gobernancia democrática, que los canadienses pudieron, y aún pueden, manifestarse a través de mensajes en el sitio web abierto para el diálogo, a través de mesas redondas, foros y audiencias en diversas ciudades.

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 con un informe posterior de Graham, fueron recibidas más de 60 mil visitas en el sitio web, se bajaron más de 28 mil copias del documento, más de 2 mil canadienses subieron sus opiniones, y otras cientos de respuestas fueron enviadas al DAE de otra manera. Esta actividad se complementó con diecinueve 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 basaba 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

¹⁶ Puede verse en Internet en: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/E2-481-2003E.pdf>

¹⁷ En la página de Internet <http://www.foreign-policy-dialogue.ca/> puede buscarse información sobre todo el proceso.

de invitar a estudiantes universitarios y de nivel medio para 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 para su ratificación.

Ya como Primer ministro, Stephen Harper propició el «Canada's International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World: Development» en 2005¹⁸, en el cual se habla del establecimiento de los «Cuerpos Canadienses» (similares a los *Peace Corps* de Estados Unidos), con el objetivo de fortalecer el aporte canadiense a los derechos humanos, la democracia y la gobernanza internacional.

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 *on line* creados por la administración anterior.

En contraposición, académicos y analistas internacionales manifiestan que Harper ha fortalecido una política exterior de gabinete, recluyéndose en los consejos de la burocracia del DAE, y en los de un grupo cerrado de *think tanks*, que son financiados mediante contratos directos para analizar la situación internacional y el rol de Canadá en el mundo. Éstos manifiestan que los programas descriptos anteriormente son escasos, con poco presupuesto, y con poca o nula influencia en el diseño de la política exterior del gobierno. También sostuvieron, cuando George W. Bush era presidente de Estados Unidos, que Harper había profundizado la dependencia respecto del país del norte, 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 a 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 la Argentina lo que se observa en tanto, es una acción más gubernamental que propicia

¹⁸ «Manifiesto sobre la política exterior de Canadá. Un papel de orgullo e influencia en el mundo: desarrollo». Puede verse en <http://www.acdi-cida.gc.ca/ips>

cierta descentralización. Es así que la reforma de la Constitución de 1994 ha reconocido ciertas atribuciones de las provincias en materia de relaciones exteriores. A estos efectos resulta central el artículo 124 que establece:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional...

Existe, aún hoy, un debate inacabado respecto de si este artículo debe ser reglamentado, y en caso de que fuese así, respecto de quién lo debe hacer: si el Congreso Nacional o las provincias.

En la segunda parte del artículo lo importante, respecto de esta ponencia, es la posibilidad de celebrar convenios internacionales, lo cual posee dos limitaciones: primero, que no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la nación, y segundo que el Congreso Nacional tenga conocimiento de lo actuado. En estas circunstancias las provincias no tienen mucha capacidad de acción, dado que todas las facultades respecto de cuestiones fronterizas, de inmigración y de comercio internacional han sido delegadas o al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo Nacional. Las provincias sí pueden tomar créditos o firmar convenios sobre cuestiones de promoción turística o cultural, pero no en materia de

educación superior, cuando existe un Ministerio Nacional de Educación, al contrario de lo que sucede en Canadá.

Esta posibilidad de proyección hacia el exterior que existe de forma en la Constitución Nacional, se reduce aún más cuando pasamos a la realidad, en la cual el centralismo del gobierno federal no acompaña las iniciativas provinciales, que pueden verse en los conocidos «Comités de frontera» o «Comités de integración», y en las pocas conocidas iniciativas de integración subregional, como lo es la Zona de Integración del Sudoeste Sudamericano (ZICOSUR).

En estas iniciativas el poder ejecutivo nacional participa con enviados de diferentes organismos públicos, como el SENASA, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General de Migraciones, o hasta el mismo MRECIC; pero estos enviados sólo realizan informes de lo actuado y de las metas u objetivos establecidos, lo cual no se traduce en materia de análisis de sus organismos y menos aún en la formulación de políticas nacionales de proyección exterior.

Lo realizado por las provincias se podría denominar como «para-diplomacia»¹⁹, que abarca todo lo actuado por organismos subnacionales en materia de política exterior, pero que finalmente no aborda la democratización de la política exterior en materia de la participación ciudadana.

La iniciativa del MRECIC respecto de la participación ciudadana en materia de política exterior está dada por el «Consejo consultivo de la sociedad civil» (CCSC).

De acuerdo con la información disponible²⁰ las actividades del CCSC son coordina-

¹⁹ Diminutivo de «*Paralell Diplomacy*» o diplomacia paralela en castellano.

²⁰ Información tomada de Facebook (<http://www.facebook.com/group.php?gid=67753706962>), dado que la página oficial en el sitio del MRECIC estuvo en proceso de actualización por varios meses y al momento de escribirse la ponencia no estaba funcionando.

das por la Representación Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS), «que funciona en la cancillería argentina con el objetivo de generar un fluido intercambio de información entre funcionarios y representantes de la sociedad civil. En este espacio se fomenta la participación de instituciones intermedias, organizaciones comunitarias, empresas, sindicatos, organismos no gubernamentales, universidades y otros sectores y movimientos sociales, con la intención de articular un debate pluralista que permita colaborar con el ejercicio de la política exterior».

La coordinación general del REIPS pretende lograr:

- Un esquema de articulación entre comisiones sobre ejes temáticos comunes, que implique la construcción de ámbitos de discusión y debate. Ejemplo de ello es la cuestión migratoria.

- La constitución de un espacio convocante y participativo con las organizaciones sociales integrantes del CCSC, que abarque temáticas que atraviesan a la sociedad,; políticas de estado e iniciativas tanto del gobierno nacional como temáticas del Mercosur. Ejemplo: charla sobre «Medios de Comunicación hoy en América Latina», Proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual realizada con el COMFER en agosto de 2008. Estas actividades responderán a la multiplicidad de formas y estrategias de abordaje: talleres, debates, instancias de capacitación, etc.

- Fortalecimiento de las relaciones con áreas afines de los gobiernos y/o cancillerías de los países miembros y asociados del Mercosur.

- Participación en las reuniones especializadas, en virtud de ellas tienen una relación directa con varias de las comisiones del CCSC y resultan prioritarias en el marco de la estrategia de trabajo. Citamos: comunicación, juventud, mujer, cooperativas, entre otras.

- Consolidación en la relación con los pun-

tos focales del programa «Somos Mercosur» y la incorporación del punto focal de Venezuela, lo cual acredita las instancias de encuentro y diseño de actividades en conjunto.

- Articulación con los ministerios y áreas del gobierno argentino que estén abocados a la problemática del mercado común. Esta necesidad de ámbitos de discusión y planificación de acciones radica en planteos de diversas comisiones del CCSC.

- Redefinición del perfil del área de comunicación de la REIPS, incrementando su base de datos, reformulando sus herramientas de comunicación (boletín e informes) e incorporando iniciativas que permitan garantizar un mayor alcance y difusión de las actividades del CCSC.

- La Cumbre Social en Tucumán, realizada en junio de 2008, indicó como una de las prioridades del CCSC la relación con el Parlamento del Mercosur, en función de la elección para el año 2011 de los legisladores por el voto directo de los ciudadanos de los países miembros, y la necesidad de construir una agenda con dicha estructura.

- Creación de los CCSC regionales, en el interior del país. Este punto es de vital importancia en función de las carencias de ámbitos de participación, observadas y expresadas por las instituciones que se convocaron en Tucumán y por los contactos realizados a la REIPS desde distintos espacios institucionales (ONGs, universidades, colegios profesionales, organizaciones comunitarias)

- Formulación de criterios, estrategias y eventos para canalizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en cada edición de la Cumbre social del Mercosur.

- Estimular la incorporación de nuevas expresiones de la sociedad civil, de organizaciones sociales, comunitarias e intermedias que expresan la nueva realidad social, económica y cultural del país.

A su vez la REIPS funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur (SUBIE), que se creó por iniciativa del ministro Rafael Bielsa, mediante resolución del 21 de noviembre de 2003. Esto permitió convalidar el funcionamiento del CCSC, así como también realizar un seguimiento del Foro Consultivo, Económico y Social y de los demás órganos de carácter social, tanto del Mercosur como de otros procesos de integración en los que participa la Argentina. El embajador Hugo Varsky fue el primer responsable de esa área.

Inicialmente, el CCSC funcionaba como observatorio de las negociaciones del área de libre comercio para las Américas (ALCA), luego se convertiría en la caja de resonancia de las organizaciones de la sociedad civil que participaban de los plenarios en el Palacio San Martín (Racovschik, 2007: 14).

Tanto la REIPS como el CCSC están a cargo del Embajador Oscar Laborde desde el año 2008.

El CCSC es el área que articula las organizaciones de la sociedad civil con el estado nacional dentro del MRECIC y está conformado por 22 comisiones que representan a instituciones intermedias, movimientos sociales, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y cooperativas, nucleadas sobre temáticas específicas. Actualmente dichas comisiones son: discapacidad, equidad de género, juventud, comunicación, salud, deportes, trabajo informal, licenciados en Relaciones Internacionales, abogacía, educación, afrodescendientes, PyMES; tierra, vivienda y hábitat; escribanos, cambio climático, soberanía alimentaria, derechos humanos, pensamiento latinoamericano, voluntariado, pueblos originarios, ciencia y tecnología, escribanos, y planeamiento y urbanismo.

Conclusiones

En apariencia, los esfuerzos de los gobiernos canadienses y argentino entre 1993 y 2010 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 canadiense y argentina. 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 en cuanto 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 que genere consultas a la sociedad civil respecto de 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 qué es la democratización de la política exterior; en la Argentina, en cambio, el consenso es inexistente.

La democratización de la política exterior canadiense, de acuerdo con 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 y a sus comités de asuntos exteriores. Esto, en primera instancia, 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. No hay que olvidar que muchos grupos son financiados por intereses particulares, y

si el estado se lleva por su influencia se puede afectar el bienestar general. Lo cual 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 en muchos casos 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 de políticas gubernamentales establecidas. Más aún, existen pocas posibilidades de que las 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 participar en el surgimiento 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 al integrar a los ciudadanos y a los grupos de la sociedad civil en el proceso de la política internacional.

Argentina, sin embargo, presenta un accionar mínimo, que tiene menos de una década de trabajo, pero que va tomando los ejemplos de otros países y los va incluyendo en iniciativas regionales como el Mercosur o las Cumbres de las Américas, como la realizada en Mar del Plata en el año 2005.

Es necesario en nuestro país el trazado de una política exterior coherente con sus intere-

ses, actividad en la cual la sociedad civil tiene un rol importante que cumplir. En este sentido el acceso a la información es de suma necesidad, a fin de superar el estadio de «representación» constitucional y pasar a una democracia más directa y real. Y como dice la Lic. Racovschik, para que la participación ciudadana pueda dar un paso adelante, es preciso pensar en la consolidación e institucionalización de estos espacios y una cierta continuidad de sus actividades.

Referencias bibliográficas

- Abelson, Donald. *Do Think Tank Matter*. Montreal: McGill-Queens's, 2002.
- Ahmed, Shamima, David Potter. *NGOs in international politics*. Wellington: Kumarian Press, Inc., 2006.
- Arts, Bas, Math Noortmann, Bob Reinalda. *Non-State actors in international relations*. Burlington, Ashgate, 2001.
- Bratt, Duane, Christopher Kucucha (Ed.). *Readings in Canadian foreign policy*. Ontario: Oxford University Press, 2007.
- Byers, Michael. *Intent for a nation*. Vancouver: Douglas & McIntyre, 2007.
- Cohen, Andrew. *While Canada slept*. Ontario: McClelland & Stewart, 2003.
- Dallanegra Pedraza, Luis. «Política Exterior Argentina. Definiciones, Elementos, Método, Tendencias». [en línea]. Disponible en: <http://luisdallanegra.bravehost.com/metodpol.htm> (consultado el /10/10).
- Daudelin, Jean, Daniel Schwaene (Ed.). *Canada among nations 2007*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.
- Dougherty, James, Robert Pfaltgraff. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Emmercich, Gustavo Ernesto. «El Sistema Político y la Cuestión Constitucional en Canadá». *Revista Comercio Exterior* [Mé-

- xico D.F.], Volumen 44, Número 2, 1994: 121-131.
- Fonseca Jr, Gelson. «Gobernabilidad internacional: apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo»; en *Dossier del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales* [en línea]. 2004, Volumen 1, Año 3. Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02028.pdf>
- Grantstein, Jack, *Whose war is it? How Canada can survive in the post 9/11 world*. Toronto: Harper Perennial, 2007.
- Gutiérrez-Haces, Teresa. «La contribución de la política exterior de Canadá a la construcción de una identidad pan-canadiense», en *Revista Estudios Políticos* [en línea]. 2003, n° 32. Disponible en: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-103381897/la-contribucion-de-la.html>
- Katzenstein, Peter. «The culture of national Security». Nueva York: Columbia University Press, 1996.
- Kriesberg, Louis. «Social movements and global transformation»; en Chatfield, Charles y Ron Pancco (Ed.). *Transnational movements in global politics*. Siracusa: Siracusa University Press, 1997.
- Leduc, Albanie, Johanne Lebel. «Questions de Gouvernance». *Revista Découvrir*. [Montreal] Volume 29, Número 4, 2008: 36-47.
- McCormick, James. «Democratizing Canadian foreign policy». *Revista Canadian Foreign Policy*, The Patrick Norman Paterson School of International Affairs Carleton University [Ottawa] Volume 13, N° 1, 2006: 120-132.
- Molina Rabadán, David , Marcela Iglesias Onofrio. «Noopolitik, diplomacia pública y Soft Power en la sociedad informacional». *Centro Argentino de Estudios Internacionales* [en línea] Disponible en: www.caei.com.ar/es/programas/teoria/22.pdf
- Munton, Don (Ed.). *Groups and governments in Canadian foreign policy. Proceeding of a conference*. Ottawa: Canadian Institute of International Affairs, 1992.
- Nossal, Kim Richard. *The politics of Canadian foreign policy*. Ontario: Prentice Hall, 1989.
- Nossal, Kim Richard, Stéphane Roussel, Stéphan Paquin. *Politique Internationale et Défense au Canada et au Québec*. Québec: Les Presses de l'Université de Montréal, 2007.
- Racovschik, María Alejandra. «La participación de la sociedad civil en el marco del nuevo modelo de desarrollo nacional y regional»; en *Monografías del Programa de estado y Políticas Públicas de Flacso* [en línea]. 2007. Disponible en: <http://www.flacso.org.ar/politicaspublicas/files/monografias/alejandrarakovschik.pdf>
- Rubio, Françoise (Ed.) *Les ONG, acteurs de la mondialisation*. Paris: Problemes politiques et sociaux, 2002.
- Schmitz, Gerald J. «Foreign policy White Papers and the role of Canada's Parliament: Paradoxical but not without potential»; en *Canadian Political Science Association Papers* [en línea]. 2008. Disponible en: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Schmitz.pdf>
- Taylor, Rupert (Ed.). *Creating a better world*. Nueva York: Kumarian Press Inc, 2004.
- Welsh, Jennifer. *At home in the world. Canada's global vision for the 21st century*. Toronto: Harper Perennial, 2004.