



*Universidad Nacional
Autónoma de
México*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

**Mecanismos de participación de la sociedad civil
canadiense en el diseño de la política exterior**

Tesis

que para obtener el grado de Maestra
en Estudios en Relaciones Internacionales

Presenta:

María Guadalupe Canchola Camacho

Asesora:

Mtra. Consuelo Dávila Pérez



Ciudad Universitaria, junio 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mis más sinceros agradecimientos a esta
Máxima Casa de Estudios,
a mis queridos profesores y asesores:
Mtra. Consuelo Dávila,
Dr. José Arellano,
Dra. Margarita Santoyo,
Mtra. Ana Teresa Castillo,
Dr. Fernando Pliego y,
de manera muy especial,
a la Dra. María Teresa Gutiérrez.

También mi reconocimiento y agradecimiento
a la Dra. Laura Macdonald, quien amablemente
me brindó su tiempo e invaluable asesoría
durante mi estancia en Ottawa, Canadá.

Índice

Introducción.....	11
1. Evolución del concepto sociedad civil, precisiones y contexto actual de su actuación.....	18
1.1. Evolución histórica del concepto “sociedad civil”.....	18
1.1.1. La sociedad civil en la antigüedad y el medioevo.....	19
1.1.2. El concepto de sociedad civil en la Ilustración.....	20
1.1.3. El concepto de sociedad civil en la sociología de los siglos XIX y XX.....	25
1.1.4. La sociedad civil a finales del siglo XX.....	28
1.2. Precisiones conceptuales en torno a la sociedad civil y concepto operativo.....	34
1.2.1. Revisión conceptual.....	34
1.2.2. El concepto de sociedad civil en el contexto canadiense	43
1.2.3. Especificación del concepto operativo.....	46
1.3. Contexto de la actuación de la sociedad civil actual.....	49
2. Democratización de la política exterior y sus actores.....	55
2.1. Actores gubernamentales en el diseño de la política exterior canadiense.....	57
2.1.1. Poder Ejecutivo.....	58
2.1.2. Poder Legislativo.....	61
2.1.3. Poder Judicial.....	65
2.1.4. Burocracia.....	66
2.1.5. Las provincias.....	71
2.2. La democratización de la política exterior.....	74
2.2.1. El concepto de democratización de la política exterior: el argumento de Neufeld.....	75
2.2.2. La democratización como parte del papel que juega Canadá en el escenario internacional.....	78

2.2.3. El proceso de democratización de la política exterior canadiense.....	83
3. Los mecanismos de participación de la sociedad civil canadiense.....	95
3.1. Modalidades y características de los grupos de sociedad civil en Canadá.....	97
3.2. Mecanismos de participación.....	110
3.2.1. Consultas y diálogos.....	118
3.2.2. Foros nacionales.....	120
3.2.3. Participación estructurada ministerialmente.....	122
3.2.4. Otros mecanismos.....	124
3.3. Dos casos de estudio.....	129
3.3.1. El caso de las minas antipersonales.....	130
3.3.2 El caso del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas.....	140
Conclusiones.....	149
Anexos.....	157
Anexo 1.....	157
Anexo 2.....	160
Fuentes de consulta.....	162

Introducción

Esta investigación surge del interés por estudiar a la sociedad civil canadiense que, organizada a través de asociaciones, organismos no gubernamentales, redes, etc, ha logrado establecer mecanismos de participación para influir en el diseño de su política exterior.

El caso es relevante si consideramos que desde al menos una década hemos observado, de manera abierta, claras y no siempre pacíficas manifestaciones de la sociedad civil exigiendo que se incluya su opinión en los procesos de toma de decisión política. Estas demandas han obligado a los estados a plantearse la necesidad de encontrar mecanismos que les permitan dialogar con los diferentes grupos de la sociedad porque en gran medida de eso depende la legitimidad de su gobierno así como la misma gobernabilidad.

Básicamente la hipótesis de este trabajo es que los mecanismos de consulta que el gobierno canadiense ha establecido para que la sociedad civil participe en el diseño de la política exterior han sido creados para legitimar las políticas gubernamentales. Aunque estos mecanismos son innovadores en comparación con otras sociedades, no necesariamente implica que los grupos que participan en ellos hayan logrado cambiar siempre los objetivos de la política exterior.

Este estudio tiene por objetivo revisar a profundidad los mecanismos utilizados por la sociedad civil para influir en el diseño general y específico de la política exterior canadiense, y como contraparte, el uso político que se le ha dado desde el gobierno a esta pujanza participativa de la sociedad civil como medio idóneo de legitimación de ciertos aspectos de la política exterior que llevados a la práctica de otra forma, hubiesen sido inviables ante la opinión pública.

La aparición de la sociedad civil no es un hecho reciente, varios autores como Rousseau, Locke, Hobbes, Hegel, entre otros, la han conceptualizado y citado en sus obras. Actualmente, en la literatura sobre la sociedad civil, se

reconoce que ésta ha existido en diferentes etapas de la historia y que sus manifestaciones han sido diversas.¹

Sin embargo, y a pesar de este gran bagaje histórico, este estudio se abocará a un periodo reciente que nos permita caracterizar el actual escenario mundial. Un escenario donde actores no tradicionales de las relaciones internacionales han empezado a ser reconocidos (teóricamente por el paradigma liberal en su versión *neo* y en los hechos reales por los estados y los organismos gubernamentales entre otros).

La actual caracterización del mundo permite pensar en la actuación más abierta y protagónica de actores como la sociedad civil debido a cambios importantes en la estructura de poder mundial y a la aceptación del modelo económico neoliberal en casi todos los países.

Cuando se hace referencia a que la sociedad civil tiene más campo de acción debido a cambios importantes en la estructura de poder, se está pensando en que el fin de la Guerra Fría dejó abiertos espacios que antes sólo podían ser ocupados por temas de seguridad en su concepción meramente militar.

En realidad, el fin de la guerra fría sólo confirmó que la atención de los estados ya no estaba puesta solamente en asuntos militares, porque en la práctica, desde la década de los setenta, con el relajamiento entre las dos superpotencias, hubo un respiro que permitió que se fueran incorporando a las agendas tanto internacional como nacionales, temas importantes como el medio ambiente, los derechos humanos, las cuestiones de género, y más importante aún, la democracia.

La consolidación y establecimiento de sistemas democráticos en casi todo el mundo, se tornaron objetivos primordiales, no sólo porque Estados Unidos necesitaba identificar un nuevo enemigo –sistemas antidemocráticos- que le permitiera justificar su injerencia en diferentes países, sino porque además discursivamente, la democracia es un elemento funcional para el neoliberalismo en tanto que lo legitima.

¹ Entre los autores que manifiestan esta idea podemos citar a: José Fernández Santillán, en El Despertar de la Sociedad Civil. Una perspectiva histórica. Ed. Océano, México, 2003, 388 pp; a Daphné Josselin y William Wallace, en "Non-state Actors in World Politics: a Framework" en Non-state Actors in World Politics. Traduc. Libre, Gran Bretaña, Editorial Palgrave, 2001, pp. 1-37., entre otros.

Esta parte política coincidió por un lado con el establecimiento generalizado de economías de mercado y por el otro, con procesos de regionalización, lo que en conjunto obligó a los estados, incluso a los más poderosos, a mirar hacia los organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales para crear redes de cooperación, porque las circunstancias lo permitían y porque los acuerdos institucionales gubernamentales eran el mejor marco en el que se desarrollarían los procesos de integración económica.

El acercamiento con los organismos no gubernamentales fue muy conveniente porque éstos fueron adquiriendo poco a poco el *status* de agentes importantes que ocuparían los espacios sociales que los actuales gobiernos neoliberales de todo el mundo han ido abandonando, es por eso que generalmente no encuentran oposición entre los estados, sino que por el contrario cuentan con su colaboración, porque de ese modo los gobiernos de los países han ido canalizando a estos organismos las demandas sociales que antaño se planteaban a los primeros directamente.

Si bien es cierto que la sociedad civil tuvo la oportunidad de hacer más visibles sus manifestaciones, por las cambiantes circunstancias políticas desde la década de los setenta, también es cierto que dichas manifestaciones han recibido aún más estímulos del modelo económico, del neoliberalismo, que pronto comenzó a hacer patente las desigualdades entre los países y la actitud social desobligada de los estados.

El discurso de la necesidad de establecer y fortalecer sistemas democráticos es un argumento que la sociedad ha sabido aprovechar no sólo para demandar que se le considere en la toma de decisiones, sino para intentar reivindicar derechos sociales y económicos básicos.

El caso canadiense no es un caso aislado y las aspiraciones de parte de su sociedad civil no están desvinculadas de las pretensiones de otras sociedades civiles, por el contrario, coincide también con el momento en que estas últimas se manifiestan en el espectro mundial.

Lo primero que podría alegarse es que la sociedad civil canadiense está inmersa en un sistema democrático y que además pertenece a la categoría de los

países desarrollados, sin embargo, la realidad es que su desarrollo histórico, político y social ha puesto al gobierno en jaque, pues éste ha tenido que crear espacios de participación política más incluyentes a fin de mantener unida a la federación.

La aseveración anterior no puede entenderse si no se recuerda que, al igual que prácticamente todos los estados nacionales, Canadá tiene una sociedad multicultural; tiene una mayoría angloparlante, pero también una minoría muy importante, que es la franco hablante, minorías de migrantes y sus pueblos nativos que en las últimas décadas han empezado a cobrar más presencia.

En general la composición de la población ha sido un elemento muy importante para buscar los consensos, y aunque en determinadas coyunturas, minorías como la de migrantes han significado una gran presión (como la minoría haitiana que en 1991 ascendía a 60,00 presionó para que el gobierno canadiense participara en la restitución de la democracia en Haití), en realidad la intención de generar una política consensuada surge básicamente de la lucha entre angloparlantes y franco parlantes, cuya presencia tiene su explicación histórica en el periodo colonial de Canadá, primero como colonia francesa y luego inglesa.

Éstos han sido los colectivos de mayor peso porque en la búsqueda de reconocimientos y prerrogativas para la minoría, se ha puesto en duda la utilidad y funcionamiento de la federación, por lo que el consenso, además de permitir hablar de una democracia más plural, tiene la finalidad de preservar el modelo económico y político imperante y de legitimar al gobierno.

En la apertura de espacios más plurales no sólo se han visto favorecidos estos grupos poblacionales, sino todos aquellos que tienen interés en modificar alguna conducta del estado; en este sentido, debe quedar claro que la sociedad civil, no sólo la canadiense, persigue, cuando se trata de ciertas *elites*, reivindicaciones de grupo más que reivindicaciones sociales propiamente.

Además de los factores sociales ya descritos, la apertura de la economía canadiense, básicamente con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos primero y luego con México, generó fuertes reacciones entre la sociedad, lo que denota que, como todas las sociedades del resto del orbe, las manifestaciones

tienen por objeto hacer saber a los gobernantes que las decisiones que están tomando o que van a tomar pueden poner en riesgo su estabilidad social y económica.

Es por todas estas condiciones histórico-sociales-económicas particulares de Canadá que la sociedad ha reaccionado, pidiendo no sólo la apertura de marcos más plurales, sino organizándose y buscando la forma de trabajar con el gobierno para incidir en los cambios.

Por su parte, el gobierno ha tenido que dar respuesta a las demandas de la sociedad no sólo por la presión que estas ejercen, sino porque políticamente la reacción positiva del gobierno le ha dado legitimidad y estabilidad a la federación.

Si bien históricamente el gobierno canadiense ha tenido que buscar la conciliación entre los diferentes grupos e intereses por las razones ya antes mencionadas, el año de 1993 fue decisivo para lo que se ha dado a conocer como el proceso de democratización de la política exterior.

Dicho proceso ha sido principalmente conocido porque implicó, según la propia definición del gobierno liberal electo en 1993, un compromiso de incluir de manera regular la participación de diversos grupos de la sociedad en el diseño de la política exterior, lo que no solamente hacía referencia a grupos de la sociedad civil, sino también a actores gubernamentales como el Parlamento que no siempre han jugado un papel definitivo en el diseño de ciertas políticas.

En este proceso de democratización de la política exterior intervinieron diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales y cuando se aborde el análisis del correspondiente apartado se hará muy evidente cómo las tendencias e ideologías de los gobernantes (según su partido político) marcan de manera decisiva los periodos políticos.

Sin duda alguna la participación de la sociedad civil en Canadá no se ciñe solamente a la elaboración de la política exterior, sino también a la interna, pero es en la primera donde se hace muy evidente dicha participación por los mecanismos que se han establecido para incidir. Además es una esfera que nos permitirá vincular de manera muy clara las causas que, trascendiendo cuestiones históricas

y el propio desarrollo canadiense, orillan a las sociedades a hacerse más visibles que antes en los diferentes espacios.

Los mecanismos de participación que la sociedad civil canadiense ha logrado establecer en conjunto con las estructuras gubernamentales son variados y no siempre han alcanzado obtener los resultados deseados, sin embargo, eso depende de múltiples factores. Ya en el último apartado de esta investigación se analizarán dos casos específicos donde la sociedad civil, a partir de diferentes momentos históricos y políticos nacionales e internacionales han intentado plantear soluciones o bien posiciones.

Los dos casos de análisis son el de las minas antipersonales y el del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas. El primero exitoso, el segundo no, pero justamente este contraste nos permitirá observar cuáles son los factores que se conjuntan y que permiten que los grupos de la sociedad civil logren introducir sus posiciones y opiniones en las agendas nacionales e incluso en las internacionales.

Además de los mecanismos de participación, que son de suma importancia para entender cómo es la que la sociedad ha conseguido o no cambios en las políticas, también se abordará el estado de la sociedad civil actual en Canadá, es decir, cuáles son sus características, cuáles son los retos que enfrentan y cómo se han relacionado tradicionalmente con el gobierno canadiense.

Consecuente con la hipótesis antes presentada, será necesario

1. Precisar conceptualmente lo que se entiende por sociedad civil. Revisar la evolución histórica del concepto y proponer un concepto operativo;
2. Estudiar la forma en que la democracia y el neoliberalismo han incentivado las manifestaciones de la sociedad civil en el presente escenario internacional;
3. Analizar el denominado proceso de democratización de la política exterior canadiense y los actores que intervienen en el diseño de la política exterior;
4. Desglosar los mecanismos que permiten al gobierno canadiense utilizar como punta de lanza en la legitimación de ciertas acciones en el plano internacional, la participación de la sociedad civil;

5. Estudiar las modalidades y características de los grupos de sociedad civil en Canadá. Analizar los mecanismos de participación que la sociedad civil canadiense ha logrado establecer en conjunto con el gobierno, y

6. Analizar dos casos específicos de participación de la sociedad civil. Uno de esos casos, el de las minas antipersonales, exitoso y el otro, el del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, no exitoso.

1. Evolución del concepto sociedad civil, precisiones y contexto actual de su actuación

Los objetivos de este primer apartado son, en primera instancia, hacer un breve recorrido histórico por el concepto de sociedad civil, anotando las tendencias y diferencias en sus acepciones; en segundo lugar, presentar un concepto operativo que sea útil para comprender lo que se aborda en la presente investigación y, finalmente, explicar cuáles son los factores que han permeado la participación de la sociedad civil las últimas tres décadas.

Si bien todo este primer capítulo es un esfuerzo teórico, de lo arriba señalado se desprende que los dos primeros objetivos corresponden específicamente al ámbito del concepto de sociedad civil, mientras que el último y tercer objetivo se refiere al análisis de una serie de factores que explican y contextualizan la participación de dicha sociedad.

1.1. Evolución histórica del concepto “sociedad civil”

La evolución del concepto de sociedad civil es de suma importancia para descubrir las particularidades que la han caracterizado a través de las diferentes etapas históricas y para comprender también que este concepto no es reciente en ciencias sociales, y menos aún en Ciencia Política.

La primera tarea en este capítulo es, como ya se señalaba arriba, revisar la evolución histórica del concepto de sociedad civil partiendo básicamente de los trabajos realizados por los autores más representativos de la modernidad, pues fueron ellos quienes empezaron a emplear el término, aunque con una serie de peculiaridades como se explicará a continuación.

1.1.1. La sociedad civil en la antigüedad y el medioevo

Antes de iniciar la revisión de los escritores modernos, es necesario puntualizar que tanto en la antigüedad como durante el medioevo y en la era previa a la modernidad, el término “sociedad civil” no fue utilizado por sus máximos representantes (Platón, Aristóteles, Cicerón, San Agustín, Marsilio de Padua, Maquiavelo, Bodin, etc.) porque el análisis de la sociedad y el estado se hizo desde una perspectiva organicista, o también llamada comunitarista, lo que implicaba ver a la comunidad como totalidad y no centrar la atención en el individuo y sus derechos.

Desde luego, esto no quiere decir que las posiciones y análisis de los escritores arriba señalados fueran siempre convergentes, de hecho muchas veces eran contrarias, sobre todo cuando se trataba de plantear la forma ideal de gobierno, sin embargo, sí había un punto de coincidencia y era justamente el de considerar a las sociedades como una “entidad viviente (de acuerdo con una figura biomorfa del mundo fenomínico); un todo en el que las partes que lo componen, o sus miembros, existen en función del conjunto. La misión que se le atribuye a cada parte es la de ver por la integridad del cuerpo colectivo, y únicamente a esta misión se considera la existencia y la manera de proceder de las partes”.²

Es evidente que en esta concepción donde no hay espacio para el individuo como ente separado, lo único que importa es el conjunto y ese conjunto no era, al menos en la antigüedad, otra cosa que la ciudad-estado, lo que implica que no hubiese una diferenciación entre esa unidad política y la sociedad civil y que la primera fuese lo más importante.

Los escritores más representativos del medioevo como San Agustín, Tomás de Aquino, Marsilio de Padua, etc. continuaron haciendo sus planteamientos bajo el esquema organicista, pero añadiendo de manera casi invariable un elemento determinante de ese periodo histórico; la religión.

² Fernández Santillan, *op. cit.*, p. 31.

Mientras en la época antigua la idea de la comunidad y sus responsabilidades estaba basada en los preceptos de la justicia y en las virtudes de los hombres y más específicamente en la de los gobernantes, en el medioevo esos principios y la felicidad sólo podían alcanzarse, por conducto de los hombres claro está, pero a través de la guía de la iglesia, quien finalmente conduciría a Dios.

En la medida en que el medioevo se acercaba a su final y un nuevo momento histórico se avecinaba, los precursores de la modernidad, como los denomina Fernández Santillán en el texto citado, comenzaron a presentar planteamientos que estaban, en su mayoría, aún en el marco del organicismo, pero que, a diferencia de sus antecesores inmediatos, hacen una ruptura significativa al disociar el discurso político y moral del religioso. En esta línea podemos mencionar a escritores como Nicolás Maquiavelo, Jean Bodin y Johannes Althusius.

Este último, según señala Fernández Santillán, tendió incluso el puente que conectaba a la concepción organicista con la concepción contractualista que más adelante daría explicación a la relación Estado-sociedad.

Este escueto recorrido sólo sirve para mostrar que antes de la Ilustración, el término “sociedad civil” no fue empleado básicamente debido a que el método de análisis implicaba ver al individuo sólo como una parte constitutiva del Estado y no como algo que podía oponerse a este y donde por lo tanto el Estado era la organización suprema por debajo de la cual no había nada.

1.1.2. El concepto de sociedad civil en la Ilustración

La llegada de la modernidad significó un cambio radical en el análisis del Estado y la sociedad civil y, aunque para ese momento aún no había una clara diferenciación conceptual como se explicará a continuación, ya empieza a hacerse alusión al término.

La modernidad es uno de los grandes parteaguas en la historia porque en ella confluyen una serie de procesos económicos, políticos, sociales, religiosos y tecnológicos de gran envergadura. “La modernidad se formó a raíz de una serie de

revoluciones: en el campo cultural, el Renacimiento; en el terreno religioso, la Reforma protestante; en materia geográfica, el encuentro con el Nuevo Mundo; en la esfera filosófica, la Ilustración (*Aufklärung*); en los dominios del conocimiento, la Revolución científica. A esto debemos agregar la Independencia estadounidense y la Revolución Francesa, así como la Revolución industrial. El resultado fue la superación del mundo feudal cuyos puntos de apoyo fueron el encadenamiento de los individuos en adscripciones corporativas, el fanatismo, la superstición y las economías cerradas”.³ Yo sólo agregaría, para hacerlo más explícito, que la modernidad acogió los grandes sistemas racionalistas y presencié el proceso de secularización que comenzó con la disolución del mundo medieval.

En oposición a los siglos anteriores, los escritores abocados al análisis de la sociedad y la política que nacieron y vivieron en ese momento histórico, desarrollaron un pensamiento político denominado iusnaturalismo, que sentó las bases del individualismo moderno.

Dentro de esta corriente podemos ubicar a autores como Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau e Immanuel Kant. Aunque las diferencias entre estos autores son muy profundas, se puede señalar que el pensamiento converge en tanto que en sus obras plantearon el análisis del desarrollo de la sociedad desde el binomio estado de naturaleza - Estado, entendida este último como sinónimo de sociedad civil.

Adicionalmente a lo arriba señalado, que es la característica más sobresaliente del iusnaturalismo, se agregan otras ideas como las de Locke y Rousseau, que incluyeron el argumento de que el individuo, haciendo uso de su razón y consciente de los beneficios que traería, decide formalizar un pacto o contrato social que le garantizara, como individuo, que sus pertenencias y su vida propia serían protegidas en todo momento.

Aunque todavía no existe para esa época histórica una diferenciación conceptual clara entre sociedad civil y estado (como ahora la conocemos), es de gran relevancia el cambio que implica en comparación con el pensamiento anterior porque reconoce que el individuo no es sólo parte de una colectividad, sino que es

³ *Ibid*, p. 16.

el centro de la misma y goza de capacidad racional para crear, mediante un pacto o contrato social, instituciones que garanticen sus derechos, entre ellos, el de la propiedad (según Rousseau o Locke).

Es importante destacar que en su obra Ensayo sobre el gobierno civil, Locke expuso que la sociedad civil podía, legítimamente, bajo ciertas circunstancias específicas (bajo conquista, usurpación, tiranía o disolución del gobierno) resistir a la opresión, sin que esto condujera a la revolución.

Ante estos argumentos de Locke, es sencillo pensar que quizá fue el primer autor en señalar que la sociedad tenía derecho a resistir la opresión y, aunque en efecto resultaran ideas muy avanzadas para la época, es un hecho que había un planteamiento de respetar las instituciones y mantener la legalidad. La resistencia, desde la perspectiva de Locke, hace notoria la inconformidad y plantea la necesidad de restablecer el orden institucional, mientras que la revolución destruye el orden establecido y rompe la legalidad.

La mayoría de sus contemporáneos no compartían con Locke esta idea, argumentando que la ley estaba por encima del poder, o bien, que no había justificación válida alguna para el derrocamiento de los gobiernos establecidos. En esta última corriente, conservadora, podemos ubicar a Edmund Burke, que si bien reconocía que había un contrato, no hacía reconocimiento de ningún derrocamiento.

Aunque esta evolución conceptual refleja un cambio significativo, sobre todo en el análisis sobre el individuo, las teorías no podían, aún en épocas revolucionarias, ser tan progresistas; eso tomaría todavía algunas décadas más.

Otro avance significativo empezaba a plantearse cuando Montesquieu, y luego Hegel, comenzaron a desarrollar un pensamiento sobre la necesidad de las asociaciones intermedias.

El concepto de sociedad civil apareció tal cual a partir del trabajo de Adam Ferguson, que en 1767 publicó su Ensayo sobre la historia de la sociedad civil. Según este autor, los hombres no se unen por un convenio, sino por instinto natural. En Ferguson, la sociedad civil es un concepto civilizatorio y en ésta el individuo goza de ciertos derechos y espacios, aunque reconoce que existe

tensión entre la comunidad y el interés individual por acumular las riquezas; es una tensión entre la virtud política y el lucro económico; es la disputa entre el ideal político y la lógica del mercado.⁴

Es un momento importante en términos teóricos, pues al igual que Rousseau, reconoce que la sociedad civil surge cuando aparece la propiedad privada. Podría señalarse que las ideas de estos autores se acercan mucho a las de los denominados utilitaristas (como Jeremy Bentham y John Stuart Mill) que, deslindándose del iusnaturalismo, consideraban que las acciones de los individuos seguían un criterio teleológico.

Si desde siempre, el hecho de que unos sean propietarios y otros desposeídos ha causado esa tensión de la que ya hablaba Ferguson, en nuestros días esa brecha entre los que tienen y los que no tienen es cada vez más grande y es justamente uno de los temas en torno a los cuales la sociedad civil se organiza y pretende ciertas reivindicaciones, aunque cabe precisar que no siempre es la primera y única motivación.

Posteriormente aparece en la escena de las ideas el alemán Hegel, quien se insertó en la corriente iusnaturalista e historicista. Hegel es también organicista, pero moderno; en el organicismo antiguo la persona no tenía derechos ni gozaba de reconocimientos, mientras que en el organicismo moderno, aunque el individuo forma parte de una comunidad, goza de una serie de prerrogativas, donde además es necesario que existan corporaciones y asociaciones que puedan mediar entre el sujeto y la unidad política; el Estado.

“Hay una serie de provisiones por medio de las cuales el Estado puede intervenir para apuntalar el interés colectivo. Para Hegel, la acción del Estado no puede quedar circunscrita a la vigilancia y protección de la propiedad y de la seguridad de las personas; por el contrario, el gobierno debe velar por el bienestar de los ciudadanos y defenderlos de las contingencias de la vida social. La intervención gubernamental es conveniente para amortiguar las consecuencias

⁴ Cfr. José Fernández Santillán, *op. cit.*, p. 111.

perversas de las acciones económicas normativamente lícitas, pero indiferentes en términos colectivos”.⁵

Esta cita es importante porque es un argumento que la sociedad civil utiliza para legitimar su actuación y las demandas que hace al Estado, aunque queda claro que no solamente hace esos reclamos, sino que además se organiza y presenta alternativas. Esta dualidad es muy notoria en la sociedad civil actual.

Hegel no considera que los derechos y el reconocimiento de los individuos estén determinados por los rangos sociales, sino que existe un derecho general que a todos corresponde en consonancia con la universalidad del individuo. Hegel argumentaba también que la sociedad civil responde a las injusticias e inequidades y esto sigue siendo operativo para nuestra época, aunado a las reclamaciones de libertad y democracia política.

Después de Hegel, el pensamiento de Tocqueville es importante en términos del planteamiento de la asociaciones modernas, que en oposición a las organizaciones del medioevo, eran menos verticales y más abiertas; las asociaciones tenían que ser el punto intermedio entre la sociedad civil y la entidad política. En su libro La Democracia en América deja entrever que la democracia es la una de las formas que busca la sociedad para alcanzar igualdad en la forma de vida.

Según Alexis de Tocqueville, una vez que se reconoce el derecho de asociación, los ciudadanos pueden utilizarlo de diferentes maneras.

“Una asociación consiste en la adhesión pública que da cierto número de individuos a tales o cuales doctrinas, y en el compromiso que contraen de contribuir de cierta manera a hacerlas prevalecer. El derecho de asociarse así se confunde casi con la libertad de escribir; pero, sin embargo, la asociación posee más poder que la prensa. Cuando una opinión es representada por una asociación, está obligada a tomar una forma más clara y precisa. Cuenta con sus partidarios y los compromete para su causa. Éstos aprenden por sí mismos a conocerse unos a otros, y su ardor se acrecienta con su número. La asociación

⁵ *Ibid*, p. 118.

reúne en un haz los esfuerzos de los espíritus divergentes, y los empuja con un vigor hacia un solo fin claramente indicada por ella”.⁶

Tocqueville asegura que esta es la primera forma de asociación, que finalmente sólo tiene como lazo la intelectualidad, mientras que otras formas de asociación más elaboradas, implican la formación de asambleas y de gobiernos.

“Entre las leyes que rigen las sociedades humanas, hay una que parece más precisa y más clara que todas las demás. Para que los hombres permanezcan civilizados o lleguen a serlo, es necesario que el arte de asociarse, se desarrolle entre ellos y se perfeccione en la misma proporción en que la igualdad de condiciones aumenta”.⁷

Ya desde que Tocqueville escribió *La Democracia en América*, visualizaba la necesidad de que los miembros de una asociación se comunicaran. Para esa época el periódico era el vehículo más importante de comunicación, en nuestra época lo mismo puede decirse de las telecomunicaciones; gran parte del éxito que tienen las movilizaciones de la sociedad civil se debe a este tipo de factores.

“Cuando los ciudadanos no pueden asociarse sino en ciertos casos, miran la asociación como un procedimiento raro y singular y se cuidan poco de pensar en ella; pero cuando se les deja asociar en todas las cosas libremente, acaban por ver en la asociación el medio universal, y por decirlo así, el único de que pueden servirse para lograr los diversos fines que se proponen, y cada nueva necesidad despierta al momento esta idea. El arte de la asociación se hace entonces, como ya he dicho antes, la ciencia madre, y todos la estudian y la aplican”.⁸

1.1.3. El concepto de sociedad civil en la sociología de los siglos XIX y XX

Otros autores que posteriormente desarrollaron la idea de sociedad civil fueron Karl Marx y Antonio Gramsci. Marx ubicó a la sociedad civil como el espacio donde se lleva a cabo todo el intercambio material de los individuos, abarca, según él, toda la vida comercial e industrial de una fase y trasciende el

⁶ Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*. FCE, México, 2ª edición, 1936, Traducción Luis R. Cuellar, p. 207.

⁷ *Ibid.* p. 476.

⁸ *Ibid.* p. 481.

Estado y la nación, si bien, tiene necesariamente que hacerse valer al exterior como nacionalidad y al interior como Estado.

También agregó que la sociedad civil sin Estado significaba emancipación. Lo que hace atractiva esta definición es que Marx ubica a la sociedad civil en la estructura y considera que tiene la capacidad de transitar hacia la libertad autogestiva.

Gramsci, a diferencia de Marx, ubicó a la sociedad civil en el plano de la superestructura y la distingue muy claramente de la sociedad política. A cada una de estas categorías que él forma como dicotomías, le atribuye características muy específicas; en la sociedad civil hay consenso, persuasión, hegemonía y dirección, mientras que en la sociedad política, hay fuerza, coerción, dictadura y dominio.

Para Gramsci, la sociedad es la esfera donde se verifica la organización del consenso; representa el espacio de las relaciones intelectuales y espirituales. Para ser libre, la sociedad civil debe librarse de la sociedad política que ejerce coacción e impone sobre la primera.

Un punto importante desarrollado por Gramsci es la forma en que la ideología es el cuerpo que mantiene unido a un grupo, en este caso a la sociedad civil. Es de gran relevancia observar cómo se difunde dicha ideología y cómo se mantiene sólida; para que ésta se encuentre siempre vigente, es necesario que se renueve, sólo de esta forma puede asegurar su permanencia.

La sociedad política, en Gramsci, está opuesta a la sociedad civil en la superestructura. Para Gramsci, la función de la sociedad política es el ejercicio de la coerción, la conservación, por la violencia, del orden establecido. En este sentido, no se limita simplemente al campo militar sino que abarca también el gobierno jurídico, la coacción legal. Finalmente la sociedad civil y la política están estrechamente imbricadas en el seno de la superestructura.

“En efecto, esta división funcional debe ubicarse en el marco de una unidad dialéctica donde el consenso y la coerción son utilizados alternativamente y donde el papel exacto de las organizaciones es menos preciso de lo que parece”.⁹

⁹ Hugues Portelli. Gramsci y el bloque histórico. Siglo Veintiuno Editores, México, 12^a ed., p. 30.

Lo que queda muy claro es que no puede haber una sociedad política que controle al cien por ciento a la sociedad civil sin buscar consensos ni tampoco siempre puede buscarse sólo el consenso, sino que es necesario ejercer coerción. Es importante que ambos elementos se alternen.

Según Gramsci, la sociedad civil está dirigida por las organizaciones privadas (como la Iglesia). Este autor plantea que diversos servicios (como la educación) no pueden ser abandonados en una sociedad moderna a la iniciativa privada, y deben ser asegurados por el Estado. Seguramente esta afirmación surge del hecho de que si se dejan estas tareas a otras instancias que no sean el Estado, el control empieza a perderse. Aquí lo que cabe preguntarse es entonces ¿qué está sucediendo actualmente?, ¿qué pretende el Estado delegando esas responsabilidades a otras instancias no gubernamentales? ¿existe descontrol? ¿cuál es la tendencia?

Debe quedar claro que las organizaciones de la sociedad civil no son definitivas, pueden convertirse, bajo diferentes circunstancias, en parte de la sociedad política, o bien pueden ser parte de ambos ámbitos, como ejemplo podemos mencionar a los partidos políticos.

“La concepción gramsciana de la sociedad civil es radicalmente diferente en tanto pertenece al momento de la superestructura: se pueden fijar dos grandes planos superestructurales, el primero, que se puede llamar ‘sociedad civil’, está formado por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados... y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad”.¹⁰

Con esto debe entenderse que la forma que la sociedad civil adquiere depende de la clase hegemónica.

Como se desprende de este breve recorrido, el concepto “sociedad civil” apareció de manera formal en el lenguaje de los escritores con el advenimiento de la modernidad y empezó a cobrar independencia respecto de la idea de sociedad política de una manera más clara desde los trabajos de Ferguson y Hegel; cuando se admite la idea de que hay una sociedad en conflicto que debe hacer uso de una

¹⁰ *Ibid*, p. 14.

esfera intermedia (la sociedad civil), que sea capaz de reclamar las prerrogativas que le corresponden.

1.1.4. La sociedad civil a finales del siglo XX

En una etapa histórica ya más cercana, diversos autores¹¹ coinciden en que el concepto de sociedad civil resurgió en los países de la Europa Oriental en la década de los ochenta del siglo XX, cuando diferentes movimientos organizados, sumergidos en estados dictatoriales, luchaban, la mayoría en el anonimato, por adquirir sus libertades más esenciales, como la de manifestarse y expresarse.

Generalmente, cuando se intenta hacer un análisis integral sobre las razones que llevaron al derrumbe del bloque socialista, la atención se centra sobre las circunstancias económicas, políticas o ideológicas. Aunque las explicaciones económicas proponen muy buenos argumentos, no son suficientes pues aún queda un espacio importante que cubrir. O si se pretende hacer un análisis sobre la base de uno de los paradigmas de las relaciones internacionales, ya sea del realismo o del liberalismo, las explicaciones son poco holísticas por la naturaleza propia de cada uno de los paradigmas.

Según David Meyer, en su artículo Below, Beyond, Beside the State los activistas pacifistas y de derechos humanos fueron un factor importante en las revoluciones de 1989 y generalmente son un elemento que no se toma en cuenta.

“Gorvachov... dejó claro que la unión soviética no soportaría mas otros regímenes represivos y poco populares. Una ola de movimientos populares se extendió a lo largo de toda Europa del Este, el carácter y contenido de cada uno varió de país en país”.¹²

En el artículo de Meyer se señala que algunos intelectuales soviéticos comenzaron a plantear reformas en la década de los setenta, sin embargo es un

¹¹ Entre los autores que sostienen este argumento, podemos mencionar a José Fernández Santillán, op. cit, y a Phillip Oxhorn en sus diferentes trabajos presentados en el seminario sobre “La sociedad civil en América Latina” impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales del 19 al 21 de mayo de 2004.

¹² David Meyer. “Below, Beyond, Beside the State. Peace and Human Rights Movement and the End of Cold War”, p. 270. en Skidmore David y Valerien M. Hudson, The limits of State Autonomy. Societal Groups and the Foreign Policy. USA. Ed. Westriew Press, 1993, 327 pp.

hecho que generalmente no se considera como relevante porque suelen atribuírsele estos cambios a la figura de Gorbachov.

Es importante considerar que el contexto internacional tiene una influencia de gran relevancia en los sucesos internos de los estados nacionales. Las rebeliones en Polonia, Hungría, Checoslovaquia y el Este de Alemania guardan relación con los movimientos que empezaron a gestarse en Occidente.

“Existen tres distintas rutas a través de las cuales los movimientos pacifistas pueden ejercer influencia en la política internacional: influencia interna sobre el estado por medios directos o indirectos, influencia directa sobre los gobiernos extranjeros e influencia indirecta sobre los gobiernos extranjeros mediante alianza con otros movimientos en otros países.

Primero, un movimiento de protesta puede influir en la política del estado en el cual opera a) cambiando el discurso político o alterando las perspectivas y las soluciones viables; b) alertando a la élite gobernante sobre ciertos problemas políticos; c) sugiriendo y apoyando alternativas políticas; ... Segundo, los movimientos pacíficos pueden alterar las políticas de sus propios gobiernos cambiando el comportamiento de gobiernos extranjeros y, finalmente, las propuestas pueden venir desde abajo y pueden difundirse transnacionalmente a través de conferencias y contactos informales”.¹³

Según David Meyer, los movimientos pacíficos y de derechos humanos de los años 80 tanto de Occidente como del Este de Europa ejercieron influencia mediante todos estos canales. El antecedente inmediato de los movimientos pacíficos y de derechos humanos se encuentra en los movimientos que comenzaron a surgir en los años 60 y que tenían como objetivo primario detener las innovaciones tecnológicas y la carrera armamentista de esa década y aunque este movimiento tuvo su inicio en Estados Unidos, empezó a extenderse en Europa Occidental primero y después en Europa del Este.

Evidentemente el espacio que los disidentes tenían para manifestarse en los países de Europa del Este era muy reducido. “El primer paso para iniciar un cambio social significativo fue trabajar para desarrollar instituciones sociales

¹³ *Ibid.* p. 277.

autónomas y vida social, lo que activistas y analistas han llamado ‘sociedad civil’... La noción de incitar a los cambios revolucionarios no mediante el poder, sino construyendo un sector social autónomo, comenzó a ser el objetivo central de la teoría social del cambio de los disidentes del Este”.¹⁴

Cada uno de los movimientos pacifistas y de derechos humanos tienen una historia diferente en cada uno de los países del este de Europa durante la última década de la Guerra Fría, y lo que es un hecho, es que es un elemento que, junto con las condiciones económicas propias de esos países, coadyuvó a la crisis de un sistema económico y político que no estaba respondiendo adecuadamente a la mayoría de la sociedad.¹⁵

“Uno tras otro, como en un dominó y de forma inesperada, regímenes comunistas, aparentemente fuertes, fueron puestos en custodia y derrocados en Europa del Este por una oposición que crecía día a día, convirtiéndose en ingentes movimientos de masas compuestos por ciudadanos que pedía elecciones libres y democracia, y que, excepción hecha del caso rumano, alcanzaron sus objetivos sin recurrir a la violencia”.¹⁶

Aunque en cada uno de los países del Este las protestas fueron surgiendo de manera diferente, es un hecho que tuvieron éxito debido a las circunstancias internacionales y al aprovechamiento de las oportunidades políticas que presentaban cada una de las estructuras políticas al interior de sus países, además de que se fue difundiendo el conocimiento de las protestas populares y las reacciones de los gobiernos ante estas.

Para Anthony Oberschall, autor de este artículo, la oportunidad política es un concepto clave para entender la consolidación y triunfo de los movimientos de derechos humanos en 1989 en Europa del Este. Entre los factores que componen la oportunidad política, podemos mencionar el hecho de la existencia de un Partido de Estado único y débil, la falta de legitimidad de ese partido y sus acciones, la división de élites, las reformas fallidas, la erosión de la autoridad, las

¹⁴ *Ibid.* p. 287

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Anthony Oberschall. “Oportunidades y creación de marcos en las revueltas de 1989 en el Este de Europa”. p. 143, en Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald. Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Traducc. Sandra Chaparro, Ediciones Istmo, España, 1999, 527 pp.

reformas que se iban sucediendo entre los aliados, el debilitamiento de las alianzas dentro del bloque y el factor Gorbachov (lo que se refiere a que este mandatario estaba promoviendo reformas sustanciales tanto en el ámbito económico como en el político).

Sin intención de profundizar en el caso de los países de Europa del Este, es necesario reconocer que aunado a las favorables circunstancias internas e internacionales, el papel de Gorbachov fue decisivo en las reacciones de los gobiernos ante las manifestaciones de sus ciudadanos. Básicamente porque Gorbachov estaba promoviendo en la URSS reformas económicas y políticas que hablaban de una nueva línea más permisiva, al tiempo que empezaba a dar más libertad a los países del bloque para resolver sus propios asuntos.

Es prudente señalar que los espacios de acción de los manifestantes eran reducidos y que en cada país los movimientos presentaron particularidades propias según sus estructuras e idiosincrasia, pero como común denominador, había una evidente falta de libertad de expresión para los medios de comunicación y los ciudadanos en general.

También se puede señalar que de una manera más o menos homogénea, los movimientos emplearon la táctica de avergonzar a sus líderes y a las fuerzas de seguridad. En algunos países fue posible que nacieran pequeños grupos con líderes, mientras que en otros, las manifestaciones nacían de forma espontánea y como mera aglomeración, pero casi siempre haciendo uso de referentes históricos que los líderes del partido único habían intentado borrar.

Oberschall señala que “Los Estados comunistas basan su legitimidad en dos valores, el logro de una sociedad justa bajo el Socialismo, y la promesa de abundancia material. En los años cincuenta y sesenta, cuando los regímenes comunistas aún eran jóvenes, resultaba posible creer que la realización de los valores comunistas era una realidad cada vez más cercana. Más tarde, en los años setenta y ochenta, cuando se demostró que había habido corrupción, que existían cuadros privilegiados firmemente imbricados en el sistema, que las reformas económicas estaban paralizadas y las reformas políticas habían sido

rechazadas, ya no cabría creer en la realización de ciertos valores, sin pecar de ingenuo”.¹⁷

“En un Estado democrático el gobierno debe someterse a controles tanto internos como externos. Los partidos en la oposición, los medios de comunicación, el poder judicial, organizaciones independientes públicas y privadas, todos ellos limitan la autoridad del gobierno”.¹⁸

Los intentos que se han hecho por reconceptualizar a la sociedad civil desde el fin de la guerra fría han sido innumerables y las causas que se han atribuido a las manifestaciones de dicha sociedad también son múltiples, pasando desde las razones económicas hasta las políticas.

Laura MacDonald señala en su tesis que, en general, pueden distinguirse tres líneas de análisis en torno al estudio de la sociedad civil en particular y de las ONG en particular: el neoconservador, el pluralista y el neomarxista.¹⁹

Generalizando, se puede decir que los neoconservadores atribuyen a la sociedad civil valores como el interés propio, el trabajo duro, la flexibilidad, la libertad de elección, la propiedad privada y la desconfianza en la burocracia del estado.

Por su parte, la corriente pluralista considera a las ONG y a las organizaciones sociales como contribuyentes del orden social en el tercer mundo, y si algo comparten con los neoconservadores, es la idea de que el Estado y la sociedad civil son dos conglomerados perfectamente divididos (hecho que resulta prácticamente imposible).

Lo que es importante señalar es que “aún cuando las organizaciones locales son realmente autónomas y democráticas en su estructura, frecuentemente no presentan amenaza real a los intereses dominantes, a menos de que conscientemente adopten estrategias que apunten al cambio político a largo plazo”.²⁰

¹⁷ *Ibid.* p. 150

¹⁸ *Ibid.* p. 153

¹⁹ Laura Catherine Macdonald. Supporting Civil Society: Non Governmental Assistance to Costa Rica and Nicaragua. A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Graduate Programme in Political Science. York University. 1992. 452 pp.

²⁰ *Ibid.* p. 19

Y en lo que respecta a la perspectiva marxista, las ONG no constituyen actores importantes porque son consideradas como parte de un proyecto reformista más que como parte de un proyecto revolucionario.

El impacto político de las organizaciones de la sociedad civil se determina por los contextos nacionales e internacionales específicos en los que operan, lo que indica que estas organizaciones no pueden ser, como se señala en muchas ocasiones, autónomas del estado y de la formación social.

“Como el uso Gramsciano del concepto de hegemonía indica, la comprensión de los términos de Estado y Sociedad civil no pueden separarse del análisis de las formas específicas del poder social, político y económico prevaleciente en una sociedad determinada. Gramsci critica el intento de hacer una clara distinción entre el estado y la sociedad civil... El poder del Estado se mantiene no sólo a través de las organizaciones formales de la sociedad política (gobierno, partidos políticos y milicia), sino también mediante muchas de las instituciones de la sociedad civil... Sin embargo, en contraste con la dominación directa que ejercen las instituciones de la sociedad política, la sociedad civil es principalmente una esfera de dominación indirecta. La clase dominante tiene el poder de poner en práctica esta hegemonía cuando empieza a representar algunos de los intereses de los grupos subordinados y presenta su proyecto político como si incluyera intereses universales en lugar de escasos intereses corporativos... Las ONG no deben solamente fortalecer las instituciones sociales a nivel local, sino que también deben unir estas organizaciones a los movimientos nacionales o regionales diseñados a representar los intereses del sector popular y a construir formas políticas democráticas mas igualitarias”.²¹

Este breve recorrido nos ha permitido observar el desarrollo que el término sociedad civil ha tenido en el pensamiento político desde la modernidad hasta nuestros días. A continuación se hace una revisión de los conceptos que, en las últimas dos décadas del siglo XX, se han empleado como sinónimos de “sociedad civil”.

²¹ *Ibid.* p. 24.

1.2. Precisiones conceptuales en torno a la sociedad civil y concepto operativo

En las últimas décadas, diferentes autores han empleado diversos conceptos para tratar de definir a la sociedad civil, sin embargo, para los fines de la presente investigación, esas abstracciones (Organizaciones de Sociedad Civil, Organismos no Gubernamentales, Tercer Sector, Actores no Estatales, etc.) no son completamente útiles porque la mayoría olvida tomar en cuenta una unidad de análisis que resulta indispensable; el individuo.

Prácticamente ninguno de los conceptos de sociedad civil considera al individuo como un elemento importante, pero para nuestro caso de estudio, la participación de éste es relevante para definir ciertas políticas, o al menos, su opinión ha sido considerada para tratar de definir ciertas posiciones políticas.

La hipótesis que aquí se presenta es que la sociedad civil la constituyen todas las personas que organizadas o no, forman una esfera aparte de la estructura formal de las instituciones de Estado. Ya más adelante se señalará de manera más específica cuáles son las características que definen a la sociedad civil de nuestros días, pero por el momento es pertinente dejar establecido que la base de la sociedad son los individuos que posteriormente pueden asociarse para formar diversas organizaciones.

En el caso canadiense, hablando específicamente de la incidencia en el diseño de la política exterior, ese ejercicio individual se observa, por ejemplo, en las consultas a través de la Internet, donde una persona desde su domicilio y con conexión a la red, puede participar en un proceso de toma de decisiones que, al sumarse con el esfuerzo de otros individuos en la misma condición, se vuelve colectivo.

1.2.1. Revisión conceptual

A continuación se hace una somera revisión de algunos de los conceptos que han sido más empleados en los últimos años, reconociendo que no sólo en el

ámbito académico ha habido un uso y abuso de dichos conceptos, sino también en los discursos de actores como los estados y las organizaciones gubernamentales y hasta de las mismas ONG que han intentado autodefinirse.

Diferentes autores como Roberto Zampani, en su documento titulado La Sociedad Civil Organizada: revisando conceptos para su comprensión, utilizan como sinónimo “tercer sector” y “organizaciones de la sociedad civil”, entendiendo que éstas se caracterizan por “...la concurrencia de tres elementos básicos: su naturaleza privada, falta de ánimo de lucro y, en términos amplios, orientación social”.²²

Este concepto de “tercer sector” no es funcional a la presente investigación porque implica necesariamente, como señala Roberto Zampani en el texto citado, que el tercer sector no persigue fines lucrativos, mientras que en nuestro estudio, por el contrario, se insistirá en que las organizaciones de la sociedad civil no necesariamente tienen orientación social o se organizan sin fines de lucro. Además, esta definición no parece incluir a los individuos que también forman parte de la sociedad civil.

Según Alberto Olvera²³, el concepto de tercer sector basa su definición en la estructura; es decir, se refiere a lo no lucrativo (lo que supuestamente lo diferencia del mercado); a su capacidad de autogobierno (lo que implica independencia del Estado) y; su carácter voluntario. Lo no lucrativo, dice este autor, es difícil de establecer pues finalmente este sector opera en un contexto que básicamente está determinado por la lógica mercantil.

En este sentido, cabe señalar que el asunto de la independencia que tienen las organizaciones de la sociedad civil respecto del Estado es cuestionable pues, en términos generales, las ONG suelen recibir financiamiento de los gobiernos federales y, en el caso particular de Canadá, es una regla más que la excepción. Ya en el tercer apartado de esta investigación, se analizará a fondo la anatomía de la sociedad civil canadiense.

²² Documento presentado en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC, en San José, Costa Rica, octubre 8-10, 2003, p. 12.

²³ Alberto J. Olvera Rivera. Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, abril 1998, 21 pp.

El concepto de “tercer sector”, que por cierto apareció en Estados Unidos y ha sido ampliamente acogido en América Latina, surgió para subrayar que era una esfera diferente e independiente a la del Estado y a la del mercado, empero, en la *praxis*, no parece tan tangible una distinción de esa naturaleza porque finalmente ese “tercer sector” opera en una unidad territorial política llamada Estado y bajo unas reglas del juego económico claramente establecidas, y aunque ese sector quiera hacer gala de su independencia respecto de esos dos ámbitos, debe reconocer que de allí provienen los estímulos que la hacen funcionar.

Una de las características de las organizaciones que conforman el tercer sector es su voluntariedad, aunque cabe señalar que esto no implica que todos los que forman parte de los grupos sean voluntarios que ofrecen su trabajo sin remuneración, de hecho, gran parte del *staff*, son profesionales contratados para realizar funciones muy específicas dentro de las organizaciones. Cuando hacemos referencia a la voluntariedad, la intención es hacer hincapié en que las organizaciones del tercer sector no son instituciones a las que los individuos deban afiliarse de manera obligatoria, generalmente se unen porque existen coincidencias ideológicas.

Este de la voluntariedad es un elemento que en general si podemos aceptar que comparte con las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, los conceptos no pueden ser utilizados indistintamente por las diferentes razones que ya se han apuntado arriba.

Como sinónimos de tercer sector y de sociedad civil, también se han empleado los conceptos “organismos civiles” u “organizaciones de promoción y desarrollo” que, de igual forma, actúan a favor de causas sociales que se consideran justas. “... se trata entonces de organizaciones (civiles y las de promoción y desarrollo) que vistas individualmente son pequeñas y especializadas temática y territorialmente, pero que tomadas como conjunto expresan la forma organizada e institucionalizada de un movimiento social, el de intelectuales y activistas de las clases medias urbanas en pro de un concepto sustantivo de justicia social”.²⁴

²⁴ *Ibid*, p. 6.

Nuevamente, la crítica a esta definición es que pretenden atribuírsele a los organismos, elementos que moralmente parecen positivos y justos, mientras que en la sociedad civil, sobre todo en la que no está organizada, no necesariamente hay persecución de objetivos que estén relacionados con la justicia social.

Quizá el concepto de Actores No Estatales que presentan William Wallace y Daphné Josselin en su trabajo Actores No Estatales en la Política Mundial: un marco²⁵ pudiera acercarse más al concepto de sociedad civil que aquí nos interesa, pues estos autores argumentan que dentro de la sociedad hay grupos que no siempre persiguen objetivos que, ante la opinión pública son válidos. Como ejemplo podemos señalar que en su tipología incluyen a las guerrillas.

De manera específica, estos autores plantean que los actores no estatales son “entidades amplia o completamente autónomas del control y fundación del gobierno central; emanadas de la sociedad civil, o del mercado y que operan y participan más allá de sus fronteras y crean relaciones transnacionales o que actúan de forma que afectan o alteran los resultados en uno o más estados o en instituciones internacionales”.²⁶

El único elemento que falta en esta definición y que resulta relevante para este trabajo, es el del sujeto individual como parte de la sociedad civil, sin embargo, el concepto es muy rescatable pues, alejándose de una visión romántica, reconoce que los actores no estatales no son del todo independientes respecto del Estado. Los autores sólo establecen que pueden ser entidades “amplia o completamente autónomas” y admiten además que las organizaciones puedan provenir del mercado, lo que necesariamente implicaría que se persiguiera el lucro.

Otro concepto que ha sido muy socorrido es el de “movimiento social” y aunque en realidad es el sinónimo de sociedad civil menos acertado, existe una bibliografía extensa.

Según Alain Touraine, el movimiento social es “aquel tipo de acción colectiva que cuestiona la historicidad, es decir, el núcleo sociocultural del orden establecido, o sea, las instituciones y valores del Estado capitalista y del mercado,

²⁵ *Op cit.*

²⁶ *Ibid.* pp. 3 y 4.

en el caso de las sociedades capitalistas tradicionales, y del monopolio de la información en la sociedad posindustrial”.²⁷

En palabras de Alberto Melucci, el movimiento social es “una forma de acción colectiva que i) invoca solidaridad; ii) manifiesta un conflicto; iii) conlleva una ruptura de los límites de compatibilidad del sistema dentro del cual la acción tiene lugar”.²⁸

Miguel A. López nos presenta también, en su tesis para obtener el grado de doctor, los conceptos de movimiento social ofrecidos por diversos autores. Según Dough McAdam, el movimiento es “una interacción sostenida entre gentes poderosas y otras que carecen de poder: un desafío continuo hacia los detentadores del poder existentes en el nombre de una población cuyos interlocutores declaran estar sufriendo injustamente perjuicios o amenazas de tales perjuicios... Nos concentramos en relaciones de dominación –subordinación, basados en la hipótesis de que la contienda que involucra desigualdad sustancial entre los protagonistas, tiene características generales distintivas que vinculan a los movimientos sociales con las revoluciones, las rebeliones y los nacionalismos de ‘abajo-arriba’”.²⁹

Para Salvador A. M. Sandoval, por movimientos sociales se entiende las “formas de participación mediante las cuales la acción política colectiva la emprenden segmentos de participación en desventaja para conseguir el cambio político, desafiando a los detentadores del poder”.³⁰

Della Porta y Diana escriben al respecto, en un intento de sintetizar diversas corrientes: “Consideraremos a los movimientos sociales –y, en particular, a su componente político- como (1) redes informales, basados en (2) creencias compartidas y solidaridad, los cuales se movilizan en torno a (3) temas conflictivos, mediante (4) el uso frecuente de formas variadas de protesta. Estos elementos nos permitirán distinguirlos de formas diversas de acción colectiva que

²⁷ Alberto Olvera, *Op. cit.*, p. 9.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Miguel Armando López Leyva. El dilema de la participación electoral de las organizaciones sociales en la transición mexicana: los comicios de 1988. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede académica de México, Octubre 2003, 445 pp.

³⁰ *Ibid.*, p. 133.

están más estructuradas y que toman la forma de partidos, grupos de interés o sectas religiosas, así como de eventos solitarios de protesta o coaliciones *políticas ad hoc*".³¹

Por su parte, Joe Foweraker, plantea que un movimiento social es definido como: "Una serie sostenida de interacciones entre los detentadores del poder y personas que exitosamente reclaman hablar en nombre de un grupo que carece de representación formal, en el curso del cual aquellas personas hacen públicas sus demandas por cambios en la distribución o ejercicio del poder, y respaldan aquellas demandas manifestaciones públicas de apoyo".³²

Por último, Anthony Oberschall ensaya una definición muy vinculada con los procesos democratizadores de Europa del Este: "Un movimiento social es un 'contendiente que busca un bien colectivo para un grupo de personas por medio de diferentes tácticas, algunas de las cuales pueden incluir métodos no convencionales, incluso ilegales, de presión hacia el objetivo'.³³ Los bienes que se buscan son colectivos más que privados, reformas, libertades, cambios políticos que beneficien a un grupo de personas, incluso a toda la población, incluyendo a aquellos que no contribuyan al logro del objetivo en común".³⁴

Si bien es cierto que entre una definición y otra encontramos grandes diferencias, también podemos acordar que existe gran convergencia en ver a los movimientos sociales desde una perspectiva donde generalmente aparecen en oposición a los gobiernos con el fin conseguir beneficios comunitarios. Pero más importante aún, el concepto de "movimiento social" expresa por definición una situación de comunitarismo que, como ya se ha señalado antes, para nuestros fines, no es del todo útil. Además, en este concepto parece reinar la idea de los que subordinan y los que son subordinados, sin embargo, en el funcionamiento real de la sociedad civil esta distinción no siempre es tan evidente. En algunos casos, incluso, los líderes de organizaciones de la sociedad civil pueden llegar a ser poderosos y ejercer gran influencia.

³¹ *Ibid*, p. 135.

³² *Ibid*, p. 136.

³³ *Ibid*, p. 138.

³⁴ *Cfr.* Miguel Armando López Leyva. *Op cit*, pp. 28-29.

Otro de los elementos en los que parece hacerse hincapié es en el de la solidaridad, que si bien no siempre está presente en todas las organizaciones de la sociedad civil, es imperativo reconocer que en algunos casos, cuando no hay intereses de grupo, esa solidaridad puede ser el único elemento cohesionador.

Finalmente, ninguna de las definiciones arriba señaladas reconoce que, incluso dentro de los movimientos sociales, llega a gestarse un grado de institucionalización que pudiera ser importante para la consecución de objetivos. En el caso de la sociedad civil, parece que las posibilidades de ejercer influencia son más grandes en la medida en que los individuos se organizan e instituyen en asociaciones u organismos con determinada estructura.

Una última definición de movimiento social es ofrecida por Jaime Pastor en su texto “Qué son los movimientos antiglobalización...” y la presenta como “el hecho de surgir en condiciones de conflicto para convertirse en un desafío a las autoridades o poderes a través de una acción colectiva, no institucionalizada, con la intención de promover cambios en los que participa un número de personas significativo”.³⁵

Siguiendo con este autor, y hablando específicamente de los movimientos antiglobalización, Pastor señala que “más allá de las demandas y reformas concretas, lo que aparece en la mayor parte de este movimiento es un discurso alternativo que pretende ofrecer otra globalización distinta a la realmente existente: la basada en la universalización de los derechos fundamentales de las personas, los pueblos y el conjunto de seres sintientes y sufrientes del planeta, o sea, la globalización de los derechos y libertades, apoyada en una visión transcultural de los mismos y alejada, por consiguiente, tanto del relativismo moral como del <doblo rasero> dominante de Occidente”.³⁶

No obstante que este ha sido el discurso de las organizaciones que confluyen en los movimientos antiglobalización, falta resaltar, sin afán de olvidar lo críticos que han sido y las propuestas que en diferentes momentos han

³⁵ Qué son los movimientos antiglobalización. Seattle, Génova, Porto Alegre... Los diferentes grupos y sus propuestas. El debate después del 11/09. 2ª ed., Ed. Integral, Barcelona, 2002, p. 15.

³⁶ *Ibid*, p. 78.

presentado, que han habido también fuertes manifestaciones de violencia que lejos de legitimar, parecen obscurecer el movimiento.

Como ya señalábamos antes, al problema de conceptualización en el ámbito meramente académico, es necesario sumarle los intentos conceptuales de los propios organismos como las ONG que se definen a sí mismas de diferentes maneras, pero generalmente con la intención de enunciar en términos positivos la naturaleza de su acción.³⁷

El concepto de ONG que se refiere sólo a una parte de la sociedad civil, empezó a utilizarse en la década de 1950 en el ámbito de Naciones Unidas, entendido como un organismo internacional no establecido por acuerdos gubernamentales y aunque con el paso del tiempo ha adquirido diferentes connotaciones y se la han atribuido diversas características, el término ONG generalmente implica -en el plano conceptual- situaciones positivas, por ejemplo, es común que se le vincule con la promoción social y el desarrollo.

Si se considerara a la sociedad civil desde la perspectiva de que forma parte del mercado, entonces se entendería que es ésta quien debería activar la fuerza que el Estado ha abandonado y al mismo tiempo impulsar la agenda democrática. Esta anotación es importante porque hay una tendencia, desde los liberales y Marx, a considerar que la sociedad civil es sólo el espacio donde se llevan a cabo los intercambios. En este sentido, sería la sociedad civil la encargada de realizar dichas tareas, sin embargo en este estudio no se considera que sea sólo eso o que se ubique meramente en el ámbito del mercado, sino que también tiene otras atribuciones, connotaciones y opera en otras esferas.

Sin afán de ubicar a la sociedad civil en una categoría u otra, pues son bastante rígidas, también existe la otra versión; que las organizaciones no gubernamentales no son parte de las fuerzas del mercado, sino que son un tercer sector, lo que denotaría que ellas no se forman a partir del mercado, sino de las demandas sociales, culturales, políticas y económicas. Estas características también comprenden a los movimientos sociales y a las ONG según nos indica Mario Pochmann en De la sociedad civil a las ONG, en donde insiste, “la ONG

³⁷ Alberto Olvera. *Op. cit.*, p. 3.

constituye mucho más que una entidad para tender las ‘fallas’ del mercado y del Estado ya que estaría sirviendo a la sociedad a partir de mecanismos preferenciales como altruismo, relaciones de confianza y lazos comunitarios”.³⁸

Hablando de los usos y abusos de los conceptos, no sólo los gobiernos, sino también los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), entre otros, que financian a grupos de la sociedad civil, han empleado con frecuencia los términos “sociedad civil”, “sociedad civil organizada”, “movimientos sociales”, etc, sin hacer claras distinciones, sin embargo, es importante señalarlo por dos razones: primero porque denota que estos actores han reconocido un interlocutor, la sociedad civil –como quiera que sea considerada- que tiene la capacidad de legitimar la toma de decisiones a nivel local e internacional y, segundo, porque de esta forma los estados hacen uso de instancias que pueden realizar las tareas sociales que tradicionalmente ellos habían realizado.

Otro de los conceptos que pudiera ser utilizado como sinónimo de sociedad civil, aunque menos conocido que los demás, es el de “Redes transnacionales de cabildeo e influencia”, empleado por Margaret Keck y Katherin Sikkink en su texto titulado del mismo modo.³⁹ En este se establece que “las redes son formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales... (se llaman así) porque los defensores abogan por las causas de otros o defienden una causa o una propuesta”.⁴⁰

Nuevamente, el problema en esta definición es la visión romántica desde la que se aborda. Empero, esta perspectiva ofrecida por Keck y Sikkink resulta indispensable para cualquier investigación que pretendiera explicar la forma en que se articulan las organizaciones de diferentes contextos sociales. Además hacen reconocimiento del papel que tiene la tecnología en la comunicación de las redes, factor último que no puede ser ignorado en el análisis de la sociedad civil de nuestros días.

³⁸ Mario Pochmann. “De la sociedad civil a las ONG”, en *Foreign Affairs* en español, Otoño – invierno 2002, p.3, en <http://www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenespessay9948/marcio-pochmann/de-la-sociedad-civil-a-las-ong.html>

³⁹ en *Foro Internacional*. No. 4, Vol. XXXIX, Colegio de México, México, Oct-Nov 1999, pp. 404-428.

⁴⁰ *Ibid*, p. 412.

La bibliografía a este respecto ya es abundante e incluso los mismos miembros de la sociedad civil organizada han reconocido que sin el uso de tecnologías como el internet, por ejemplo, sería muy complicada su comunicación y organización. Esta característica es una diferencia sustancial con las sociedades de otros tiempos. Cuando se aborde el caso específico de Canadá, ya se verá cómo la red es justamente una de las herramientas que ha permitido establecer un mecanismo permanente de consulta con los canadienses.

Los intentos de redefinir a la sociedad civil se deben a que en términos generales dicho concepto ha sido demasiado amplio y laxo, sin embargo los “nuevos” conceptos no siempre han logrado ser holísticos.

1.2.2. El concepto de sociedad civil en el contexto canadiense

A continuación se precisarán algunos elementos de la aplicación del concepto de sociedad civil al contexto específico canadiense, recordando que lo que pretendemos en esta investigación es dilucidar cómo sociedad civil y gobierno se utilizan mutuamente con el afán de obtener por un lado influencia política y por el otro, legitimidad.

Sobre el concepto de sociedad civil como tal, hemos encontrado que, en una visión romántica, se le ha impreso un sentido positivo. Steve Lee del Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior, por ejemplo, establece que “la sociedad civil comprende actualmente tres características comunes: 1) la sociedad en contraste con el Estado (por lo general en contraste con la élite económica tanto del capitalismo como del comunismo); 2) una sociedad plural y diversa (intereses diversos, individuos, grupos e instituciones), y 3) se considera algo “bueno” que la sociedad civil posea un valor moral”.⁴¹

Aunque esta es una definición más amplia y se acerca más a la que propondremos por el hecho de reconocer a las personas en su individualidad como parte de la sociedad civil, no nos es completamente operativa en tanto que hay cierto romanticismo, sobre todo al considerar que la sociedad está en

⁴¹ “La posición de la sociedad civil ante la globalización” Traducc. Dolores Núñez, en Comercio Exterior. Vol. 52, núm. 5, mayo de 2002, p. 377.

contraste con la élite económica, lo que por principio presupone una lucha constante contra la estructura económica y política para cambiar las condiciones; en la realidad no sucede así.

En este estudio se asume que la sociedad no se conduce con base en valoraciones morales o en intereses lucrativos, sino que las circunstancias de los individuos que se unen son las que determinan los objetivos.

Por su parte, el Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior (*Canadian Centre for Foreign Policy Development*) define a la sociedad civil como los “ciudadanos que actúan en el espacio público para un bien público”.⁴² El señalamiento a esta definición es el mismo que al anterior, se imprime *per se* un carácter positivo.

Finalmente, en la literatura canadiense se ha empleado el concepto de sector voluntario para hacer referencia a las diversas organizaciones de la sociedad civil. Cabe señalar que esto no significa que para la academia o para las mismas organizaciones de la sociedad civil el concepto de sociedad civil haya caído en desuso, en realidad el término de sector voluntario fue acuñado por instancias (gubernamentales y no gubernamentales) que se han dado a la tarea de clasificar a las organizaciones de la sociedad civil en Canadá, así como de analizar el estado de las mismas y los retos a los que se enfrentan actualmente.

El sector voluntario se caracteriza por estar organizado, por ser privado, por no ser lucrativo, por autogobernarse y por ser voluntario.⁴³

El documento de donde se retoma esta definición, indica a qué se refiere cada una de las características. Cuando se dice que es un sector organizado, se hace referencia al hecho de que tiene una estructura y regularidad en sus operaciones, características que se reflejan en sus reuniones y procedimientos para tomar decisiones que los participantes reconocen como legítima, sin importar si están constituidos formalmente o legalmente registradas. Esto implica que la definición abarca tanto a los grupos formales como a los informales.

⁴² *Ibid.*, p. 378.

⁴³ Michael H. Hall, *et. al.* The Canadian Nonprofit Voluntary Sector in Comparative Perspective. Imagine Canada, Toronto, 2005, 39 pp.

Por privado se indica que son entidades separadas del gobierno, aún cuando éstas pueden recibir financiamiento del mismo.

Por no lucrativo se entiende que las organizaciones de la sociedad civil no tienen un propósito comercial primario y no distribuyen las ganancias entre su equipo de directores, encargados, etc. Las organizaciones de la sociedad civil pueden generar ganancias en el transcurso de sus actividades pero esas ganancias son reinvertidas en los objetivos de la organización. Esto supone que las ganancias se invierten en propósitos públicos.

Esta característica no concuerda con la realidad pues no se reconoce que prácticamente todos los colaboradores de las organizaciones de la sociedad civil reciben salario por sus labores, mientras que sólo la minoría son voluntarios. A esto habría que añadirle que las ganancias no necesariamente se invierten en propósitos públicos, porque esto indicaría que todas las organizaciones tienen por objetivo único contribuir al bienestar de la sociedad y como ya se ha señalado antes, los intereses de los grupos de la sociedad civil son tan variados como los grupos mismos.

Cuando se hace referencia a que las organizaciones se autogobiernan, lo que el documento intenta señalar es que éstas tienen sus propios mecanismos de gobierno, mecanismos internos. También implica que son capaces de terminar sus funciones por su propia autoridad y que tienen el control de sus asuntos.

Y finalmente, por voluntario se entiende que la membresía o participación no es obligatoria o coercitiva.

“Estas cinco características definen al sector de la sociedad civil como algo un tanto amplio, que comprende tanto a las organizaciones formales como a las informales, a las organizaciones religiosas y a las seculares, organizaciones que pagan a su equipo de trabajo y a las que tienen un equipo de trabajo completamente voluntario, organizaciones que realizan funciones esencialmente expresivas - tales como expresión cultural, organización de la comunidad, protección ambiental, promoción de los derechos humanos, expresión religiosa, representación de intereses y expresión política- o las que realizan funciones esencialmente de servicio- tales como el suministro o abastecimiento de salud,

educación por servicios de bienestar. Obviamente, como cualquier definición, ésta no puede eliminar áreas grises o casos muy semejantes”.⁴⁴

En Canadá también son muchos los términos que se han empleado para nombrar a las organizaciones de la sociedad civil, lo que ha incluido al “sector voluntario”, “sector no lucrativo”, “sector caritativo”, “tercer sector”, “sector de la sociedad civil” y “organizaciones basadas en la comunidad”. También es comúnmente aceptado que el término “sociedad civil” puede ser intercambiable por “organizaciones de la sociedad civil” y “sector de la sociedad civil”.

Este concepto de sector voluntario será de gran utilidad para el tercer apartado de esta investigación pues es el que, basado en documentos oficiales, nos permitirá hacer una radiografía de las organizaciones de la sociedad civil canadiense y de la forma en que se relacionan con el gobierno, sin embargo, este término tampoco nos permitirá explicar la participación del individuo como actor de otros procesos que influyen en el diseño de la política exterior porque finalmente el concepto de sector voluntario es también una visión que define a la sociedad civil como un conjunto y no permite ver al individuo como un actor que también puede contribuir de manera aislada.

Considerando esto último, será necesario trabajar tanto en la vertiente de sector voluntario como en la del concepto operativo que se presenta a continuación.

1.2.3. Especificación del concepto operativo

Para el presente estudio, la sociedad civil se entiende como “todas las personas que organizadas o no bajo diferentes modalidades (ONG, asociaciones civiles, consultorías, etc) forman una esfera aparte de la estructura formal de la instituciones estatales.” Entre las características más notorias, podemos señalar que, cuando llegan a organizarse, esas personas gozan de un consecuente derecho de entrada y salida y que los fines que persiguen con su organización pueden ser tan variados como los grupos que conforman dicha organización. La

⁴⁴ *Ibid*, p. 3.

consecución de sus objetivos depende de un gran número de la coyuntura política nacional e internacional.

Es necesario recalcar que las organizaciones de la sociedad civil actual tienden a establecer estructuras “horizontales”. En muchas ocasiones, no siempre, estas organizaciones funcionan bajo modelos democráticos, donde la toma de decisiones pretende ser más incluyente.

De la amplia definición de sociedad civil arriba señalada se desprende que esta adquiere variadas formas. Sin intentar hacer una clasificación rígida, lo que además resulta imposible en ciencias sociales, diferentes autores han ofrecido una tipología de la sociedad civil organizada. Es importante reconocer este esfuerzo teórico y considerarlo porque cuando se analice de manera específica el caso de algunos organismos de la sociedad civil canadiense, veremos que esta tipología es útil.

En primer término, haremos referencia nuevamente al texto de Alberto Olvera que, basado en las motivaciones de las organizaciones y en los fines que persiguen, clasifica a las organizaciones de la sociedad civil en

❖ Asociaciones de carácter económico-gremial

Cuyo objetivo es mediar entre la economía y la sociedad. En esta categoría pueden considerarse los sindicatos, grupos y clubes empresariales, asociaciones profesionales y grupos de productores. Aunque generalmente con gran fuerza, suelen ser grupos que se concentran en la defensa de intereses particulares o de minorías sociales, sobre todo si pensamos en los grupos empresariales.

❖ Asociaciones políticas formales

Generalmente en esta categoría caben los partidos que, si bien es cierto que funcionan dentro del andamiaje institucional del Estado, responden también a las aspiraciones colectivas de los individuos que les han conferido su poder para tomar decisiones. Quizá podamos decir que en su origen gozan de más legitimidad y representatividad social (sobre todo si gestan en periodos de resistencia antiautoritaria o de transición a la democracia), pero en la medida en que más se institucionalizan y jerarquizan pasan a ser parte del ámbito gubernamental alejándose de su carácter social.

❖ Asociaciones religiosas

Su eje es la religión y con frecuencia dependen de las jerarquías eclesiásticas. Sus intereses y objetivos son muy amplios, pasando desde el culto religioso, los grupos masónicos hasta la promoción social.

❖ Asociaciones políticas de tipo informal

Sin ser partidos políticos, pretender realizar una labor política que incida en las reglas de operación del sistema político y cambie ciertas prácticas. Aquí se ubican los movimientos sociales y las organizaciones de defensa de derechos humanos.

❖ Asociaciones de tipo político cultural

Básicamente en esta categoría se ubican las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones civiles y de manera más o menos general reflejan una vocación deliberada y explícita por transformar un orden social que se considera injusto a la luz de los principios éticos.

❖ Asociaciones de asistencia privada

Fomentan una concepción de ayuda a los necesitados y expresan solidaridad que no cuestiona el orden establecido ni pretende modificarlo.

❖ Asociaciones de tipo cultural

Están formadas por grupos musicales, de baile, teatrales y artísticos en general, su pretensión es recuperar tradiciones culturales. Puede pensarse que son grupos que representan el patrimonio cultural de las naciones y fortalecen la identidad nacional.

❖ Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional

Son importantes como instancias primarias de socialización de las élites y de las cuales pueden surgir también iniciativas asistenciales.

❖ Asociaciones de tipo urbano gremial

Incluyen asociaciones de vecinos de algún barrio o edificio y grupos populares urbanos y frecuentemente demandan servicios o terrenos.⁴⁵

⁴⁵ Cfr. *op. cit.*, p. 10-13.

De este esfuerzo por clasificar a las organizaciones de la sociedad civil se desprende que no todas ellas pretenden incidir, o al menos no de manera directa, en la elaboración de las políticas y la toma de decisiones.

También podemos concluir que a la tipología le falta más especificidad sobre beneficiarios, el grado de institucionalización, los temas a los que se abocan, la población, objetivos, etc.⁴⁶, sin embargo, queda claro que estos dos últimos elementos responden a circunstancias muy específicas que no pueden abordarse a menos que se analicen situaciones específicas. Además debe insistirse en que es una clasificación siempre inexacta e inacabada y que los traslapes entre una categoría y otra son muy posibles.

En realidad la intención de enunciar y describir someramente estas clasificaciones responde a la necesidad de demostrar que las razones y objetivos que llevan a los individuos a agruparse y organizarse son variados.

A continuación analizaremos el contexto que estimula la participación de la sociedad civil de manera general y, aunque la sociedad civil canadiense responde a motivaciones muy específicas, es innegable que existe un entorno internacional que orienta a la población mundial a seguir ciertos patrones de conducta más o menos generalizados.

1.3. Contexto de la actuación de la sociedad civil actual

Es necesario reconocer que los principios y valores que se manifestaron en la revolución francesa y en la lucha contra los sistemas dictatoriales (según Fernández Santillán) provienen de la modernidad y es importante recordarlo porque pareciera que, a más de dos siglos de iniciada la lucha por el reconocimiento de esos principios y valores, en gran medida, éstos siguen formando parte de los reclamos de los miembros de la actual sociedad civil.

En parte la sociedad civil se activó para hacer ver al Estado que ya no cumplía con sus funciones sociales tradicionales y reclamarle que se hiciera

⁴⁶ Todos estos elementos son considerados, por ejemplo, en el estudio de caso sobre Argentina que realizan Guillermo Meyer y Elizabeth Iñiguez. Estado-SCO: Un camino de encuentro o un cruce de caminos? Argentina 2002. Documento presentado en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC, en San José, Costa Rica, octubre 8-10, 2003, 25 pp.

consciente de la situación. Phillip Oxhorn asegura, por ejemplo, que "...el reto en última instancia, es crear tipos de organización civil que no solamente trabajen con el Estado para encontrar soluciones a los problemas que apremian, sino además que sean capaces de demandar al Estado que sea capaz y sensible para tratar de dirigir los crecientes problemas de inequidad social".⁴⁷ Sin embargo, parece también que la sociedad civil desea, en conjunción con el Estado, realizar esas tareas, proponer nuevas alternativas y mecanismos y ya no volver a quedar fuera del diseño de políticas nacionales y exteriores. Ahora la participación es un requisito indispensable de la democracia y de conceptos como la transparencia, rendición de cuentas, espacios más plurales de participación, gobernabilidad, etc.

Una las hipótesis en esta investigación es que el modelo económico neoliberal, junto con el establecimiento de sistemas democráticos en casi todo el mundo y los cambios en la agenda internacional han impulsado y permitido a la vez que la sociedad civil se haga escuchar en diferentes latitudes.

La primera tarea en este sentido es aclarar qué se entiende por neoliberalismo. En primer término, diremos que es un modelo económico que empezó a ponerse en práctica en Estados Unidos y Gran Bretaña bajo los mandatos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher respectivamente desde la década de los setenta. El objetivo era controlar la crisis mundial de ese momento, posteriormente, el modelo se exportó y se impuso a prácticamente a todos los países del orbe.

A grandes rasgos, podemos señalar que el modelo se caracterizó desde sus inicios por la liberalización financiera y comercial, la redefinición del gasto público (disminuyendo la parte social) con el fin de reducir el déficit público, la baja de los impuestos directos, acción dirigida a ganar la confianza de la inversión privada y la tendencia a la privatización de empresas estatales y servicios públicos.⁴⁸

Todos estos cambios en la política económica mundial, que llevaba décadas abrazando el estado de bienestar y el desarrollo hacia adentro (esto

⁴⁷ En Conceptualizing Civil Society from the Bottom up: A Political Economy Perspective. Traduc. libre, documento preparado para la conferencia sobre Cambio Estructural, Instituciones Políticas y Sociedad Civil en América Latina, Universidad de California, San Diego, Centro de Estudios Latino e Iberoamericanos, marzo 24-25, 2003, p. 27.

⁴⁸ Cfr. Jaime Pastor, *op. cit.*, p. 24.

último al menos en los países de América Latina), fueron un duro golpe para las sociedades, sobre todo en la parte de las funciones sociales que tradicionalmente había jugado el estado, tales como los servicios de salud, la educación, los servicios públicos, etc. que poco a poco empezaron a privatizarse.

Existe gran consenso entre diversos autores, respecto de que el cambio en la situación económica fue determinante para que la sociedad civil se organizara y reclamara, por un lado, que el Estado volviera a funcionar como antes y que, por otra parte, empezara a hacerse cargo de las funciones que ahora sólo parecían competirle a ella.

En el Manifiesto de Porto Alegre II, diferentes grupos de la sociedad civil establecieron que "... todo ello (sus manifestaciones) se da en un contexto de recesión mundial. El modelo económico neoliberal está destruyendo crecientemente los derechos y condiciones de vida de los pueblos. Empleando cualquier método para proteger el valor de sus acciones, las transnacionales realizan despidos masivos, reducen salarios y cierran empresas, exprimiendo la última gota de sangre de las y los trabajadores. Los gobiernos enfrentados a la crisis económica responden con privatizaciones, recorte de gastos sociales y reducción de derechos laborales. Esta recesión muestra la mentira del neoliberalismo y sus promesas de crecimiento y prosperidad.

El movimiento global por la justicia social y solidaridad se enfrenta a enormes retos: su lucha por la paz y los derechos sociales implica superar la pobreza, la discriminación, la dominación y obliga a trabajar por una sociedad sustentable".⁴⁹

Desde luego que también encontramos autores que no ponen atención en los cambios económicos y más bien centran su hipótesis en la cuestión de los regímenes autoritarios o poco democráticos. Ya se ha señalado con anterioridad que autores como José Fernández, Phillip Oxhorn y también David S. Meyer⁵⁰ consideran que el concepto de sociedad civil, y el fortalecimiento de ésta en la *praxis*, es un hecho que se sucede porque los regímenes autoritarios (haciendo

⁴⁹ Manifiesto de los movimientos sociales reunidos en el II Foro Social Mundial de Porto Alegre. *Ibid.* p. 92.

⁵⁰ Fernández y Oxhorn, *op. cit.* David S. Meyer. "Por encima, más allá y al lado del Estado: Movimientos de paz y derechos humanos y el final de la guerra fría", en Los límites de la autonomía del Estado. Grupos societales y la política exterior. Traduce. Libre. Ed. Westriew Press, 1993, pp. 267-295.

referencia al caso específico de los países socialistas del este de Europa) impiden a la sociedad manifestarse y proponer alternativas.

La hipótesis en este trabajo es justamente que ambos elementos –tanto el neoliberalismo como el asunto de la democracia- son elementos que coadyuvan en el protagonismo de la sociedad civil en las últimas tres décadas.

El hecho de reconocer que la sociedad civil organizada, a causa del llamado modelo neoliberal, haya venido en muchos casos a ocuparse de asuntos que antes competían sólo al Estado, no significa que necesariamente tengamos una visión romántica, pues de hecho se reconoce que la multiplicidad de organizaciones, asociaciones, etc. que conforman a la sociedad civil junto con los individuos, representa al mismo tiempo una multiplicidad de intereses que no necesariamente son filantrópicos y mucho menos mesiánicos.

Para no analizar a la sociedad civil desde esa perspectiva romántica, es importante no perder de vista que ésta no deja de estar influida en la mayoría de las veces por el Estado, por el mercado o por ambos; aunque la caracterización de la sociedad civil caiga fuera del control institucional del Estado, al menos conceptualmente, en los hechos, la influencia es inevitable.

En la relación sociedad civil – democracia, cabe destacar que la primera, con su actuación y reclamos, ha ayudado al fortalecimiento de la segunda. Autores como Mario Pochmman en su ya citado artículo, aseguran que el fortalecimiento de la sociedad civil en América Latina responde a dos momentos diferentes, primero a la necesidad de defender el orden democrático, durante las décadas en que reinaban en casi todo el continente los regímenes dictatoriales y segundo, a la necesidad de hacer ver al Estado que era necesario que se replanteara su papel frente a la sociedad.

Es entonces claro que tanto el establecimiento de sistemas democráticos primero y su reforzamiento después, aunado al modelo de desarrollo, son los elementos que, al menos en América Latina han permeado la participación de la sociedad civil.

Una de las demandas más escuchadas en las últimas décadas es que la democracia no sea sólo representativa sino también participativa. Los ciudadanos,

dice Kumi Naidoo, están demandando una nueva noción de gobierno que requiere liderazgo político, que se comprometa con la ciudadanía en formas que le permitan alimentar el proceso de creación de decisión y de la formación de la política.⁵¹

Aunque el documento de Kumi Naidoo arriba citado se escribe en un ámbito más oficial, denota el reconocimiento que organismos internacionales intergubernamentales han hecho de la sociedad civil.

Seguramente habrá quienes afirmen que este reconocimiento es sólo retórico, sin embargo, ya hay un terreno ganado y es el de la aceptación, por parte de estos organismos y de los estados, de que existe un interlocutor; la sociedad civil. El ámbito de la realidad, donde se les brinden espacios a estos actores para que participen en el diseño de las políticas, está aún en gestación y es responsabilidad tanto de los estados como de las propias organizaciones de la sociedad civil.

La conclusión que presenta Steven Lee en su artículo antes citado es que los retos de la globalización sólo pueden enfrentarse a través de “la asociación entre los sectores de la sociedad civil más involucrados en dirigir los problemas de la globalización y las personas en el gobierno encargadas de la política que tienen la obligación o la responsabilidad administrativa de la política pública”.⁵²

Justamente, ésta es en gran medida la demanda de la sociedad civil organizada o no, sin embargo, es importante reconocer que en este sentido los sistemas políticos juegan un papel muy importante.

En el caso canadiense, que es nuestro caso concreto, los canales de comunicación están abiertos, empero no ocurre lo mismo en otros países donde la democracia no está tan desarrollada.

Otro de los elementos que permeó la manifestación y participación de la sociedad civil fue el cambio en los temas de la agenda internacional, mismo que se presenció desde la década de los años setenta, justo cuando las dos superpotencias empezaron a distenderse, la sociedad mundial comenzó a

⁵¹ En Civil Society, Governance and Globalisation. Documento presentado en la Conferencia sobre Sociedad Civil, Gobernancia y Globalización de los Presidentes Socios del Banco Mundial. Washington, DC, Febrero 10, 2003, p. 7.

⁵² *Op. cit.* p. 381

reconocer que más allá de los temas militares, había una serie de asuntos que no se estaban atendiendo, por ejemplo, el medio ambiente, la cuestión del género y los derechos humanos.

El contexto en el que se suceden los cambios en la agenda es imprescindible para comprender por qué ocurren, pero también es importante reconocer que fue un proceso dual, donde el ambiente permitió que con los cambios en la agenda se fueran abriendo espacios para que, sobre todo ONG, se fueran involucrando de manera más abierta en la promoción de esos temas que ahora se incluían en la agenda.

Finalmente hay que señalar que si bien estos tres elementos; neoliberalismo, democracia y cambio en las temas de la agenda han sido importantes en la reactivación de la sociedad civil en el espectro internacional, los ambientes nacionales siempre tienen peculiaridades que, unidas a la coyuntura internacional, permiten la formación de sociedades civiles con demandas muy específicas.

Independientemente de la definición de sociedad civil, es un hecho que esta se desarrolla en un ambiente capitalista y democrático y eso de alguna forma debe influir en la forma en que dicha sociedad se comporta, en sus demandas y en la forma en que decide estructurarse y organizarse.

El caso canadiense responde a esta doble dinámica, la hipótesis en este sentido es que aunado a los cambios en el escenario internacional, la sociedad civil canadiense está determinada por circunstancias históricas muy específicas así como por el funcionamiento de su sistema político. Estas dos vertientes se analizarán en los próximos capítulos.

2. Democratización de la política exterior y sus actores

El hecho de que Canadá sea un país desarrollado no implica que se encuentre exento de las vulnerabilidades que generan las políticas económicas neoliberales o los sistemas políticos poco abiertos en el proceso de toma de decisiones. Al igual que las sociedades civiles de otros países, la canadiense siente las desventajas de estar inserta en un modelo económico neoliberal y en un sistema político democrático que no resulta lo suficientemente incluyente. Por esta razón la sociedad civil canadiense coincide con la sociedad civil de otros países en que es necesario exigir a los gobiernos y a otras instituciones que se realicen los ideales de democracia y equidad que la humanidad ha reclamado históricamente.⁵³

La inclusión de los puntos de vista de la sociedad civil en la elaboración de la política exterior en Canadá, hecho que comenzó en la década de los noventa del siglo XX y que se ha dado a conocer como la democratización, surge en un momento de crisis, en un momento en que la sociedad civil canadiense reclamaba más atención y democracia de parte de las instituciones gubernamentales.

Aunque es prácticamente imposible señalar la fecha de inicio de los procesos sociales, gran parte de la literatura que se refiere al proceso de democratización de la política exterior de Canadá indica que éste comenzó en la época arriba señalada como una propuesta del partido liberal para dar a los canadienses certeza política, para fortalecer la democracia y para dar salida a los problemas económicos que el partido conservador había dejado en el gobierno.

“La elección del 25 octubre de 1993 produjo uno de los más grandes fracasos para cualquier partido político en la historia canadiense, tanto en términos del número de asientos perdidos como en el declive del voto popular... esta debacle reflejó la conjugación de dos factores: El primero fue la campaña realizada por el Partido Conservador, ésta fue juzgada como inepta e incompetente por cualquiera que se sintiera con ánimos de comentar acerca de la

⁵³ Recordar que la sociedad civil también puede perseguir otros intereses.

estrategia y táctica de la misma...; El segundo factor, son los juicios hechos por los canadienses acerca del tipo de gobierno que habían tenido durante el mandato del Primer Ministro Brian Mulroney y el gobierno Conservador Progresista de 1984 a 1993. El gobierno de Mulroney introdujo un número de políticas económicas de gran alcance y de iniciativas constitucionales: libre comercio con los Estados Unidos; el Acuerdo, pendiente, de América del Norte con Estados Unidos y México; los impuestos a los bienes y servicios, y los fracasados acuerdos de Lago Meech y de Charlottetown.⁵⁴ Su efecto en suma fue una hostilidad pública intensa. La larga y profunda recesión económica que empezó en 1990 había contradicho las promesas que los Tories habían hecho en las elecciones de 1984 y 1988 de que sus políticas producirían prosperidad económica”.⁵⁵

Cabe señalar que el hecho de admitir de manera más o menos general que el proceso de democratización comenzó como una iniciativa de un partido político, es una versión poco justa para otros actores, como las mismas organizaciones de la sociedad civil, que ya habían estado luchado de manera anterior a la iniciativa del partido liberal, por lograr políticas más incluyentes.

En este capítulo analizaremos como comenzó la democratización de la política exterior (remontándonos a décadas anteriores a las de 1990) así como el papel de diferentes actores institucionales en la elaboración de la misma. Aquí no se aborda a la sociedad civil canadiense como actor ni sus canales de comunicación con el gobierno porque ese es el cometido del tercer capítulo de esta investigación.

Como ya se mencionado con anterioridad, el objetivo principal de este trabajo es estudiar los mecanismos de participación que la sociedad civil canadiense tiene con las instituciones gubernamentales para el diseño de la política exterior, sin embargo, no puede entenderse cómo se han establecido esos mecanismos si no se revisa el concepto e implicaciones de la democratización.

⁵⁴ Los Acuerdos de Lago Meech y Charlottetown fueron fallidos intentos por discutir los temas de la autonomía quebequense así como por reformar la forma en que la Cámara Alta (Senado) es electa. Estos temas pusieron la unidad de la federación en riesgo durante más de una década.

⁵⁵ Alan Frizzel; Jon Pammett H. y Anthony Westell. The Canadian General Election of 1993. Traduc. Libre, Carleton University Press, Ottawa, 1994, p. 9.

Del mismo modo, es importante hacer una revisión de las atribuciones de los actores institucionales en materia de política exterior porque eso nos permitirá entender como se han tejido las interacciones entre la sociedad civil y el gobierno y, para esos fines, haremos referencia básicamente al trabajo de Mark Neufeld.

2. 1. Actores gubernamentales en el diseño de la política exterior canadiense

Para entender quiénes han sido tradicionalmente los actores importantes en el diseño de la política exterior, es necesario hacer una breve revisión de cómo se ha estructurado el sistema político y de cuál es su situación en la actualidad.

La naturaleza del sistema político canadiense es un legado histórico de su pasado colonial británico, pues cabe recordar que este país obtuvo su independencia del Imperio Británico hasta 1931, año en el que la Corona Británica promulgó el Estatuto de Westminster, en el que se establecía que la Corona era solamente símbolo de la libre asociación de la Comunidad de Naciones Británicas, lo cual implicaba que las colonias gozarían desde ese momento del rango de estados nacionales libres.

Este pasado histórico ligado de manera importante al Reino Unido es el que determinó la forma en que los actores nacionales fueron asumiendo de manera paulatina el control del diseño y ejecución de la política exterior, hecho que, en comparación con otros países, es más o menos reciente.

Con el objetivo de comprender a cabalidad las atribuciones de los actores políticos más importantes, cabe señalar que la constitución de este país se encuentra conformada por diferentes documentos que se han promulgado a lo largo de la historia. Dichos documentos en conjunto establecen, como cualquier constitución, cómo opera el sistema político, sin embargo, cabe destacar que no todas las atribuciones de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial están bien delimitadas por esos escritos, por el contrario, muchas de estas cuestiones están definidas por costumbre.

En términos generales, podemos establecer que “Un sistema parlamentario tiene un ejecutivo dividido: que es, el Jefe de Estado o ejecutivo formal con poder político relativamente limitado (ejemplo, el monarca británico, y en las provincias

los gobernadores lugartenientes) y un ejecutivo político, que es el depositario del amplio poder político (ejemplo, el Primer Ministro Británico y Canadiense y los ministros de las diez provincias canadienses). El ejecutivo formal lleva a cabo principalmente funciones simbólicas y ceremoniales, mientras que el ejecutivo político ejerce el efectivo poder político. Una segunda característica del sistema parlamentario es la relación del ejecutivo con la legislatura: un sistema parlamentario está basado en el principio de la fusión de los poderes ejecutivo y legislativo”.⁵⁶

2.1.1. Poder Ejecutivo

En el sistema político canadiense el poder ejecutivo radica en dos figuras, un ejecutivo formal y otro político. El ejecutivo formal está encabezado por la Reina de Inglaterra que se hace presente en Canadá a través de sus representantes: el Gobernador General y los gobernadores lugartenientes (provinciales). La Reina designa a estos últimos y sus atribuciones se encuentran determinadas tanto por estatutos como por costumbre y son:

- ❖ Firmar las leyes aprobadas por el Senado y por la Cámara de los Comunes (sólo de este modo pueden ser proclamadas como leyes)
- ❖ Disolver al Parlamento (si el Primer Ministro lo solicita)
- ❖ Recibir delegaciones extranjeras
- ❖ Viajar como Jefe de Estado de Canadá
- ❖ Tomar parte en eventos oficiales
- ❖ Reconocer al Primer Ministro, a los miembros del gabinete, a los senadores, a los jueces de las cortes superiores y a los gobernadores lugartenientes de las provincias.

Esta última función del Gobernador General en realidad es meramente retórica porque el hecho de que esos funcionarios ocupen su cargo depende de otros factores, por ejemplo, el Primer Ministro tiene esa función porque es el líder del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes, lo que implica que de manera indirecta ha sido elegido por los canadienses.

⁵⁶ Ronald G. Landes. The Canadian Polity. Traduc. Libre. Ed. Prentice Hall Inc., Scarborough, Ontario, 1983, p. 25.

De lo antes mencionado se deduce que el poder ejecutivo formal, cuyas atribuciones están definidas de manera escrita, más bien se dedica a realizar funciones que tienen poca trascendencia en la vida política del país, a diferencia del ejecutivo político, es decir, el ejecutivo real que está determinado por costumbre y no por un establecimiento legal; las acciones ejecutadas por el Primer Ministro si tienen una incidencia de suma importancia en el rumbo político interno y externo del país.

El Primer Ministro tiene preeminencia por varias razones, primero porque es quien conduce las políticas tanto interna como externa, segundo porque los ciudadanos lo reconocen como la figura política más importante, tercero porque él se convierte en el conducto que comunica al ejecutivo formal con el político y cuarto porque además de tener el cargo de Primer Ministro, es el líder del partido mayoritario en el Parlamento, lo cual le otorga un *status* muy especial en éste.

Las prerrogativas del Primer Ministro en materia de política exterior son:

- ❖ Declarar la guerra
- ❖ Ordenar el despliegue de las fuerzas armadas
- ❖ Negociar y ratificar tratados internacionales
- ❖ Conducir las relaciones diplomáticas (asistir a las reuniones internacionales y tratar directamente con sus homólogos, ya sean presidentes u otros ministros)
- ❖ Nombrar a los embajadores que representan a Canadá en el exterior

El Primer Ministro permanece al centro de la estructura de poder en términos reales y aunque sus funciones están determinadas por costumbre, goza de una amplia legitimidad debido a que su poder real emana del hecho de ser el líder de la mayoría en la Cámara Baja. Aunque el tiempo y los procesos históricos han dado legitimidad a todas las funciones del Primer Ministro, todos los actos continúan ejecutándose en nombre del ejecutivo formal; la Reina.

El poder del Primer Ministro en materia de Política Exterior se ve reforzado por su atribución de elegir a los miembros de su gabinete y de estructurarlo, y aunque los ministros no tienen que seguir los lineamientos del Primer Ministro, evidentemente éste puede encontrar en sus colaboradores gran apoyo a sus decisiones. Se debe mencionar que la elección del gabinete debe hacerse con

base en el principio de representación, no sólo de las provincias, sino también de los grupos étnicos, religiosos, etc. Aunque en realidad la representación se da en el ámbito provincial, más que en el de los grupos.

El gabinete no existe legalmente, es decir, no aparece dentro de los textos constitucionales, sin embargo su legitimidad radica en que es un cuerpo creado por el líder de la mayoría en la Cámara de los Comunes; el Primer Ministro. Los miembros del gabinete en su mayoría son diputados.

“Los nombramientos del primer ministro son críticos para el proceso de creación de la política interna y externa. Al decidir quién ocupará las posiciones en los departamentos relacionados con la política exterior, el primer ministro determina el tipo de consejo que el gobierno recibirá, la calidad del talento ministerial y burocrático que será empleado para apoyar el éxito de la conducción del estado canadiense; determina la naturaleza de la interacción entre los individuos y los oficiales de alto rango, de quienes el Primer Ministro depende en última instancia; y determina la naturaleza y la calidad de la representación de los intereses canadienses en el exterior”.⁵⁷ La percepción del Primer Ministro puede determinar la aproximación y los recursos políticos dedicados a un tema de política exterior en particular.

La política exterior en Canadá reviste una complejidad porque si bien es cierto que actores como el gabinete, la burocracia, el parlamento y las provincias pueden llegar a frenar el poder del Primer Ministro, también es cierto que éste sigue teniendo gran poder. “Para 1980, las estructuras de la creación de la política exterior habían evolucionado considerablemente desde los días en que Mackenzie King podía hacer política exterior garabateando ‘estoy de acuerdo’ en un memorando enviado por su subsecretario de Asuntos Exteriores. Inexorablemente, el círculo de decisión ministerial se amplió tanto como el volumen, el alcance y la complejidad de los negocios de política exterior y el Estado creció para cumplir estas demandas. Sin embargo, hay límites a esta expansión. Los imperativos de las reuniones de alto nivel [a donde sólo asisten jefes de Estado] y la importancia de la participación personal en la diplomacia no son menos importantes ahora de

⁵⁷ Kim Richard Nossal. The Politics of Canadian Foreign Policy, Traduc. Libre, 2a ed, Prentice Hall Canadá, Ontario, 1989, p. 170

lo que fueron en los años 20. Aún con todo el incremento en la institucionalización y en la burocratización, la importancia de esos hombres y mujeres en la cumbre del sistema de creación-decisión [de la política] no ha disminuido marcadamente”.⁵⁸

Tenemos entonces un poder ejecutivo conformado por el Jefe de Estado (la Reina de Inglaterra representada por el Gobernador General) y por el Primer Ministro (quien es el Jefe de Gobierno).

2.1.2. Poder Legislativo

El poder legislativo canadiense se compone de dos Cámaras, la Alta y la Baja. Esta estructura bicameral corresponde sólo a la instancia federal porque en las Provincias las legislaturas son unicamerales.

El poder legislativo canadiense no está basado en el principio de soberanía parlamentaria porque existe una fusión entre el Parlamento y el Ejecutivo basada en la relación de partidos, donde el ejecutivo real, es decir, el Primer Ministro, dispone de mucho poder justamente por pertenecer al partido mayoritario de la Cámara de los Comunes.

Los diputados son elegidos de entre las provincias por designio popular directo con relación a la proporción poblacional, sin embargo para garantizar a las provincias pequeñas una representación suficiente, se ha establecido que ninguna provincia puede tener en la Cámara de Diputados menos miembros que en el Senado. Además recurriendo a la realidad quebequense y con el afán de garantizar a la minoría francesa una representación justa, Quebec tiene asignados 73 escaños de un total de 301 en la Cámara baja.⁵⁹

Para realizar las tareas propias del poder legislativo, la Cámara de los Comunes está estructurada en comités específicos, que es en realidad en donde se concentra el trabajo más arduo.

Para la aprobación de leyes, existe, como en todas las Cámaras, un procedimiento específico que la misma ha determinado: “cualquier legislación

⁵⁸ *Ibid*, p. 193.

⁵⁹ *Ibid*, p. 155.

atraviesa seis etapas: primera lectura, segunda lectura, etapa de comité, tercera lectura, consideración de la otra Cámara [el Senado] y aprobación real”.⁶⁰

La Cámara Baja tiene poder para legislar sobre las siguientes materias según el Acta Constitucional de 1867: deuda pública y propiedad, regulación del comercio, seguro de desempleo, incremento de impuestos, préstamo de dinero del crédito público, servicio postal, censos y estadísticas, milicia, servicio naval y militar, defensa, establecimiento de salarios tanto para los civiles como para las personas al servicio de gobierno, navegación y buques, establecimiento y mantenimiento de hospitales marinos, control sobre las costas y las pesquerías internas, control de ferrocarriles entre dos provincias o entre una provincia y algún país extranjero, moneda, bancos, incorporación de bancos y emisión de papel moneda, bancos de ahorro, pesos y medidas, intereses, bancarrota e insolvencia, patentes, derechos reservados, indios y tierras reservadas para los indios, naturalización, matrimonio y divorcio y establecimiento y mantenimiento de cárceles.⁶¹

El resto de posibles asuntos a legislar se encuentran bajo el control de las legislaturas provinciales y básicamente se refieren a educación, recursos no renovables, recursos forestales, energía eléctrica y salud. Esto último ha causado grandes debates entre los niveles provinciales y el federal porque estas materias son trascendentales y tener poder sobre éstas implica tener gran control sobre gran número de recursos.

En cuanto al Senado respecta “... [éste] reviste peculiaridades especiales. En primer término, llama la atención que los senadores sean nombrados, no electos, a propuesta del Jefe del Partido en el poder y que no exista una composición paritaria entre las provincias. También es de hacerse notar que hasta hace unos cuantos años su nombramiento era de por vida y una reforma relativamente reciente limitó a la edad de 75 años su estancia en el cargo...”⁶²

Teóricamente los senadores deberían ser designados por el Gobernador General, pero en realidad ese poder ha sido ejercido por el Primer Ministro. Una

⁶⁰ *Ibid*, p. 163.

⁶¹ Acta de Norteamérica Británica. Artículo 91.

⁶² Emilio Carrillo Gamboa. “Visión de un mexicano sobre el sistema político canadiense”, en *Canadá en transición*. Teresa Gutiérrez y Mónica Vereas, et. al, CISAN, UNAM, México, 1994. p. 44.

de las finalidades de la institución debe ser representar a las partes que conforman la Confederación, es decir, las provincias, pero no sólo en términos de número, sino también en función de los diversos grupos sociales que radican en éstas. La otra función del Senado es, en tanto que sus miembros no son elegidos por designio popular, contener y dar forma a las decisiones que se tomen en la Cámara de los Comunes, es decir a las decisiones populares, por denominarlo de algún modo. El Primer Ministro elige a los senadores con base en lo estipulado en el Acta de 1867.

Entre los poderes del Senado está rechazar las leyes que provengan de la Cámara Baja, aunque en realidad eso casi nunca ocurre. Además tiene todos los poderes que posee la Cámara de los Comunes, excepto la de iniciar legislaciones en materia de presupuesto.

Como puede observarse, este último órgano legislativo carece de legitimidad porque su nombramiento depende del Primer Ministro y porque no cumple con una representación de las provincias, o al menos no en términos de representación de grupos, además de que su poder para hacer contrapeso a la Cámara Baja prácticamente no es ejercido. Básicamente el primer punto ha causado polémica y ha sido uno de las materias que se ha intentado reformar tanto en los acuerdos de Lago Meech como en el de Charlottetown (mismos que no fueron aceptados por la Federación), pues esta idea de senadores designados por un Primer Ministro sin la consulta y aprobación de la población resulta un tanto ilegítimo en estos tiempos en los que hay una amplia gama de grupos a la que hay que representar. Además lógicamente no es una idea que concuerde con el discurso de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; si algo hay de legitimidad en el cargo de los senadores, ésta resulta del hecho de que los elige el Primer Ministro.

Para resumir el panorama legislativo canadiense, puedo anotar, citando a Ronald Landes, que “la legislatura bicameral nacional canadiense está dominada por la Casa de los Comunes, mientras que el poder legislativo del Senado está severamente restringido. Basados en la representación de población y elegidos por elección popular directa, los Comunes están organizados con base en la

disciplina de partido y protegidos por el principio de privilegio parlamentario. Mientras que designado como un medio de asegurar la representación regional y provincial, la naturaleza del nombramiento del Senado en su lugar ha resultado en el uso de una institución relacionada con la designación, minimizando su legitimidad y poder en el proceso legislativo. En el contexto canadiense, la noción de soberanía parlamentaria está restringida no sólo por el dominio del ejecutivo, sino por los principios de federalismo y revisión judicial".⁶³

En política exterior los poderes del legislativo no son muy amplios básicamente por la relación que existe entre éste y el ejecutivo, es de esperarse, por ejemplo, que los tratados internacionales pasen, casi siempre⁶⁴, de manera automática por el parlamento porque la mayoría pertenece al partido del Primer Ministro y el Senado rara vez frena algo que ya se haya aprobado en la Cámara baja.⁶⁵

Así tenemos que el papel del parlamento en materia de política exterior en un sistema parlamentario es muy reducido, de hecho la poca influencia que juega tradicionalmente, está determinada por los miembros del Parlamento que forman parte del gabinete.

Kim Richard Nossal señala que la casi nula influencia del Parlamento se explica (además de la fusión entre el ejecutivo y el legislativo) primero porque a la legislatura le faltan recursos para conducir la política exterior ya que en el sistema internacional se requiere habilidad para responder rápidamente, lo que implica que no hay tiempo para consultar con el parlamento y, en segundo lugar, porque el ejecutivo en Canadá no ha sido capaz de dar un papel mas fuerte al Parlamento y por su parte el legislativo ha sido incapaz de demandarlo.

Aunque el parlamento juegue un papel limitado en la definición de la política exterior, al menos la Cámara de los Comunes tiene importantes funciones de legitimación y representación. El papel importante que en un momento dado puede tener el parlamento, y más específicamente los Comités de relaciones

⁶³ Landes, *op. cit.*, pp. 193 y 194.

⁶⁴ Aquí cabe hacer la aclaración de que no es una regla porque en ocasiones no gana una mayoría, sino diferentes minorías que hacen alianza para colocar a su candidato como Primer Ministro. Este hecho sucedió, por ejemplo, durante el periodo del Primer Ministro Paul Martín, que inició su mandato en diciembre de 2003 y concluyó en febrero de 2006.

⁶⁵ Nossal, *op.cit.* p 267.

exteriores y las comisiones conjuntas, es el de proveer a los miembros del Parlamento conocimiento en materia de política exterior.

2.1.3. Poder Judicial

En términos de política interna existe entre las figuras legislativa y ejecutiva una cierta fusión (por la relación entre el partido mayoritario de la Cámara de los Comunes y el Primer Ministro), pero ésta no se extiende al poder judicial, éste es independiente. Sin embargo el papel que esta rama del sistema desempeña en el proceso político, a través de lo que se conoce como revisión judicial, es muy relevante.

La revisión judicial reviste dos modalidades, la primera es completa y la otra es limitada. La primera se refiere a la interpretación de la constitución, mientras que la segunda tiene que ver con las decisiones que se toman para determinar la asignación de poderes dentro de la Federación.

El sistema judicial está organizado en tres diferentes niveles, el federal (representado por las Cortes Suprema y Federal de Canadá), el provincial (constituido por una Suprema Corte Provincial y por cortes superiores de condados y distritales) y cortes provinciales menores (que son como cortes familiares).⁶⁶ La Suprema Corte de Canadá es la instancia de apelación con más alto rango.

Teniendo en consideración la importancia del papel del poder judicial (finalmente son los miembros de la Suprema Corte los que toman la decisión de quién tiene la razón en las disputas provinciales y federales, y al ser estos jueces nombrados por el gobierno federal, podría interpretarse cierta tendencia a favorecer al nivel federal), no resulta ocioso señalar que los jueces se nombran por designación y con base en su profesión legal.

En general la función del poder judicial en el diseño de la política exterior es aún más limitado que el del Parlamento.

⁶⁶ Landes, *op. cit.*, p. 203.

2.1.4. Burocracia

De los departamentos y agencias que conforman la burocracia canadiense, el más importante en términos de política exterior es el Departamento de Asuntos y Comercio Internacional, aunque la mayoría de las agencias o departamentos gubernamentales tienen oficinas específicas en materia de política externa.

El Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional ha sufrido varias transformaciones desde 1909, cuando apareció por primera vez como Departamento de Asuntos Externos (DAE). Evidentemente en 1909 Canadá todavía no gozaba de libertad para diseñar y conducir su propia política exterior, así que realmente el Departamento no tuvo gran trascendencia en ese momento, sin embargo paulatinamente su existencia se volvió pertinente, sobre todo considerando que la Corona tenía cada vez menos capacidad para hacerse cargo de todo lo que la colonia norteamericana le generaba. El Departamento empezó a crecer y a abarcar más asuntos sólo después de que Inglaterra cediera a Canadá la capacidad de conducir su política exterior en 1931.

Desde la época de Trudeau el gobierno ha buscado un esquema administrativo perfecto para alcanzar un sistema más coherente de manejo de la política a través de diversos departamentos pero en realidad los cambios van ajustándose a los momentos políticos y a las circunstancias económicas internacionales. Como ejemplo podemos mencionar que al menos en un par de ocasiones el Departamento de Asuntos Externos se ha fusionado con el de Comercio Internacional porque el gobierno ha entendido que la política exterior no puede manejarse separadamente de la comercial. Actualmente el Departamento de Asuntos Exteriores está unido al Departamento de Comercio Internacional.

Las agencias gubernamentales son importantes en tanto que influyen, a través de su asesoría, en el diseño de la política exterior. El análisis de la burocracia se torna complicado porque muchas agencias tienen, aunque sea de manera periférica, ramificaciones externas. Además las provincias han desarrollado burocracias para la conducción de sus propios asuntos exteriores.

El margen de acción que tenga el Departamento de Asuntos Exteriores depende del grado de protagonismo del Primer Ministro en el exterior, sin embargo es evidente que la dependencia a su cargo tiene atribuciones bien definidas.

Las funciones y objetivos del Departamento son:

- ❖ Representar al Estado en otras capitales
- ❖ Proveer información y evaluación de las condiciones de otros estados,
- ❖ Proveer a los líderes políticos asesoramiento sobre temas de la agenda de política exterior
- ❖ Conducir negociaciones con otros gobiernos
- ❖ Proteger los intereses de los ciudadanos de su estado en el exterior
- ❖ Conseguir los intereses de su Estado en el sistema internacional (Mediante la protección y promoción del comercio internacional, los negocios y los intereses económicos a través de negociaciones bilaterales y multilaterales)
- ❖ Conducir las relaciones diplomáticas y consulares
- ❖ Mantener la comunicación entre el gobierno canadiense y otros gobiernos y entre el primero y las organizaciones internacionales
- ❖ Satisfacer los intereses nacionales a través de las relaciones económicas, políticas y culturales
- ❖ Promover los valores y la cultura canadiense
- ❖ Fomentar la prosperidad y el empleo
- ❖ Brindar protección y asistencia a los canadienses que radican en el extranjero.⁶⁷

Para su buen funcionamiento, el Departamento está dividido en diversas oficinas.

⁶⁷ Scott's Canadian Sourcebook. Traduc. libre, 36a ed., Ed. Southam Inc, Canadá, 2001, p. 16/79-80. y Nossal, *op. cit.*

Aunque el Departamento de Asuntos Exteriores es el principal actor, hay otras Agencias que juegan un papel importante como la de Finanzas, Defensa Nacional, Agricultura, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Banco de Canadá. En el diseño de la política se asume, según Berry V,⁶⁸ que las Relaciones Internacionales deben dejarse a los oficiales.

El Primer Ministro depende de la información del departamento de Asuntos Exteriores y de otros departamentos que guardan relación con la política exterior y los burócratas procuran proveer información intentando incluir un amplio rango de ideas y de actividades departamentales.

La pregunta de qué tan importante es el papel de la burocracia en la política exterior no puede responderse categóricamente en tanto que el poder que esta tenga para otorgar asesoramiento o para administrar sus programas depende de la autonomía de sus representantes.

El número de dependencias que tienen intereses en materia de política exterior se ha multiplicado tanto como los asuntos a tratar en el escenario internacional y es evidente que eso trae como consecuencia una multiplicidad de intereses y por lo tanto, en ocasiones, de conflictos. “Cada departamento tiene su conjunto de intereses particulares que influyen sus posiciones en asuntos relevantes; estos son diferentes por naturaleza de los intereses de otros departamentos. Esto no sugiere, sin embargo, que los intereses nunca se traslapen, simplemente implica que la constelación de intereses sobre una decisión política particular es delineada por esos intereses, compartidos o no. Los intereses departamentales de las agencias pueden ser categorizados como personales, políticos y organizacionales y no están necesariamente relacionados con los oficiales electos”.⁶⁹

Ante la gran variedad de intereses, la norma prevaleciente en el Departamento de Asuntos Exteriores ha sido esforzarse por alcanzar consensos a través del intercambio y consulta interburocrática. Para evitar la confrontación,

⁶⁸ En “Human Rights and Foreign Policy-Making” pp. 59-76, Traduc. Libre, en Human Rights in Canadian Foreign Policy, R.O. Matthews y C. Pratt, McGill-Queens University Press, Canadá, 1988.

⁶⁹ Laura Leigh Kieley, The 1994 Foreign Policy Review: A Study of the Policy Process in Canada, Traduc. Libre. A research paper submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts. Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Ottawa, May 1996, p. 52.

dice Richard Nossal, "Hay otras formas de reconciliar los intereses políticamente divergentes: por el ejercicio de la autoridad, por manipulación, por persuasión o por inducción. No porque el analista no pueda observar el conflicto, significa que los participantes en el proceso de la decisión-creación, ambos políticos y burócratas, estuvieran todos de acuerdo en los fines y medios y hayan desarrollado una concepción unánime del interés nacional. Por el contrario, el paradigma político burocrático sugiere que debemos buscar intereses en competencia dentro del Estado y abandonar la concepción analítica de que el Estado, o el gobierno es una entidad monolítica con un interés único, racional e identificable".⁷⁰

El paradigma del modelo burocrático, aunque creado para explicar la forma de elaborar política en Estados Unidos, es aplicable al estudio de la política en Canadá. La hipótesis más elemental de dicho modelo sugiere que en la definición de política exterior intervienen diferentes actores que aunque pueden entrar en conflicto, logran alcanzar el consenso gracias a una institución mediadora. El Ministerio de Asuntos Exteriores no es el único que tiene jurisdicción sobre la política exterior, pero sí es la agencia que tiene una función de coordinación y de cohesión.

Cuando, en el paradigma burocrático, no se resuelven las diferencias en el ámbito burocrático, el Gabinete es el encargado de resolverlas. Empero, es necesario agregar que la forma en que procede el actor mediador no puede ser completamente objetiva, por el contrario, es importante reconocer que los intereses de ciertos grupos poderosos (como el de los empresarios) influyen de manera importante en las decisiones que éste toma.

Esta perspectiva es sin duda marxista y, aunque en otro momento de esta investigación se ha dicho que generalmente los paradigmas resultan poco integrales para explicar la realidad, en este caso, es una buena explicación si consideramos el actual contexto neoliberal en el que justamente los grupos empresariales gozan de gran poder. En este sentido, el contrapeso puede llegar a ser representado por los grupos de la sociedad civil.

⁷⁰ Nossal, *op. cit.*, p. 123

En los sistemas parlamentarios existen dos características importantes en términos del modelo burocrático de la política exterior; primero, no hay consenso respecto de qué jurisdicciones o departamentos atraviesan la política exterior (esto es importante porque implica que el diseño de la política exterior está concentrada en diferentes niveles que tienen que entrelazarse) y, segundo, el gobierno tiende a estar marcado por agencias centrales muy fuertes, cuya función es coordinar la política. De ser necesario, dichas agencias fungirían como árbitros en las disputas entre los departamentos competentes.

Y una tercera característica, para Canadá y Australia, es que existe una mayor posibilidad de conflicto porque, aunado a las diferentes agencias, los gobiernos provinciales tienen grandes poderes. Ya se señalará unas líneas más adelante cuál es el papel de las provincias en materia de política exterior.

2.1.5. Las provincias

En las provincias el poder ejecutivo real lo ostentan los Primeros Ministros y el formal los gobernadores lugartenientes como representantes de la Reina. Por la evolución que ha tenido la Confederación y por la relativamente reciente independencia en materia de política exterior, no existe ningún documento constitucional que asigne competencias específicas sobre el asunto ni a las provincias ni al gobierno federal. Todo se ha establecido por costumbre, pero se entiende que las provincias tienen amplias prerrogativas para conducir, de manera un tanto independiente al gobierno central, sus relaciones con otros estados, sobre todo cuando se trata de asuntos comerciales o de medio ambiente.⁷¹

El gobierno federal tiene el papel de supervisor y de eje rector frente a las provincias. Un ejemplo es el de los acuerdos internacionales, donde el gobierno central ha orillado a las provincias a incorporarse dichos acuerdos. Este hecho ha implicado, desde luego, una recentralización parcial del poder de la federación. Aunque la habilidad legal del gobierno federal para hablar por las provincias y comprometerlas está sujeta a debate, cabe señalar que ninguna de éstas ha

⁷¹ En términos de política interna, las provincias tienen amplias facultades en materia fiscal y económica.

retado al gobierno en la implementación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.

Puede pensarse que si Canadá es una Confederación donde las provincias tienen gran margen de acción, es fácil confrontarse con el gobierno central, sin embargo este tiene preeminencia mediante la cláusula de “orden, paz y buen gobierno”,⁷² en donde queda implícito que tiene la capacidad de tomar decisiones aún sin el consentimiento de las provincias. Además para llegar a acuerdos, el gobierno central busca espacios de negociación, como cuando se negoció el Tratado de Libre Comercio, donde, con el fin de alcanzar un consenso y comprometer a todas las provincias, se creó un comité federal-provincial.⁷³

Quizá una de las explicaciones del silencio de las provincias ante la recentralización se debe a que ellas desean aparecer como lugares hospitalarios ante la inversión; lo que implica que están en una lógica global de la que no desean escapar. La otra razón es la complicación constitucional que surge en el gobierno federal para implementar los tratados que interfieran en áreas de jurisdicción provincial.

“Ambos niveles de gobierno (*el federal y el provincial*) pueden buscar disolver el impacto político del conflicto de intereses institucionalizando procedimientos de consulta y de coordinación y tratando de acomodar los intereses legítimos del otro. Pero el potencial del conflicto siempre permanecerá, arraigado tanto en la soberanía compartida como en la imprecisión constitucional... En breve, solo una reestructuración radical del sistema federal canadiense eliminaría las limitaciones impuestas a los diseñadores de la política exterior en Ottawa...”⁷⁴

No podemos tratar a los gobiernos subnacionales de los sistemas federales muy ligeramente, sobre todo porque últimamente han incrementado su papel en los asuntos internacionales. En Canadá los gobiernos provinciales juegan un papel

⁷² An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith, Artículo 91.

⁷³ Nossal. *op. cit.*, p. 300.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 276.

importante en materia de política exterior, en parte por la singularidad de la Constitución Canadiense.⁷⁵

Ni en el Acta constitucional de 1867 ni en la repatriación de 1982 se hizo mención del papel que tendrían las provincias o el gobierno federal en materia de política exterior. Quizá en 1867 la aclaración no era necesaria en tanto que Canadá era parte de la Corona. Como no ha habido constitucionalmente tal aclaración, las provincias han entendido que pueden buscar la promoción de sus intereses más allá de las fronteras.

La falta de definición constitucional clara del papel que deben tener las provincias se refleja en el hecho de que estas quieren buscar por sus propios medios ciertos beneficios económicos y como ejemplo se pueden mencionar las misiones comerciales que provincias como Québec y Ontario han establecido en otros países.

El caso de la provincia de Québec es un caso especial por sus particularidades histórico-sociales. La década de los sesenta representó un cambio (conocido como la revolución tranquila) de actitud de los franco canadienses de Québec y dicha actitud se reflejó en su comportamiento en el exterior. Por ejemplo, en 1965, el Ministro de Educación de Québec dejó claro que esta no era una provincia como las otras, sino que Québec representaba una comunidad nacional distinta y debía ser capaz de representar dicha comunidad internacionalmente en todas las materias relacionadas con su distinción.

La posición de Ottawa era que el gobierno central era el único representante de Canadá en el exterior y el único que podía firmar tratados, elegir embajadores y hablar por el país en las conferencias internacionales.⁷⁶ El problema en estos dos puntos de vista opuestos es que la interpretación de la constitución canadiense no da una respuesta tajante, es ambivalente.

En los hechos, Ottawa no ha podido hacer mucho para detener la participación de Québec en el exterior. Esta tiene delegaciones en distintas ciudades del mundo y hasta ha firmado numerosos tratados con la *Francophonie*.

⁷⁵ *Ibid*, p. 255.

⁷⁶ Gordon Mace; Louis Bélanger e Ivan Bernier. "Canadian Foreign Policy and Québec" pp. 119-139 Traduc. Libre, en *Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy*. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, p. 122.

En 1985 Quebec firmó un acuerdo que establecía cuáles eran las modalidades de su participación en la Cumbres de la *Francophonie*. Este acuerdo sentó un precedente importante sobre la forma en que las provincias podían actuar en el exterior y el gobierno federal no tuvo la posibilidad legal de impedirlo.

En caso de que las provincias entren en conflicto con el gobierno federal por las atribuciones que a cada una corresponden, la Suprema Corte de Canadá es la encargada de poner fin a las disputas.

Según Dennis Stairs,⁷⁷ la conducta de los políticos canadienses, particularmente a nivel federal, tiene algo que ver con el mutuo acuerdo de intereses entre anglo y francoparlantes, lo que fue un prerrequisito para la Confederación y que ha sido esencial para su supervivencia desde entonces

De todo esto podemos concluir que la elaboración y ejecución de la política exterior se ve afectada no sólo por las políticas internacionales e internas, sino también por la forma de gobierno y por la manera en que la autoridad y el poder están distribuidos en el aparato estatal.

Esta es la forma en que los actores tradicionales gubernamentales interactúan para participar en el diseño de la política exterior, ya en nuestro tercer capítulo hablaremos del actor no tradicional, de la sociedad civil. Sin embargo, debemos recalcar que es importante la comprensión de estos actores originales pues su interacción con la sociedad civil como actor novel, tiene que ver con la búsqueda de una legitimación que la política tradicional ya no brindaba a escala social.

2.2. La democratización de la política exterior

Aunque en términos generales puede decirse que la democratización de la política exterior canadiense ha implicado la inclusión de diferentes grupos de la sociedad civil canadiense en el diseño de la misma, cabe plantearse diferentes preguntas 1.- ¿Cuándo comenzó la llamada democratización? 2.- ¿Cómo inició? y 3.- ¿Cómo ha transformado la forma de hacer política?

⁷⁷ En "Myths, morals, and reality in Canadian foreign policy". Traduc. Libre, en *International Journal*, Vol. 58, No. 2, Spring, 2003, pp. 239-256.

Antes de dar respuesta a estos planteamientos, comenzaremos por dar una definición de política exterior. Aunque no hay consenso en la academia respecto a este término, para este estudio es suficiente entender a la política exterior como el conjunto de acciones, objetivos y decisiones que toman las entidades con soberanía en el escenario internacional, es decir, los estados, frente a otros estados.

Cabe destacar que para que los estados logren plantear las acciones, objetivos y decisiones que van a ejecutar, de manera previa atraviesan por un periodo de elaboración de la política, en donde los encargados de diseñarla –los actores que ya hemos mencionado antes- analizan una serie de circunstancias nacionales e internacionales para definir su interés nacional, sus objetivos y sus estrategias para la consecución de intereses.

Justamente la parte que más nos interesa del proceso de elaboración de la política exterior es la correspondiente al diseño porque cuando el gobierno canadiense se refiere a la democratización de la política exterior, se está refiriendo a la incidencia que diferentes grupos de la sociedad civil tienen en el proceso de elaboración de la política exterior; existe un momento (cuando se plantean el interés nacional y los objetivos) donde la sociedad es escuchada por su gobierno para atender a sus necesidades.

Desde el llamado proceso de democratización, los mecanismos de participación han evolucionado de manera considerable, hecho que se refleja en diversos espacios de interlocución, mismos que se analizarán de manera más puntual en los siguientes apartados.

2.2.1. El concepto de democratización de la política exterior: el argumento de Neufeld

Antes de desarrollar por completo este punto, es necesario hacer la aclaración de que la democratización de la política exterior no sólo se refiere al ámbito interno, también tiene implicaciones en el exterior. Según Mark Neufeld la democracia es fuente y objetivo de política exterior. Como fuente, se refiere al compromiso del gobierno de consultar con los canadienses sobre la futura

dirección de su política exterior y como objetivo, guarda relación con el papel de Canadá en otros países que requieren asistencia técnica o infraestructura social para lograr construir la paz y la democracia.⁷⁸

Lo importante de este análisis es rescatar que la democratización de Canadá no sólo responde a presiones internas, sino también a la necesidad de representar un buen papel como potencia media en el escenario internacional y esto a su vez, permite, según Neufeld, ayudar a mantener la hegemonía y estructura del orden mundial. Por una parte Canadá juega un papel relevante como mediador y, por otra, el país demuestra que a largo plazo resulta benéfico sacrificar los intereses nacionales por un interés común que ayude a reforzar el orden global.

Ser potencia media implica servir al modelo económico y político existente, lo que al mismo tiempo puede hacer cuestionable la ética y la moral del Estado, sobre todo si esto implica tener una actitud pasiva frente a temas como el militarismo o una actitud intolerante con los países del tercer mundo.

El concepto de potencia media generó polémica por sus implicaciones; ser potencia media significaba ser facilitador del *status quo* y mientras algunos consideraban que esto implicaba secundar a Estados Unidos en prácticamente todas sus decisiones, otros, los más nacionalistas, pensaron que era una buena forma de presentar a Canadá como un Estado que podía y debía proyectar confianza hacia los demás y defender ciertos valores morales como la democracia, las libertades, los derechos humanos, etc.

Ante estas visiones encontradas, el gobierno se vio en la necesidad de replantearse el concepto de potencia media pues si bien era necesario seguir contribuyendo a la estabilización del orden global, también era importante legitimar lo nacional.

Siguiendo con esta argumentación, se denomina al proceso de democratización de la política exterior canadiense como una revolución pasiva en términos gramscianos; una revolución surge como respuesta de la clase

⁷⁸ Mark Neufeld. "Democratization in/of Foreign Policy:Critical Reflections" Traduc. Libre. Ponencia presentada en la Joint ISA-AMEI Joint Conference, Manzanillo, México, diciembre de 1997, 30 pp.

hegemónica a una crisis orgánica. Es una forma de reorganizar para reestablecer la hegemonía.

“Algo que resulta crucial para el entendimiento de una revolución pasiva es la constante noción de ‘transformismo’ – la cooptación de líderes potenciales de grupos sociales subalternos mediante la estrategia de ‘asimilar y domesticar las ideas potencialmente peligrosas, ajustándolas a las políticas de la coalición dominante’.”⁷⁹

En el caso canadiense de acuerdo a esta visión teórica, los líderes que debían cooptarse eran los de las ONG y la idea que debía ser asimilada era la de la democracia. El replanteamiento que presentaban algunos grupos puede hacerse evidente desde 1992, cuando diferentes ONG presentaron el documento “Transformation Moment: A Canadian Vision of Common Security”, en donde se pedía la democratización en el proceso de diseño de la política exterior.

Por democratización, la gente se refería a ir mas allá de las reformas parlamentarias, también implicaba incluir mayor participación pública en el proceso de creación de la política y mayor acceso público a la información del gobierno.

Sería un error omitir que algunos autores como Neufeld consideran que las reformas y propuestas planteadas con la llamada democratización en realidad corresponden más a la forma que a la sustancia. Este autor argumenta, por ejemplo, que los foros nacionales (de los que se hablará mas adelante) no eran del todo neutrales pues muchos de los asistentes se convertían en *skateholders*, es decir, en grupos que apoyan al gobierno.

En este sentido es que la democratización de la política exterior canadiense puede entenderse como una forma de revolución pasiva, donde el único objetivo es fortalecer la hegemonía doméstica.

En este artículo, se encuentra una distinción importante entre la democracia-poliarquía y la democracia popular. La poliarquía hace referencia sólo a los procesos –como las votaciones-, por lo que no existe contradicción entre un proceso democrático (poliárquico) y un orden social plagado de inequidades. Por el contrario, la democracia popular implica beneficios para la sociedad en general,

⁷⁹ *Ibid*, p.10.

aquí lo que cabría preguntarse en este sentido es qué tipo de democracia es la que Canadá se ha planteado.

2.2.2. La democratización como parte del papel que juega Canadá en el escenario internacional.

Seguramente la primera pregunta que surge de todo lo anterior es ¿Pero qué debe entenderse por democracia? Las democracias liberales incluyen, según Kim Richard Nossal “ideas normativas tales como la soberanía popular; la equidad política de todos los ciudadanos adultos; el ejercicio del gobierno con el consentimiento del gobernado, lo cual usualmente implica elecciones que deben ser libres y justas; la existencia de una serie de libertades y derechos civiles y políticos, incluyendo el derecho de asamblea, de libre expresión, de organización política y de oposición al régimen; el prevailecimiento de la ley, incluyendo un poder judicial independiente y justo y un rango de derechos jurídicos, entre los cuales el más importante es la igualdad ante la ley. También debemos buscar evidencia de participación equitativa de todos los ciudadanos a pesar de la clase, la etnicidad, el género y otros atributos en la vida política de la comunidad”.⁸⁰

Quizá a esta definición sólo habría que agregarle el elemento de los mecanismos de consulta, que en los últimos años han cobrado gran relevancia y que se han convertido en pilar esencial de una verdadera democracia, junto con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas.

En general podemos decir que cuando el gobierno canadiense habla de democracia se refiere a libertad individual, derechos humanos, respeto a la ley y a las minorías. Como los canadienses cumplen con esos requisitos a nivel nacional, consideran que son capaces de ayudar a otros países a establecer las mismas condiciones y aunque los métodos que los canadienses emplean para apoyar la democracia mas allá de sus fronteras no se parezcan a los procedimientos utilizados por los Estados Unidos, se corre el riesgo de que el apoyo a la democracia vaya en detrimento de circunstancias culturales.

⁸⁰ Kim Richard Nossal. “The Democratization of Canadian Foreign Policy: The Elusive Ideal” pp. 29-41, Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, p. 30.

Considerando que los canadienses se ven así mismos como una potencia media que ha decidido también exportar su modelo de democratización, vale la pena preguntarse cuáles son las razones que, en su opinión, les permiten tener validez moral suficiente para exportar su modelo democrático a otros lugares del mundo. La respuesta reside en que, desde la perspectiva liberal, los estados no democráticos son una amenaza para la paz internacional. Cabe señalar que este argumento liberal es erróneo porque es evidente que las democracias no han sido capaces de escapar a las guerras, de hecho, paradójicamente, esos mismos países democráticos son los que inician enfrentamientos militares.

Para Robert H. Jackson si la democracia se quiere imponer por intervención, guerra o conquista, entonces es ilegítimo porque va contra el espíritu de la sociedad internacional, pero si la democracia pretende alcanzarse por medios no coercitivos y diplomáticos, entonces no se contraviene la ley internacional ni la soberanía del Estado.⁸¹

Finalmente, de manera legítima o no, algunos países democráticos y poderosos y aún las potencias medias como Canadá han querido imponer la democracia en prácticamente todo el mundo.

Un elemento que ha permitido que Canadá sea capaz de fortalecer los procesos democráticos en otros países es la percepción que otros estados tienen de que Canadá es un sistema democrático que goza de una buena reputación internacional y de un amplio margen de negociación, aunado a la preocupación por ayudar económicamente a otras naciones.

Canadá goza de excelente reputación internacional quizá como resultado de no haber sido un país imperialista en el sentido que Gran Bretaña, España o Portugal lo fueron. En un discurso, el presidente de Cuba, Fidel Castro, aseguraba: "A pesar de las diferencias, los canadienses has sido nuestros mejores amigos, los mas decididos y leales, lo mas independientes... siempre he puesto a las relaciones cubano-canadienses como un ejemplo a seguir. Que pena que tengamos a los Estados Unidos tan cerca y a Canadá tan lejos, y que no sea al revés... en un mundo en donde las naciones ricas han intervenido por todas

⁸¹ En "Morality, Democracy and Foreign Policy", pp. 45-61, Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, p. 49

partes, sobre todo en África y América Latina, los canadienses no han intervenido en ningún lugar. Entonces ¿que son los canadienses? Y yo digo que son buenas personas, maravillosas personas. Y por todas estas razones, nosotros los cubanos estamos orgullosos de ser sus amigos...”⁸²

Los canadienses tienden a pensar que es correcto y prudente que su país participe como guardián de paz (*peacekeeping*) y que ofrezca ayuda económica externa. En un estudio realizado en 1995 se encontró que 82% de los canadienses consideraban importante ayudar a la gente en países pobres y 74% creía que el monto de la ayuda debía permanecer como estaba, o bien incrementarse.

Esta percepción ocurre porque quizá a los canadienses les gusta creer que son un país generoso que juega un papel importante en la arena internacional.

Ya arriba se hacía mención de que Canadá goza de un amplio margen de negociación y en parte también ha sido porque su discurso de la democracia tiende a estar relacionado con otros temas como el desarrollo. En 1950 Canadá se unió a los países donantes de la Organización de Naciones Unidas. La principal agencia donadora es la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (*Canadian International Development Agency CIDA*).

La ayuda canadiense sigue tres patrones diferentes, uno es a través de los organismos multilaterales, el segundo a través de las relaciones bilaterales y el tercero la que se destina a ONG y sociedad civil. Cabe señalar que Canadá nunca ha alcanzado el objetivo de donar el 0.7% de su PIB para fomentar el desarrollo, según se acordó en Naciones Unidas. Entre 1985 y 1995 se ubicó sólo con el 0.5 y 0.3%.

Otro de los elementos que ha formado parte del discurso de la democratización al exterior ha sido el de los derechos humanos. La discusión de este tema se ha incrementado en las últimas dos décadas en Canadá, aunque no siempre ha existido una gran claridad al respecto entre los miembros del gabinete ni entre los Primeros Ministros.

⁸² Discurso de Fidel Castro citado en Pavel Consuegra Montes. "Las relaciones cubano canadienses en los noventa y la influencia de Estados Unidos", pp. 51-76, en Los retos frente a la internacionalización, lo público, lo privado y la identidad en América Latina y Canadá. Delia Montero Contreras y Raul Rodriguez Rodriguez, *et. al*, Seminario Universitario de Estudios Canadienses en América Latina, 344 pp.

El asunto de la promoción de la democracia en el exterior se ha convertido en un punto importante de la política exterior canadiense desde mediados de la década de 1990. Cuando el Parlamento emitió el reporte “Política Exterior de Canadá” (*Canada’s Foreign Policy*), mismo que estableció como tema central de la política exterior canadiense los requerimientos de la seguridad compartida, la prosperidad compartida y la custodia del medio ambiente compartida, junto con la práctica del diálogo, la tolerancia y el compromiso a una sociedad democrática abierta, la justicia económica y social y el respeto a los derechos humanos y el trabajo por la paz internacional.

En este mismo reporte también se establecía que la asistencia para el desarrollo debía incrementarse al 25% y que las áreas prioritarias eran las necesidades humanas básicas, los derechos humanos, el buen gobierno y el desarrollo democrático, la participación de la mujer, la sustentabilidad medioambiental, el desarrollo del sector privado y la participación pública.

Aunque estos valores se han mantenido constantes desde entonces, es importante reconocer que junto con estos ideales, Canadá ha sido también pragmático. En palabras de Melakopides, “Estos valores pueden servir como criterio para políticas consistentes, políticas que deben ser reguladas pero pragmáticas, idealistas en concepto pero realistas en aplicación”.⁸³ El pragmatismo se torna necesario en determinados momentos por una serie de requerimientos domésticos y por las circunstancias externas, lo que implica que el exceso idealista tenga que ser contenido.

Después del reporte del Parlamento, el Primer Ministro emitió una respuesta oficial que sería conocido como *Canada in the World*, en donde se reconoció que el país estaba en una posición privilegiada para influir en los cambios del mundo y prometió ejercer esa influencia responsablemente y proteger y promover los valores canadienses y sus intereses en el mundo. La protección estaba puesta en lo que a partir de entonces sería conocido como los tres pilares de la política exterior canadiense: la prosperidad, la seguridad y los valores y la cultura.

⁸³ Melakopides, C. “The 1993 Liberal Comeback: a Preliminary Sketch” pp. 164-187, Traduc. Libre, en *Pragmatic Idealism: Canadian Foreign Policy 1945-1995*, McGill-Queens University Press, Canadá, 1998, p. 167.

En “Canadá en el Mundo” se establecía que la cooperación en China (para poner un ejemplo de idealismo pragmático) se aplicaría bajo cuatro principios: asociación económica, desarrollo sustentable, paz y seguridad y respeto a los derechos humanos. “Canadá adoptaría el diálogo en lugar de la confrontación, pero denunciaría todas las violaciones flagrantes de derechos humanos”.⁸⁴

El argumento de este idealismo pragmático es que la promoción de los derechos humanos y el comercio no se excluyen mutuamente, por el contrario, pueden vincularse con la promoción del comercio, la seguridad, el desarrollo sustentable, el buen gobierno y los derechos humanos.

La pregunta que varios autores plantean, entre ellos Denis Stairs,⁸⁵ es por qué los canadienses piensan que los pilares de su política exterior tienen que ser los valores y la cultura. En primera instancia sugiere que lo hacen porque de esa forma fortalecen la credibilidad de su diplomacia, aumentan el atractivo de su comunidad como un lugar donde se realiza esfuerzo económico y promueven las exportaciones académicas y culturales. Desde luego la intención de dar a conocer al país en el exterior, tiene además intereses económicos muy específicos.

En general, por su posición en el mundo y por su democracia interna, Canadá puede actuar como un agente que promueve y logra la construcción de nuevas normas internacionales y fortalece los procesos democráticos, trabajando de manera conjunta con otros estados, organismos internacionales y con ONG, como lo ha hecho históricamente.

A nivel interno, la democratización ha implicado algo diferente. “En algunos casos [cuando se pide la democratización interna] se pide el mejoramiento o transformación de las instituciones políticas, en otros se demanda un cambio en el proceso democrático, en muchos casos se piden ambas cosas. En Canadá, el desarrollo de una política internacional más democrática se ha centrado en el cambio del proceso político para hacerlo más transparente (a través del desarrollo de opciones políticas, proceso de decisión-creación, implementación y monitoreo y evaluación) y más accesible (por medios tales como la publicación de

⁸⁴ *Ibid*, p. 172.

⁸⁵ *Op. cit.*

documentos, audiencias, mesas redondas...); el efecto es expandir las oportunidades para la participación de la gente”.⁸⁶

2.2.3. El proceso de democratización de la política exterior canadiense

Responder a la pregunta de cuándo y por qué surge la democratización de la política exterior es un poco complejo porque, como ya se anotado antes, este tipo de procesos se van gestando paulatinamente. Gran parte de la literatura existente al respecto coincide en que esto sucedió en un momento político específico y bajo el liderazgo del partido liberal, en el año de 1993.

Sin embargo, esta perspectiva hace poco o nulo reconocimiento al desarrollo histórico que ha tenido la sociedad civil y al trabajo que ha realizado y que ha impulsado, de manera simultánea al proceso “iniciado” por el partido liberal.

Una vez hecha esta aclaración, es evidente que habremos de hacer una reseña de ese desarrollo histórico, que sin duda, nos permitirá entender cómo surge la sociedad civil en Canadá y cómo ha operado en las últimas décadas para fortalecer e impulsar el proceso de democratización de la política exterior.

Gran número de autores e incluso de políticos argumentan que la democratización de la política exterior canadiense comenzó con las elecciones de 1993, porque fue cuando el partido liberal hizo uso del discurso de la democratización para ofrecer a los canadienses una forma más dinámica de diseñar la política exterior, poniendo énfasis en la idea de que antes de esa fecha los gobiernos no habían considerado las voces de la sociedad civil al momento de diseñar la política, aunque en realidad ya desde la décadas anteriores, según señala Kim Richard Nossal, se empezaban a hacer consultas.

En 1928, como parte de un esfuerzo internacional para combatir la apatía pública y la ignorancia en materia de asuntos internacionales, se creó el Instituto Canadiense para Asuntos Internacionales, mismo que estableció divisiones en

⁸⁶ Tim Draimin y Betty Plewes. “Civil Society and the Democratization of Foreign Policy”. pp. 63- 79, Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, p. 64

diferentes ciudades canadienses, involucrando a políticos retirados, académicos y oficiales del gobierno.

Años más tarde, en la década de los sesenta hubo acercamientos entre el primer ministro Pearson y diferentes ONG y aunque no representó en su momento un compromiso de involucrar a la sociedad civil en el diseño de la política exterior, implicó el reconocimiento de que otros actores tenían presencia en el escenario nacional. También fue en esta época en la que el gobierno empezó a promover la participación pública, a hacer donaciones a las ONG y a obtener ventaja de los recursos y experiencia que estas tenían en materia de desarrollo.

En 1968 se fundó el Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional (*Canadian Council for International Cooperation*) como un organismo que cobijaba a diversas ONG para el desarrollo. Este hecho inauguró una nueva etapa en la cooperación entre agencias y dio inicio al diálogo con el gobierno, aunque no siempre esos nuevos actores fueron incluidos en todos los procesos.

En 1968, por ejemplo, el gobierno de Pierre Elliot Trudeau lanzó una revisión de la política exterior canadiense, pero estuvo muy cerrada al aparato gubernamental y prácticamente hizo caso omiso de los académicos, columnistas y otros que intentaron influir en el resultado, incluso el papel del parlamento fue confinado a las pláticas *ex post facto*. También el después ministro Brian Mulroney tuvo sus revisiones respectivas en 1985 y 1986, pero estas fueron más abiertas que la de la era de Trudeau.

En la década de los ochenta, el Departamento de Asuntos Exteriores empezó a establecer consultas permanentes con ONG relacionadas con derechos humanos. En resumen, como se desprende de este pequeño recorrido, el interés del gobierno por reconocer a la sociedad civil y trabajar de manera conjunta con ella, al menos para obtener información y experiencia, es un hecho que data de mucho tiempo atrás, aunque fue hasta el año de 1993 que un partido que aspiraba al poder planteó el tema de una manera diferente, quizá es por eso que cuando se habla de la democratización en Canadá, la mayoría de los autores consideran el año de 1993 como punto de partida.

Nuevamente, cabe reiterar que estos procesos también fueron resultado de la presión que las ONG ejercieron a lo largo de estas décadas, por ejemplo, fue la comunidad de ONG la que, antes de 1993, pidió por primera vez una revisión de la Política Exterior con el objetivo de analizar la situación de la asistencia oficial al desarrollo (ODA) que Canadá brindaba y el amplio marco político de las relaciones internacionales de Canadá.

La campaña del Partido Liberal en 1993 no sólo centró su atención en la política exterior, como se describirá brevemente a continuación, también planteaba soluciones a las problemáticas económicas y sociales que se habían presentado durante los años en que el Partido Conservador había gobernado (de 1983 a 1993).

En este contexto, el partido le dio prioridad en su plataforma a la creación de empleos y crecimiento económico. Su plataforma está contenida en 'Creando Oportunidad. El Plan Liberal para Canadá' (*Creating Opportunity. The Liberal Plan for Canada*), mejor conocida como 'Libro Rojo'

Con la llegada de este partido se manifestó que se trabajaría a favor del multilateralismo y se adoptarían otros compromisos tradicionales como ampliar la definición nacional e internacional de seguridad, abarcando objetivos como el desarrollo sustentable, la prosperidad económica global y la erradicación de la pobreza e inequidad social.

El Libro Rojo es importante no sólo porque se reconoció que establecía el respeto y apoyo a la democracia y a los derechos humanos en todo el mundo, sino porque además, hablaba de un proceso de política exterior más abierto al interior del país. Dentro del Libro Rojo había otros cuatro objetivos muy específicos: crear nuevas directrices en las relaciones Canadá Estados Unidos, el mantenimiento de la paz y la ayuda extranjera, la participación del país en foros multilaterales y el desarrollo de un proceso abierto para el diseño de la política exterior.

Aunque los liberales plantearon en el Libro Rojo un proceso de democratización, no se dieron a la tarea de explicar a qué se referían y dieron por hecho que este proceso sólo implicaría la participación más activa de diferentes grupos de la sociedad civil en el diseño de las políticas interna y externa. En el

Libro Rojo la promesa de un proceso más abierto de política exterior centró su atención en el establecimiento de un Foro Nacional sobre las Relaciones Internacionales de Canadá y en la participación más activa del Parlamento.

El “Libro Rojo” tenía ocho capítulos que abarcaban diferentes aspectos de la vida canadiense: la política, la economía, la cultura, el medio ambiente y la sociedad civil. Los temas se presentaban como sigue 1) Un marco económico; 2) Invirtiendo en la gente; 3) Una economía innovadora; 4) Desarrollo sustentable; 5) Fortaleciendo nuestra sociedad; 6) Gobernando con integridad; 7) Aborígenes, y 8) Una política exterior independiente.

En el punto cinco, cuando se hace referencia a la necesidad de ‘fortalecer la identidad cultural canadiense’ no se habla de Québec como una sociedad distinta ni de otros elementos, sólo se hace mención de las instituciones que son vehículo de cultura. Se reconoce que la cultura es un asunto que compete tanto al gobierno provincial como al federal. Según se señala en el libro, es un área donde la cooperación provincial-federal es esencial.⁸⁷

Es importante rescatar este punto porque históricamente ha habido fricciones entre el gobierno federal y la provincia de Québec y aunque el partido liberal estaba haciendo una nueva propuesta política, parecía no estar preocupado por dar reconocimientos especiales a Québec y por tanto a alcanzar consensos con la provincia.

En el capítulo ocho, se establecía que “Los liberales creen que los canadienses quieren que su gobierno juegue un papel más activo, independiente e internacionalista en un mundo en cambio. Los canadienses quieren un gobierno que se enorgullezca de su tolerancia, de su apertura, y de su sentido común y que refleje esos valores en su política exterior”.⁸⁸

En ese mismo capítulo ocho está el apartado ‘Proceso abierto para la creación de la política exterior’ y dice, textualmente, “Los Liberales creen que cualquier esfuerzo canadiense por buscar la democracia, la apertura y el respeto a los derechos humanos en el mundo debe estar reflejado en casa en nuestras instituciones y estructuras cuyo mandato es el desarrollo y la ejecución de la

⁸⁷ Liberal Party of Canada. Creating Opportunity. The Liberal Plan for Canada. Traduc. Libre, Ottawa, 1993, p. 88

⁸⁸ *Ibid*, p. 104.

política exterior. Un gobierno Liberal establecerá un Foro Nacional sobre las Relaciones Internacionales de Canadá como parte de nuestro compromiso con la democratización de la creación de la política exterior en Canadá.

Este Foro Nacional se reunirá anualmente para discutir temas importantes y las directrices de la política exterior canadiense. El Foro incluirá representación del Parlamento y de organizaciones no gubernamentales y miembros del público en general que tengan interés o que estén involucrados en los asuntos mundiales. Un gobierno Liberal también expandirá los derechos del Parlamento para debatir mayores iniciativas de política exterior, tales como el desplazamiento de fuerzas para el mantenimiento de paz, y el derecho de los canadienses para regular y tener consultas serias en asuntos de política exterior”.⁸⁹

Una vez que los Liberales llegaron al poder, instauraron un Comité Conjunto Especial de la Cámara de los Comunes y de la Cámara Alta para que revisaran la política exterior canadiense y le encomendaron la tarea de realizar un reporte. Este Comité Conjunto se compuso por quince miembros de la Cámara de los Comunes y siete miembros del Senado y empezó a funcionar oficialmente en marzo de 1994.

Paralelamente, también se creó un Comité para la revisión de la defensa nacional, sin embargo este no ha recibido tanta atención como el de política exterior aún cuando también en él se vertieron las opiniones de diferentes grupos.

El Reporte que el Comité Conjunto Especial entregó al Gobierno se dividió también en ocho capítulos. El capítulo ocho se refiere a la democratización de la política exterior y, para la elaboración de su reporte, específicamente en ese apartado, el Comité tomó en consideración a ONG, compañías, consultores y Universidades que el Ministro de Relaciones Exteriores había invitado para ese fin. Como resultado de esa invitación, el Comité recibió 561 resúmenes.

Como una primera recomendación, los miembros del Comité Conjunto que habían estado presentes en el primer Foro Nacional de Relaciones Internacionales de Canadá que se llevó a cabo el 21 y 22 de marzo de 1994, señalaron al Gobierno que los temas de discusión del Foro fueran más específicos y que las

⁸⁹ *Ibid*, p. 109.

posiciones que habrían de presentarse se enviaran por adelantado a los participantes.

Como una segunda sugerencia en materia de democratización, el Comité Conjunto propuso la creación de un 'Centro de Desarrollo para la Política Exterior'⁹⁰ (*Centre for Foreign Policy Development*) cuyas funciones serían promover el Diálogo entre el gobierno, la gente de negocios, los académicos, los profesionales y las ONG, donde también los parlamentarios tuvieran un papel activo.⁹¹

Como las reformas a los procedimientos del parlamento en 1982 ordenaban al Gobierno responder por escrito a los reportes de los comités en los 100 días posteriores a su emisión, el Gobierno entregó al Comité Conjunto en 1995 una respuesta al reporte que este había realizado y en ésta se especificó que la política exterior se enfocaría en tres objetivos centrales 1) la promoción de la prosperidad y el empleo, 2) la protección de la seguridad en un marco global estable, y 3) la protección de los valores y la cultura canadiense. Desde entonces estos objetivos han permanecido como los tres pilares de la política exterior.

Pero además de establecer los objetivos de política exterior, el gobierno se encargó de dar respuestas específicas a las sugerencias hechas en el reporte y en materia de política exterior declaró: "El Gobierno está de acuerdo en que debe haber un mayor diálogo entre los canadienses acerca de la política exterior y de las relaciones internacionales de Canadá en General. El Gobierno ha cumplido y continuará cumpliendo su compromiso de comprometer al Parlamento en debates de mayores temas de política exterior.

El primer Foro Nacional de Relaciones Internacionales de Canadá, celebrado en Marzo pasado [1994], fue otro gran paso en esta dirección. El Foro será un evento anual, el próximo se celebrara en la primavera en Toronto, con el tema de la reforma de las instituciones internacionales. [El Foro tendrá] la modalidad de consultas regulares con la comunidad de negocios a través del Comité Asesor de Comercio Internacional (*Internacional Trade Advisory Comité* –

90 El Centro se estableció en junio de 1996 y sus operaciones fueron promovidas y administradas financieramente por el Departamento de Asuntos Exteriores.

91 Allan MacEachen J. y Jean-Robert Gauthier (Presidentes Conjuntos). *Canada's Foreign Policy: Principles and priorities for the future. Report of the Special Joint Committee Reviewing Canadian Foreign Policy.* Noviembre, 1994, p. 85-87.

ITAC) y de los Grupos Sectoriales Asesores de Comercio Internacional (*Sectorial Advisory Groups on International Trade – SAGIT*) y con los miembros de las ONG de derechos humanos. El gobierno expandirá e institucionalizara este proceso estableciendo consultas activas con otros grupos e individuos interesados en las dimensiones internacionales de las relaciones económicas, el desarrollo y los asuntos políticos.

El Gobierno también cree que el Diálogo debe ser un proceso que perdure durante todo el año en todo el país. Por esta razón el gobierno ha decidido crear un nuevo mecanismo de consultas de política exterior en el marco del Departamento de Asuntos Exteriores. Su función será estimular las consultas públicas e investigar sobre temas de política exterior, conjuntando a miembros del Gobierno, a expertos, a miembros del Parlamento y a ciudadanos. En suma, este mecanismo asegurará que el Gobierno se comprometa con los canadienses en todos los aspectos de su política exterior sobre una base sistemática”.⁹²

Dos años después de la recomendación del Comité Conjunto, en 1997, el Gobierno creó el Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior.

Por su parte, el primer Foro Anual Nacional de Relaciones Internacionales de Canadá fue patrocinado conjuntamente por los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa Nacional y Comercio Internacional. En la conferencia inaugural se discutió el lugar de Canadá y su papel en el mundo. Los resultados de la discusión se presentaron en forma de reporte al Gobierno. En marzo de 1995 un segundo Foro se celebró en Toronto, esta vez tocando el tema de la reforma de las instituciones financieras internacionales.⁹³

Con el fin de que en el foro estuvieran representados amplios sectores de la sociedad civil se invitó a diferentes miembros, por ejemplo, un grupo del foro estuvo conformado por académicos, un embajador retirado, un periodista, un Ministro de Asuntos Exteriores retirado, el director del Consejo Canadiense Etnocultural, un empresario de British Columbia, el presidente del Consejo Económico Atlántico, un presidente universitario y al secretario general de

⁹² Government of Canada. Government Response to the Recommendations of the Special Joint Parliamentary Committee Reviewing Canadian Foreign Policy, Traduc. Libre, 1995, p. 100.

⁹³ Laura Leigh, *op. cit.*, p. 4.

Amnistía Internacional.⁹⁴ También cabe mencionar que se invitó a mujeres y líderes de las primeras naciones que históricamente no habían gozado de representación en las consultas.

En el Foro los participantes presentaron resúmenes de acuerdo a sus intereses y mientras los empresarios se enfocaban en comercio, inversión y asuntos financieros, las ONG se centraron en la importancia de la sociedad civil, la democracia y los derechos humanos.

El foro fue transparente en la medida en que permitió que los medios estuvieran presentes y aunque se les impidió tener cámaras en algunas sesiones, se les permitió acceder a todos los trabajos y esta anotación es importante porque la transparencia es un criterio importante de la democratización.

Aunque éstos fueron los primeros esfuerzos gubernamentales más sistematizados por tomar en consideración otras voces para diseñar la política exterior, ha habido críticas por parte de académicos respecto de que a los Foros Nacionales no acudieron canadienses comunes y corrientes, sino una élite, aunado al hecho de que los resultados no se tradujeron en impactos importantes. Como contraparte también se han presentado argumentos de los burócratas que insisten en que la democratización de la política exterior se ha cumplido.

Laura Leigh señala, por ejemplo, que mientras la participación de la sociedad civil tuvo su función legitimadora, los esfuerzos de los participantes no influyeron decisivamente en la política. “El gobierno podía regocijarse diciendo que su política exterior ahora reflejaba la verdadera voluntad de los canadienses. Dichas afirmaciones son poderosas en democracias tales como la nuestra, donde el pueblo espera ser escuchado y mas frecuentemente satisfecho con la muestra de que el estado lo ha hecho. Sin embargo, el destino del Reporte del Comité Conjunto Especial demuestra que mientras los canadienses intentaron ser escuchados por el Gobierno, éste claramente decidió no escuchar”.⁹⁵

“... algunos observadores del Foro sintieron... que el gobierno estaba más interesado en emplear las consultas para controlar a los grupos opositores que en mejorar o democratizar el proceso de política exterior... La revisión de la política

⁹⁴ *Ibid*, p. 27.

⁹⁵ *Ibid*, p. 39.

exterior de 1994 amplió los canales de comunicación y consulta entre el estado y la sociedad civil, pero el gobierno ha restringido correctamente su influencia”.⁹⁶

Por su parte, Mark Neufeld apunta que “El Foro Nacional en marzo de 1994 fue ampliamente acariciado como un ejemplo de cómo democratizar la política exterior... Pero permitámonos no engañarnos a nosotros mismos o insultar a nuestros contribuyentes quienes pagaron los viajes de los participantes a Ottawa, hospedándolos en hoteles locales y alimentándolos con comida y vino fino; este no era un asunto de la *demos*. Por el contrario; era una reunión de élite, estrictamente para las clases de Canadá”.⁹⁷

Por su parte, algunos burócratas consideran que los Foros Nacionales han sido de gran utilidad. Steven Lee, por ejemplo, escribió en 2002, cuando aún era director ejecutivo para el Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior⁹⁸ que “Cada año el Foro Nacional contribuye al desarrollo de largo plazo de la política exterior canadiense. Cada Foro compromete a Ministros y creadores de la política del gobierno y a varios sectores de la sociedad: universidades y expertos académicos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, parlamentarios, gente de negocios, gente del medio laboral, jóvenes, grupos de comunidades y gobiernos locales y algunas veces a organizaciones internacionales e invitados de fuera”.⁹⁹

Independientemente de las percepciones, es un hecho que el gobierno necesita de la participación pública en el proceso de la política para justificar su existencia y para legitimarse frente al electorado; esto responde en gran medida a la pregunta de por qué debe haber apertura a la participación política.

Según Tim Draimin y Betty Plewes¹⁰⁰, la democratización de la política es importante por cuatro razones, porque revitaliza las instituciones políticas, expande la participación política a nuevos actores políticos internacionales y a sus

⁹⁶ *Ibid*, p. 84

⁹⁷ *Ibid*, p. 12.

⁹⁸ El Centro pertenecía al entonces Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional que, como ya se ha dicho en otro momento, ahora está separado en dos departamentos distintos.

⁹⁹ Steve Lee. “Canadian values in Canadian foreign Policy” Traduc. Libre, en Canadian Foreign Policy. Vol. 10, No. 1, Fall 2002, p. 5.

¹⁰⁰ *Op. Cit.*

miembros, promueve la cohesión social y crea una fuerza que hace contrapeso a los aspectos negativos de la globalización.

Esto último es importante porque ya se ha señalado antes que las políticas económicas actuales y la falta de sistemas políticos democráticos conduce a los ciudadanos a demandar un papel más amplio en la decisión-creación de las políticas ante los gobiernos irresponsables y carentes de poder para dar respuesta a sus problemáticas. En el caso canadiense en particular, se agregaron dos elementos para que la democratización se hiciera necesaria; por una parte la sociedad empezó a sentir que sus gobernantes se habían vuelto cínicos y poco responsables para representar sus intereses, y por otro lado, la gente comenzó a informarse acerca de la política exterior, a interesarse y a demandar más participación en el sistema.¹⁰¹

Lo que parece ser un hecho es que los canadienses están demandando más participación y expresión en el proceso político. En 2001 un estudio de Ekos¹⁰² demostró que hay una creciente demanda entre los canadienses para involucrarse en el proceso (s) del gobierno y cuando en 1994 el Comité Conjunto Especial realizó la revisión de la política exterior, los miembros estaban impresionados por el interés de la población en el tema y por el profundo compromiso de los canadienses en derechos humanos”.¹⁰³

Los grupos de la sociedad civil quieren participar tan activamente como sea posible en la formulación de la política y lo hacen con la intención de influir en los objetivos de la misma aunque los resultados no sean tan visibles a corto plazo.

Aunque la democratización ha intentado incluir a diversos grupos de la sociedad civil, sobre todo la organizada, y de ampliar el papel del parlamento en el diseño de la política exterior y de las provincias, parece que más allá de las consultas que se hacen a nivel nacional, estas últimas no han tenido una participación muy activa, aunque en ocasiones se han establecido comités *ad hoc*

¹⁰¹ Laura Leigh, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰² Una compañía que se dedica a hacer consultas sobre diferentes temas y que pertenece al *Canadian Association of Marketing Research Organizations*.

¹⁰³ Maxwell A Cameron. y Maureen Appel Molot. "Does Democracy Make a Difference? pp. 1-23, Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, p. 11

para coordinar posiciones federales y provinciales en áreas como el comercio internacional y los derechos humanos.

La reducida participación de los gobiernos provinciales es lógica por la jurisdicción. La mayoría de los gobiernos en Canadá acepta que los asuntos internacionales caen bajo la jurisdicción del gobierno federal y esto a su vez es reforzado por la idea de Ottawa de que la seguridad nacional es de su dominio exclusivo. Otra explicación se encuentra en los recursos financieros limitados de los gobiernos provinciales.¹⁰⁴

Más recientemente en el año 2003, ciertas organizaciones no gubernamentales han participado en el diseño de estrategias multilaterales de acción, como en el caso de la revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear.

Antes de concluir este capítulo, es menester subrayar que la democratización de la política exterior canadiense tiene diversos beneficios: para la sociedad civil, este proceso se traduce en una mayor posibilidad de involucrarse activamente en el diseño de políticas públicas, y para el gobierno, la participación de la sociedad civil es la legitimación de sus acciones tanto internas como internacionales. El incremento de la participación de la sociedad civil es útil en el sentido utilizado por Gramsci de legitimar el accionar político del estado a escala internacional.

Internamente, la participación de diversos grupos procedentes de la sociedad civil ha permitido un discurso de consenso que mantiene unida a la federación, al exterior dicha participación permite visualizar a Canadá como un modelo de democracia que puede exportarse. Adicionalmente, es necesario mencionar que las organizaciones de la sociedad civil han apoyado al gobierno canadiense a intervenir, a nivel internacional, en temas controversiales como derechos humanos, democracia, etc, por lo que puede decirse que la inclusión de las organizaciones en el diseño de las políticas no es sólo un programa de democratización, sino además una estrategia que brinda al gobierno un aliado que goza de legitimidad para opinar y actuar internacionalmente sobre temas complicados.

¹⁰⁴ Mace Gordon, *Op. cit.*, p. 120 y 121.

Al respecto, Teresa Gutiérrez-Haces sostiene que “...la legitimidad de aquellos postulados que conforman la política exterior canadiense, depende del grado de identificación que exista entre los intereses y valores de la sociedad y las propuestas planteadas por el propio estado canadiense...”.¹⁰⁵

Este binomio de acción gobierno-sociedad civil en el diseño de la política exterior es el elemento central de esta investigación: ambos actores se utilizan para generar un proceso social que coadyuva en la definición de Canadá como una nación democrática y como un actor internacional proactivo.

Para concluir esta sección, podemos decir que, desde la perspectiva gubernamental, la democratización ha implicado la participación de más grupos de la sociedad civil e incluso del mismo aparato gubernamental, como el Parlamento, en el diseño de la política exterior. Ahora lo relevante es analizar si en realidad la llamada democratización ha implicado una transformación en la forma de diseñar la política y a través de qué mecanismos específicos lo ha logrado. Justamente en el siguiente apartado haremos ese análisis.

¹⁰⁵ Gutiérrez-Haces, Teresa, “La contribución de la política exterior de Canadá a la construcción de una identidad pan-canadiense”, en: Estudios Políticos, no. 32, séptima época, enero-abril, 2003, p.29.

3. Los mecanismos de participación de la sociedad civil canadiense

Los objetivos de este último apartado son, primero, analizar el status de la sociedad civil en Canadá; segundo, estudiar los mecanismos de participación que el gobierno y sociedad civil han establecido para trabajar de manera conjunta en el diseño de la política exterior y, tercero, hacer un breve análisis de los resultados que han tenido algunos grupos de la sociedad civil organizada en dos casos específicos: el de la minas antipersonales y el del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

El estudio de estos dos casos, que se presentarán en el último apartado de este capítulo, tiene como objetivo demostrar que existen múltiples factores y circunstancias que influyen en el éxito o fracaso de los resultados de las acciones de la sociedad civil.

Ya se ha mencionado anteriormente que la participación de la sociedad civil es necesaria para legitimar los procesos políticos y fortalecer la democracia, pero, además, existen otras buenas razones para considerar relevante la participación de la sociedad civil.

“Las ONG no son tomadores de decisión en el proceso intergubernamental, sin embargo la experiencia canadiense indica que las ONG pueden jugar una variedad de papeles útiles en las consultas nacionales y en los procesos intergubernamentales:

- ❖ Luchar por introducir temas en la agenda y perspectivas que podrían ser ignoradas;
- ❖ Ayudar a implementar planes y acciones internacionales;
- ❖ Movilizar recursos humanos y financieros para resolver problemas locales y globales;
- ❖ Informar a los ciudadanos de cualquier Estado acerca de los retos que existen en la agenda internacional, y

❖ Ser testigos de los procesos intergubernamentales y emplear los medios de comunicación para presionar a los gobiernos a rendir transparencia en los compromisos.¹⁰⁶

Alison Van Rooy señala en su artículo *A New diplomacy? How Ambassadors (should) deal with Civil Society Organizations*¹⁰⁷ que la consulta de embajadores y oficiales del gobierno con grupos de la sociedad civil se incrementan por: la interacción de los canadienses con otros ciudadanos de otros países; las demandas que se generan en el interior y en el seno de las misiones de consultar con los canadienses en asuntos de política; la presión de los países que consideran que es importante la profundización de las relaciones con organizaciones de la sociedad civil; la ayuda que las organizaciones de la sociedad civil brindan a las misiones para cumplir con sus mandatos; el hecho de que las consultas se consideran parte del buen gobierno y del desarrollo democrático de Canadá.

Además las ONG pueden influir positivamente en la asignación de recursos para los países en desarrollo y generalmente poseen información especializada sobre temas muy específicos.

Independientemente de lo acertado que pueda resultar la participación de la sociedad civil, existen personas dentro del ambiente gubernamental que consideran que las consultas con estos grupos son sólo una pérdida de tiempo y que sus perspectivas son limitadas debido a sus agendas tan específicas. Sin embargo, debe considerarse que los grupos de la sociedad civil son una buena fuente de información.

Otro argumento común para desacreditar la participación de la sociedad civil, es que los grupos de ésta persiguen intereses especiales, empero, parece muy sensato señalar que “no es su trabajo (de los grupos de sociedad civil) elaborar una política exterior coherente. Ellos representan un interés político particular que excluye o que incluso está en detrimento de otras”.¹⁰⁸ Realmente quienes tienen la obligación de elaborar una política exterior integral y consensuar

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *En Diplomatic Missions. The Ambassador in Canadian Foreign Policy*, editado por Robert Wolfe. School of Policy Studies. Queen University/Canadian Centre for Foreign Policy Development, Ontario, 1998, 207 pp.

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 154.

son los oficiales del gobierno, además, generalmente la labor de los grupos de la sociedad civil es presentar (aunque no siempre sucede) oposición al gobierno.

Uno de los mayores problemas que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil es el de la legitimidad, su interlocutor suele cuestionar: ¿a quiénes representan estos grupos de la sociedad?, ¿quién los elige como representantes?, ¿qué intereses persiguen?, ¿los intereses que persiguen contribuyen al bienestar general?, etc.

La realidad es que estas preguntas sólo pueden responderse haciendo profundos análisis sobre el origen específico de cada una de las organizaciones de la sociedad civil y estudiando las circunstancias en que se desarrollan, pero independientemente de las respuestas que pudieran encontrarse, es un hecho que la democracia ahora plantea la necesidad no sólo de los tradicionales métodos de legitimación (las elecciones), sino además de nuevas formas, como la inclusión de la opinión de diversos grupos de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas.

3.1. Modalidades y características de los grupos de sociedad civil en Canadá

Ya se ha señalado con anterioridad que en la literatura canadiense la sociedad civil organizada es sinónimo de sector voluntario. En este apartado analizaremos cuáles son sus características, cuál es su actual estado y cuáles sus principales retos, no sin antes hacer una reseña del desarrollo que ha tenido la sociedad.

“Dos amplias series de desarrollo histórico explican el comportamiento y evolución del sector no lucrativo y voluntario en Canadá. El primero es la amplia historia del país en la actividad voluntaria, que encuentra sus rutas en las tradiciones aborígenes, que fue formalizada por los primeros inmigrantes ingleses y franceses, y que creció con la llegada de inmigrantes que provenían de todo el mundo. La segunda es la amplia tradición del Estado de apoyo a la salud, la educación y los servicios sociales. Estas tendencias combinadas producen un Estado de bienestar canadiense moderno que confía fuertemente en las

organizaciones no lucrativas y voluntarias que proveen servicios financiados por el Estado”.¹⁰⁹

Se considera que la actividad voluntaria en Canadá ocurrió desde los tiempos en que los pueblos aborígenes habitaban el territorio, incluso antes de la llegada y establecimiento de los europeos; muchos grupos aborígenes vivían en pequeños grupos donde la interdependencia se hacía necesaria para la supervivencia, por lo que los miembros de los grupo tuvieron que aprender a trabajar de manera colectiva. Aquí los conceptos de donar y compartir estaban altamente inculcados. “Las necesidades eran compartidas por la supervivencia de la banda, la comida y otras cosas se entregaban a los otros como una forma de honrar las relaciones y crear lazos entre los individuos y los grupos”.¹¹⁰

La formalización de las estructuras no lucrativas y los procesos y servicios comenzaron con el establecimiento de los primeros habitantes europeos formales en el siglo XVII. En Nueva Francia, lo que más tarde se convertiría en la provincia de Québec, la responsabilidad de proveer educación, atención a la salud y asistencia a los pobres recayó primeramente en al Iglesia Católica Romana. Ese modelo (bajo el que funcionaba la Iglesia Católica Romana) sigue vigente pues en aquella época la Iglesia recibía financiamiento tanto de los individuos como del Estado, que en ese momento era la corona francesa.

La situación cambió drásticamente en 1793, cuando Nueva Francia fue cedida a Gran Bretaña. El apoyo del Estado hacia la Iglesia había terminando, sin embargo, la Iglesia siguió dominando esas áreas de servicios hasta 1960, con la Revolución tranquila, que implicó una rápida modernización, donde el gobierno de Québec decidió asumir la responsabilidad financiera de muchos servicios que tradicionalmente había asumido la Iglesia. Esto no significa que las organizaciones no lucrativas hayan desaparecido por completo, desde luego que siguen funcionando y aún ligadas a la Iglesia, siguen proveyendo servicios.

Durante los siglos XVIII, XIX y a principios del XX, cuando la inmigración y la expansión hacia el oeste eran lo característico de Canadá, la Iglesia era el centro de la vida comunitaria en Canadá, incluso las diferentes religiones ofrecían

¹⁰⁹ Michael H. Hall, Op. cit. p. 21.

¹¹⁰ *Ibidem*.

a sus seguidores servicios como educación, salud, servicios sociales y recreacionales. “El resultado, de acuerdo con Samuel Martin, fue que a mediados del siglo XIX. Cada Iglesia y cada grupo de interés y étnico tenía su propia sociedad o fundación benéfica”.¹¹¹

Puede decirse entonces que en términos generales había una fragmentación, aunque también había casos aislados de esfuerzos comunitarios más grandes.

Aunque el ‘modelo colonial británico’ había asumido que los individuos eran primeramente responsables por su propio bienestar, las necesidades de una población que iban en ascenso permitió a los gobiernos de las colonias empezar a subsidiar los esfuerzos privados de bienestar.

El por qué los canadienses se valen del estado para alcanzar sus objetivos colectivos tiene, según nuestro documento, dos explicaciones. Primero, debido a la influencia del grupo que permanecía leal al Imperio, la cultura política de Canadá no es meramente liberal/individualista como en Estados Unidos. Por el contrario, tienen un sello de colectivismo “un toque tory”. Mientras los liberales veían a la sociedad como una colección de individuos compitiendo, los tories veían a la sociedad como un todo orgánico.¹¹²

La otra explicación es que los canadienses necesitan utilizar el poder del Estado para garantizar su independencia política, económica y cultural respecto de su poderoso vecino del sur. Y una tercera explicación es que el compromiso del Estado era necesario para proveer servicios a una pequeña población ampliamente dispersa a largo de un amplio espacio geográfico.

“Cualquier que fuera la razón de la capacidad de los canadienses para aceptar un alto nivel de compromiso del Estado en la economía, la Gran Depresión de 1930 permitió concluir que el Estado también necesitaba jugar un papel más amplio para proveer a los ciudadanos de bienestar”.¹¹³

Con esta idea de que el Estado tenía que contribuir en el bienestar de los ciudadanos, se fueron dando grandes pasos donde el gobierno tenía gran

¹¹¹ *Ibid*, p. 22.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibid*, p. 23

intervención. En 1940 se introdujo la ayuda al desempleo, en 1944 las subvenciones familiares, en 1952 el seguro para la gente mayor y en 1966 el sistema de salud. También en la década de los 60 y los 70 el gobierno federal comenzó a proveer fondos significativos a las artes y a los grupos de identidad (grupos minoritarios del lenguaje, grupos de mujeres y organizaciones multiculturales).¹¹⁴

En las décadas de 1960 y 1980 el gasto de todos los niveles de gobierno en salud, educación y servicios sociales crecieron a un paso muy rápido y las relaciones entre Estado y organismos de sociedad civil empezaron a fortalecerse. En esa época los organismos de sociedad civil empezaron a confiar cada vez más en el financiamiento del gobierno y por su parte éste, a través de diversos programas y políticas, comenzó a incluir y a regular las organizaciones no lucrativas. Sin embargo en la medida en que el crecimiento económico fue disminuyendo, el gobierno fue también disminuyendo los recursos para el sector.

Hecha esta breve reseña, podemos abocarnos al estudio de las características de la actual sociedad civil en Canadá, o del sector voluntario, como se le ha denominado en los últimos años en el país.

Sólo para recordar, señalaremos nuevamente que el sector voluntario se caracteriza por estar organizado, por ser privado, por no ser lucrativo, por autogobernarse y por ser voluntario.¹¹⁵

Quien define al Sector Voluntario y lo ha estudiado a fondo es el *John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Éste trabaja con los estándares del *International Standard Industrial Classification* (ISIC) que se ha dado a la tarea de clasificar a la sociedad civil. También ha considerado el trabajo del *International Classification of Nonprofit Organizations* (ICNPO) que ha identificado como 12 las categorías de las organizaciones de la sociedad civil según su actividad. (Ver anexo 1)

Tanto para el establecimiento del concepto como para la clasificación de las organizaciones de la sociedad civil canadiense se emplearon tres fuentes principales: la Encuesta Nacional de Organizaciones Voluntarias y no Lucrativas

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibid.* p. 2

(*National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations*) (NSNVO), que fue dirigida por *Statistics Canada* en 2003 y que empleó la información de aproximadamente 13,000 organizaciones no lucrativas incorporadas. (Esta encuesta excluyó a los grupos de ciudadanos u organizaciones que no estaban formalmente incorporadas en los gobiernos provinciales, territoriales o federales).

Las otras dos fuentes empleadas fueron el “*2000 National Survey of Living Volunteering and Participating*” (NSGVP) y el “*Satellite Account of Nonprofit Institutions and Volunteering*”.

En la encuesta nacional realizada por *Statistics Canada* en 2003 se entrevistaron a aproximadamente representantes de 13,000 organizaciones no lucrativas y beneficencias registradas.¹¹⁶ Según el estudio que presentó esta agencia canadiense, en el país existen alrededor de 161, 000 organizaciones no lucrativas y voluntarias incorporadas o registradas.

Esta encuesta es el primer intento de esta naturaleza y metodológicamente permite hacer cálculos válidos sobre las organizaciones de sociedad civil registradas. “Un estimado de 161,000 organizaciones no lucrativas y voluntarias operaban en Canadá en 2003. Estas incluyen una amplia variedad de organizaciones tales como guarderías, clubes deportivos, clubes sociales, escuelas privadas, hospitales, bancos de comida, grupos medioambientalistas, asociaciones comerciales, lugares de oración, defensores de la justicia social y grupos que adquieren fondos para curar enfermedades. Sólo más de la mitad están registradas como beneficencias en el gobierno federal, lo que les permite estar exentas de una variedad de impuestos que permite a sus donadores solicitar deducciones de impuestos por donaciones hechas”.¹¹⁷

Esta encuesta nacional no incluye a las organizaciones que no están registradas o incorporadas formalmente a nivel provincial, territorial o federal.

Según los resultados obtenidos en este estudio realizado por *Statistics Canada*, existen tres elementos que definen de manera importante a las organizaciones de la sociedad civil:

¹¹⁶ Michael H. Hall, et. al. *Cornerstones of Community: Highlights of the National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations*. Statistics Canada, Canada, 2004, 79 pp.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 7

-
- ❖ La cantidad de ingresos que reciben (unas reciben amplios ingresos mientras que otras reciben ingresos muy modestos);
 - ❖ La independencia que tienen respecto del gobierno (algunas organizaciones dependen del gobierno para su fundación y otras no), y
 - ❖ La confianza que tienen en sus recursos humanos para la consecución de sus objetivos (algunas organizaciones confían principalmente en los voluntarios mientras que otras confían en los trabajadores pagados).

Respecto de los recursos humanos y financieros, podemos indicar que estos varían según el área de actividad.

El promedio de las organizaciones de la sociedad civil en Canadá es de 29 años. El número de años que las organizaciones han operado varía significativamente. Las que han operado tradicionalmente (por más de 40 años) han sido aquellas que guardan relación con la religión, los hospitales y las universidades y colegios.

Hay una variación sustancial en el número y tipo de organizaciones no lucrativas y voluntarias en las provincias y territorios en Canadá. Tales diferencias pueden atribuirse a un número de factores, incluyendo influencias históricas y culturales, el tamaño de la población, condiciones económicas y las políticas provinciales y territoriales hacia dichas organizaciones.

El sector no lucrativo y voluntario en Canadá representa una fuerza económica significativa:

- ❖ Es un gran contribuyente a la actividad económica. Para 1999 contribuyó con el 6.8 del producto interno bruto del país.
- ❖ Es un gran empleador: las organizaciones de sociedad civil emplean alrededor de dos millones de trabajadores de tiempo completo, dos terceras partes en posiciones pagadas y el resto como voluntarios. Estas cifras representan cerca del 12% de la población económicamente activa.
- ❖ Es un empleador tan significativo como la industria manufacturera de todo el país: El sector no lucrativo y voluntario emplea dos veces y media más

trabajadores que la industria de la construcción o la del transporte y catorce veces más que el sector privado.¹¹⁸

Pero aunque estas sean características de la sociedad civil canadiense, debe quedar claro que más allá de la importancia que tienen por el número de personas que emplean, las organizaciones de la sociedad civil son importantes por las múltiples funciones que realizan y que abarcan diferentes áreas humanas. Además su función es dar voz a un amplio rango de preocupaciones e intereses sociales, políticos, medioambientales y comunitarios.

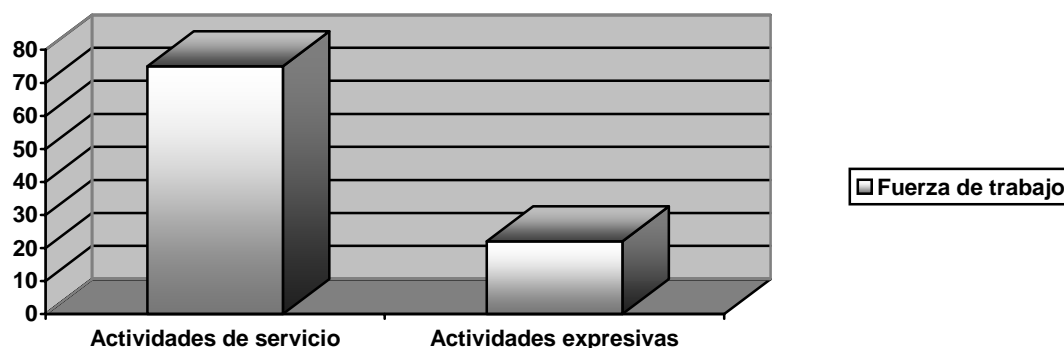
Aunque no es posible dividir a los organismos voluntarios y no lucrativos en funciones muy específicas, puede señalarse ampliamente que pertenecen a dos categorías: las que tienen funciones de servicio y las que tienen funciones expresivas. Las primeras incluyen la “entrega” de servicios directos como educación, salud, vivienda, promoción de desarrollo económico y similares, mientras que las últimas tienen funciones expresivas que proveen vías para la expresión cultural, espiritual, profesional o valores políticos, intereses y creencias.

En estas últimas se encuentran incluidas las instituciones culturales, los grupos recreativos, las asociaciones profesionales, los grupos de defensa, las organizaciones comunitarias, las organizaciones ambientalistas, los grupos de derechos humanos y los movimientos sociales.

En el caso canadiense, lo que predomina son las personas que se dedican a actividades relacionadas con el servicio. Por el contrario, la cantidad de personas que están comprometidas o relacionadas con las actividades expresivas es menor, pero esto se debe en gran medida al compromiso que el sector voluntario ha asumido en el desarrollo del estado de bienestar en Canadá. Incluso si se excluye del análisis a los hospitales, universidades y colegios, las actividades que proveen servicios son las que siguen a la cabeza.

¹¹⁸ Michael H. Hall, et. al. The Canadian Nonprofit and Voluntary Sector in Comparative Perspective. *Op. cit*, p. 7 y 8.

Composición de la fuerza de trabajo en las organizaciones voluntarias y no
lucrativas



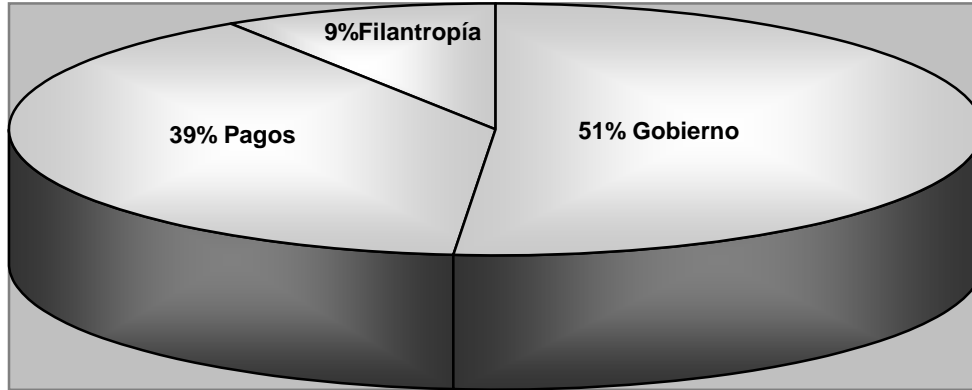
Fuente: Michael H. Hall, *et. al.* The Canadian Nonprofit Voluntary Sector in Comparative Perspective. Imagine Canada, Toronto, 2005, p. 12.

Los ingresos de las organizaciones de la sociedad civil provienen de una gran variedad de fuentes, y según este estudio se han agrupado en 3 categorías; 1. los pagos (que incluyen los ingresos de los pagos privados realizados por concepto de servicios, las membresías, los cargos por servicios y los ingresos de las inversiones); 2. la filantropía (lo que incluye donaciones personales, donaciones de fundaciones y donaciones de corporaciones), y 3. el apoyo del sector público o gubernamental (lo que incluye subvenciones, contratos y reembolsos).¹¹⁹

Más de la mitad de los ingresos del sector voluntario en Canadá provienen del gobierno, lo que refleja la confianza que el sector voluntario y no lucrativo tiene en los servicios financiados por el Estado de bienestar canadiense. El resto de los ingresos proviene de pagos y de la filantropía.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 15

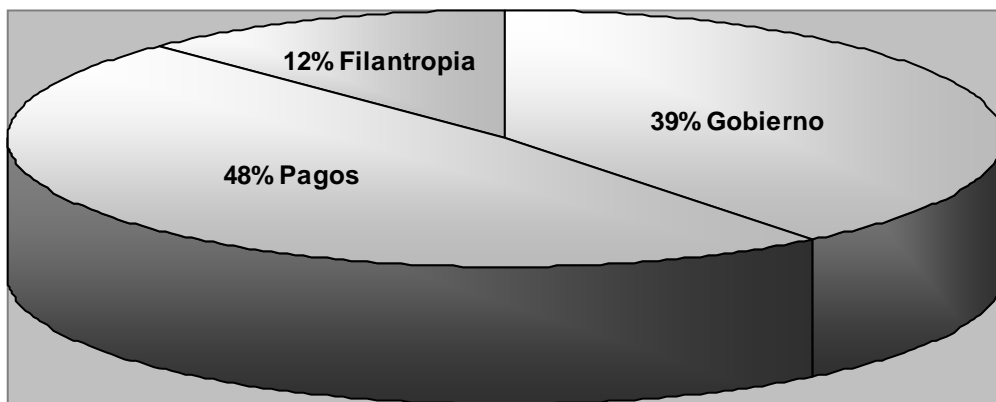
Fuentes de financiamiento de organizaciones del sector no voluntario



Fuente: Michael H. Hall, *et. al.* The Canadian Nonprofit Voluntary Sector in Comparative Perspective. Imagine Canada, Toronto, 2005, p. 15.

Cuando se excluye a los hospitales, universidades y colegios, la estructura de los ingresos cambia; el apoyo del gobierno cae, mientras que el concepto de pagos y filantropía se incrementa.

Fuentes de financiamiento de organizaciones del sector no voluntario, excluyendo hospitales, universidades y colegios



Fuente: Michael H. Hall, *et. al.* The Canadian Nonprofit Voluntary Sector in Comparative Perspective. Imagine Canada, Toronto, 2005, p. 15.

Quizá esta amalgama que surge entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil no sea más que una prueba de la tradición del estado de bienestar de Canadá, que además en los últimos años ha sido dejada a organizaciones de la sociedad civil más que al propio Estado.

Esté señalamiento es importante porque quizá valga la pena preguntarse qué tan independientes pueden ser las organizaciones de la sociedad civil cuando reciben tanto financiamiento por parte del gobierno.

En lo que respecta a la posición legal de las organizaciones no lucrativas y voluntarias, podemos decir que es complicada por la estructura federal y por la presencia de dos sistemas legales diferentes –un sistema de ley común a nivel federal en la mayoría de las provincias y un sistema de ley civil en Québec, que fue establecido por los franceses y que aún predomina-. Como regla general, la formación, operación y disolución de las organizaciones no lucrativas y voluntarias está gobernada por la ley provincial y se les garantiza el estatus de “caritativas”, lo que trae consigo la posibilidad de ofrecer incentivos al impuesto a los donadores.¹²⁰

En Canadá existen sólo dos tipos de organizaciones voluntarias y no lucrativas: las benéficas y las no benéficas. Las organizaciones benéficas deben estar formalmente registradas en el *Canada Revenue Agency*. Para que una organización se registre como benéfica, es necesario que su propósito principal se restrinja a una de las siguientes actividades: el alivio de la pobreza, el avance de la educación, el progreso de la religión u otros propósitos de naturaleza benéfica para la comunidad, incluyendo la salud.

Un amplio rango de organizaciones no lucrativas tales como clubes sociales, organizaciones profesionales y asociaciones recreativas también forman parte del sector no lucrativo y voluntario en Canadá, sin embargo, éstas no son elegibles como benéficas y por lo tanto no gozan del beneficio y las ventajas de la exención de impuestos.

La línea entre las instituciones gubernamentales y las no gubernamentales puede ser muy delgada. El criterio de “privadas”, en el caso de las organizaciones

¹²⁰ *Ibid*, p. 4

de sociedad civil en Canadá, puede ser ambiguo en tanto que algunos hospitales, instituciones de educación y agencias de servicio social están ampliamente patrocinadas e incluso reguladas por el gobierno, de hecho, en ocasiones están consideradas como organizaciones cuasi gubernamentales. En este caso su habilidad para autogobernarse no es grande en tanto que el gobierno tiene el poder de disolverlas, amalgamarlas o prevenir su disolución. Aún así se les considera como institucionalmente separados del gobierno.¹²¹

Aún en estas circunstancias, estas organizaciones de la sociedad civil son consideradas como no lucrativas y voluntarias porque generalmente están gobernadas por consejos de voluntarios y se benefician de los esfuerzos de los voluntarios.

La reducción del estado de bienestar canadiense ha impactado en gran medida al sector no lucrativo y voluntario, pues mientras los apoyos disminuyen, la demanda aumenta.

En 1995 un grupo de organizaciones nacionales creó la “Ronda del Sector Voluntario” para fortalecer la voz del sector voluntario canadiense. “Sus objetivos primarios son ampliar la relación del sector benéfico y el gobierno federal e impulsar un marco regulatorio y apoyo legislativo para las organizaciones de la comunidad”.¹²²

Estos esfuerzos culminaron en el año 2000 con la creación de la Iniciativa del Sector Voluntario (VSI por sus siglas en inglés), una iniciativa que centró su atención en fortalecer la relación entre el sector y el gobierno y ampliar la capacidad del sector para servir a los canadienses.

Entre los principales compromisos de esta iniciativa encontramos: la creación de un marco o acuerdo que guiara las relaciones entre el gobierno federal y las organizaciones del sector voluntario; la introducción de reformas regulatorias para las organizaciones ya registradas; el establecimiento de un programa que impulsara el voluntariado y que mejorara la capacidad de las organizaciones para beneficiarse de las contribuciones de dichos voluntarios; el desarrollo de investigaciones que se abocaran a analizar el peso, la influencia y

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² *Ibid.* p.24.

las contribuciones económicas del sector, y la promoción de iniciativas políticas en áreas como la tecnología y el manejo de información.

Cabe señalar que muchas provincias han lanzado iniciativas similares a la “Iniciativa del Sector Voluntario” pero por razones de espacio y tiempo, es imposible hacer una revisión de cada una de ellas aquí.

El sector voluntario y no lucrativo en Canadá está enfrentando grandes retos actualmente a pesar de su tamaño y fuerza económica. Entre los principales problemas del sector encontramos su habilidad para planear el futuro, para reclutar voluntarios y miembros y para obtener donaciones o financiamiento de otros, ya sean gobiernos, fundaciones, corporaciones o donadores individuales.

El recorte de recursos federales a las organizaciones sociales ha implicado que éstas tengan que competir por el financiamiento, particularmente en el área de salud y servicios sociales. La competencia no es sólo entre organizaciones del sector voluntario, sino entre éstas y empresas privadas, pues el financiamiento se está otorgando más con base en proyectos que con base en las actividades de las organizaciones.

Quizá uno de los más grandes peligros es que bajo el nuevo esquema de financiamiento, algunas organizaciones del sector voluntario y no lucrativo corren el riesgo de convertirse en extensiones del gobierno, perdiendo su capacidad de responder de manera inmediata a las necesidades de su comunidad.

Otra problemática es la de los contribuyentes voluntarios, que paulatinamente parecen estar declinando. Sólo 9% de la población es responsable del 46% de todas las donaciones y 40% de todas las horas voluntarias.

Por otra parte, aunque según encuestas los canadienses están conformes y satisfechos con el papel que las sociedades benéficas juegan en el país, les gustaría que hubiera más información respecto de cómo están siendo empleadas sus donaciones.

Este último punto podría parecer poco relevante, empero, es trascendental en términos de que da legitimidad a las organizaciones de la sociedad civil. Para que los sistemas democráticos se fortalezcan, es necesario no sólo que los gobiernos rindan cuentas y hagan más transparentes sus procesos, sino que las

mismas organizaciones que exigen esas actitudes de sus gobiernos, sigan ese comportamiento.

La cuestión de las donaciones se resume en responsabilidad financiera y con el objetivo de que ésta sea cumplida a cabalidad por las organizaciones, la ronda del Sector Voluntario comisionó, en 1997, a un panel público para analizar la situación y eso permitió el desarrollo de un código para financiamiento, ética y responsabilidad financiera.

En las últimas décadas, y poniendo atención en la cuestión del financiamiento, parece que el sector en Canadá empieza a bifurcarse en organizaciones no lucrativas y organizaciones voluntarias. Las primeras están fundadas por el Estado para proveer servicios y parecen tener mayor capacidad para atraer donaciones privadas, mientras que por su parte, las organizaciones más pequeñas basadas en el voluntariado estrictamente, dependen más de fuentes no gubernamentales y donaciones privadas y la mayoría de éstas tienen funciones expresivas.

La división entre estos dos tipos de organizaciones es cada vez más evidente, y las más grandes, profesionalizadas y mejor organizadas son las que tienen grandes ventajas en el actual Estado de financiamiento.

Otro problema al que se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil está directamente relacionado con la distribución geográfica. Según un estudio realizado por el *North-South Institute* indica que la mayoría de las organizaciones se encuentran ubicadas en lo que se conoce como el triángulo dorado Ottawa-Montreal-Toronto. Esta concentración produce quejas de las provincias del oeste, así como de las marítimas y de las del norte.

Estas son, en términos generales, las características actuales de las organizaciones de la sociedad civil en Canadá; los elementos que las definen y los retos que están enfrentando en un escenario en el que los gobiernos se encuentran cada vez menos dispuestos de contribuir en el bienestar de la sociedad.

Como puede apreciarse, las fuentes que proporcionan estos datos son relativamente muy nuevas y los resultados de la investigaciones hechas por

diversas instituciones (*Statistics Canada, Imagine Canada, Johns Hopkins University*, etc) han servido como un importante marco de referencia para crear los vínculos que ahora empiezan a funcionar de manera formal y legal entre las organizaciones de la sociedad civil y las instancias gubernamentales.

Según se ha señalado en otro apartado, el sector voluntario fue caracterizado, por los canadienses, como un sector organizado, privado, no lucrativo, que se autogobierna y que es voluntario. Como se desprende de este apartado, el sector voluntario comprende organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, redes de organizaciones, etc, es decir, que el sector voluntario está conformado por la sociedad civil organizada cuyos objetivos y formas de organización varían considerablemente.

3.2. Mecanismos de participación

Como ya se ha señalado antes, de manera reciente se han establecido mecanismos de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, o sector voluntario, y el gobierno, y justamente eso explicaremos en el presente apartado. Pero no sólo se abordarán estos mecanismos de cooperación que son prácticamente nuevos, sino que también señalaremos cuáles han sido los mecanismos de consulta anteriores, que no tenían un marco legal y que sin embargo, responden justamente al proceso de democratización del que hemos hablado antes y que, además, incluyen mecanismos de participación en los que los individuos pueden, sin necesidad de adherirse a una organización, manifestar sus opiniones y contribuir al diseño de las políticas.

En diciembre de 2001 se formalizó el Acuerdo entre el gobierno de Canadá y el Sector Voluntario. Éste marca una nueva era y fue escrito por un grupo de trabajo, la “Mesa Conjunta del Acuerdo”, que estuvo compuesta por 14 personas tanto del gobierno de Canadá como de organizaciones del sector voluntario.¹²³

Con el objetivo de abarcar la mayor cantidad de puntos de vista posibles, la Mesa Conjunta del Acuerdo tuvo dos rondas de consultas durante el verano y

¹²³ [An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector](http://www.vsi-iscb.ca/eng/relationship/doc/the_accord.doc), p. 3 en www.vsi-iscb.ca/eng/relationship/doc/the_accord.doc

otoño de 2001. Personas de un amplio rango del sector voluntario y de los departamentos y agencias del gobierno de Canadá vertieron sus puntos de vista. Se hizo un esfuerzo especial por incluir a minorías como grupos de aborígenes, grupos del sector privado, de la comunidad académica y sindicatos.

En el Acuerdo se reconoce que el sector voluntario es uno de los tres pilares que constituyen la sociedad canadiense junto con los sectores público y privado. “Los grupos del sector voluntario tocan virtualmente todos los aspectos de nuestra sociedad, desde justicia social, derechos humanos, medio ambiente, salud y religión, hasta artes y cultura, deportes y recreación. Estos grupos ofrecen servicios de gran trascendencia a los canadienses, luchan por causas comunes, proveen apoyo económico y estimulan el desarrollo comunitario en Canadá y en el mundo y captan fondos”.¹²⁴

El Acuerdo aplica para las organizaciones del sector voluntario y el gobierno de Canadá; lo que incluye a departamentos y agencias, y aún cuando el documento centra su atención en la relación entre el gobierno federal y el sector voluntario, no está en detrimento de las relaciones que puedan darse a nivel provincial, territorial o local.

El Acuerdo encuentra su justificación en el hecho de que “al final del milenio, la globalización, una población crecientemente diversa, las nuevas realidades económicas y sociales, y los cambiantes papeles del gobierno han resultado en incremento de presión para el sector voluntario que a su vez incitan a que el sector y el gobierno de Canadá busquen mejores formas de trabajar juntos y con otros”.¹²⁵

La realización del Acuerdo requirió del trabajo y las propuestas de las dos partes que lo conforman. En lo que respecta a las organizaciones de la sociedad civil, en el año de 1995, doce organizaciones nacionales (que a su vez integraban en su seno a sinnúmero de organizaciones) decidieron conformar el *Voluntary Sector Roundtable* para fortalecer la voz del sector.

¹²⁴ *Ibid*, p.5.

¹²⁵ *Ibid*, p.7

En 1997 el *Voluntary Sector Roundtable* solicitó a un panel independiente que realizara un estudio sobre la transparencia y la forma en que las organizaciones del sector voluntario gobernaban. Este estudio, conocido como el Panel Broadbent, hizo 41 recomendaciones sobre la forma en que el sector voluntario y el gobierno podían comenzar a trabajar de manera conjunta.

Como consecuencia de este estudio, miembros del sector voluntario y oficiales federales decidieron reunirse en tres grupos (mesas conjuntas) para analizar el *status* de las relaciones sector voluntario/gobierno y para proponer regulaciones sobre la materia. El resultado de este trabajo conjunto fue la emisión del reporte llamado "Trabajando Juntos", que contenía 26 recomendaciones para la acción.

Finalmente, todos los trabajos realizados desde 1995, dieron como resultado, en el año 2001, el establecimiento del Acuerdo, que no es un documento legal, sino un entendimiento de buena voluntad.

El Acuerdo se basa en los valores de la democracia, la ciudadanía activa, la igualdad, la diversidad, la inclusión y la justicia social y en los principios de independencia, interdependencia, diálogo, cooperación y colaboración. La independencia supone el derecho del sector voluntario de retar a cambiar las políticas públicas, los programas y la legislación y de luchar por el cambio.¹²⁶

Cada una de las partes del Acuerdo goza de obligaciones y asume compromisos. El gobierno reconoce y considera las implicaciones de su legislación, regulaciones, políticas y programas en el sector voluntario, incluyendo la importancia de políticas de financiamiento y prácticas para el futuro desarrollo de la relación y el fortalecimiento de la capacidad del sector voluntario.

Por su parte, el sector voluntario se compromete a continuar identificando los temas importantes o emergentes y las tendencias en las comunidades y a actuar para que el gobierno de Canadá tome conciencia al respecto.

Con el objetivo de avanzar sobre puntos muy específicos de la relación entre el sector voluntario y el gobierno, se han ido creando códigos de conducta en materias como financiamiento y diálogo político.

¹²⁶ *Ibid*, pp. 9 y 10.

El primer documento en la materia fue el “Código de Buena Conducta sobre Financiamiento” (*A Code of Good Practice on Funding*), elaborado en el año 2002 por el *Joint Accord Table of the Voluntary Sector Initiative* y contiene recomendaciones para mejorar las prácticas de financiamiento directo y el diálogo.¹²⁷

Dentro de los principios que rigen el código y que están directamente relacionados con el financiamiento, están la responsabilidad, la transparencia, la eficiencia y efectividad.

Debido a las cambiantes prioridades del gobierno y a las prácticas de financiamiento cada vez más en declive, (como ya se mencionó en el apartado anterior) el sector voluntario ha tenido que buscar otras oportunidades y fuentes de financiamiento: del sector privado, de donadores individuales y de fundaciones y organizaciones benéficas.

En el Código se establece que el financiamiento directo puede recibirse mediante contribuciones, subvenciones, contratos y otras transferencias. También pueden hacerse contribuciones de otro tipo, por ejemplo, pueden proporcionarse espacios para las reuniones de las organizaciones de la sociedad civil, se les puede facilitar equipo o se les pueden otorgar tarifas preferenciales en la compra de algunos productos.

El Código pretende que:

- ❖ El gobierno federal realice un esfuerzo para dar acceso equitativo a los programas de financiamiento a las organizaciones;
- ❖ Se tomen en cuenta las diferentes circunstancias del sector voluntario en las variadas regiones del país;
- ❖ Se intercambie información y se cree conciencia para mejorar el entendimiento mutuo, y
- ❖ Que se comuniquen de manera constante los resultados alcanzados por las partes del Acuerdo.

Después de la publicación de “Código de Buena Conducta sobre Financiamiento”, apareció “Código de Buena Conducta sobre el Diálogo Político”

¹²⁷ [A Code of Good Practice on Funding. Building in an Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector. Voluntary Sector Initiative, Canada, 2002, 26 pp.](#)

(*A Code of Good Practice on Policy Dialogue*),¹²⁸ e igual que en el caso anterior, fue desarrollado por el *Joint Accord Table of the Voluntary Sector Initiative*.

Éste se realizó con la intención de que existiera una herramienta que profundizara y mejorara el diálogo entre el gobierno y el sector voluntario en los diferentes niveles del proceso de elaboración de la política pública.

Aquí se define al “Diálogo de Política Pública” como la interacción entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales en los diferentes estadios del desarrollo de la política para impulsar el intercambio de conocimiento y experiencia para tener las mejores políticas públicas posibles.¹²⁹

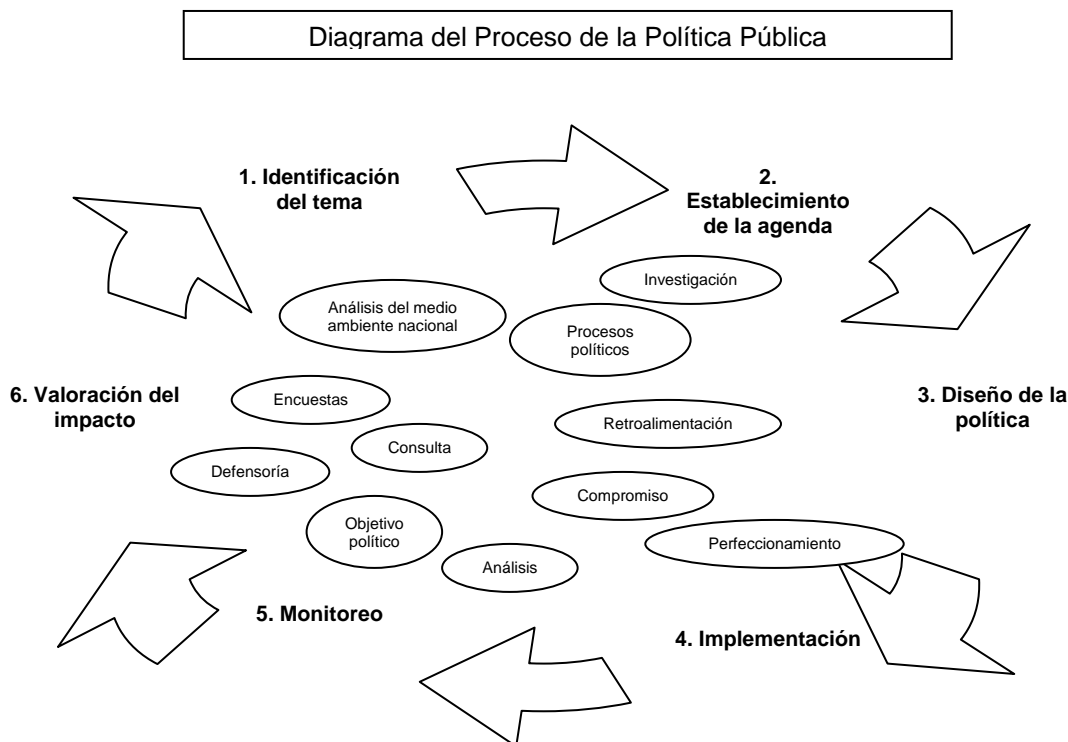
Uno de los principales objetivos del Código es que el diálogo pueda desarrollarse especialmente en los niveles más básicos del diseño de las políticas públicas para, de este modo, integrar la mayor cantidad de opiniones posibles antes de la toma de decisiones.

Los principios que rigen el Código son la inclusión, el acceso, el mutuo respeto, la claridad, la transparencia y la responsabilidad. Los dos primeros principios deben garantizar que se incluya al mayor número de voces y grupos posibles, tomando en cuenta su diversidad, intereses y experiencias, su idioma, región, distancia, etno cultura, religión, etc.

El proceso de la política pública tiene diferentes estadios: la identificación del tema, el establecimiento de la agenda, el diseño de la política, la implementación, el monitoreo y la valoración o evaluación del impacto. En cada una de estas etapas las organizaciones de la sociedad civil pueden, mediante diversas estrategias, jugar un papel muy significativo, por la experiencia y conocimiento que poseen.

¹²⁸ *A Code of Good Practice on Policy Dialogue. Building in an Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector.* Voluntary Sector Initiative, Canada, 2002, 16 pp.

¹²⁹ *Ibid*, p. 3.



El gobierno, según lo estipulado en el Código, se compromete a:

- ❖ Desarrollar formas que aseguren que todos los departamentos y agencias del gobierno reconozcan y consideren el impacto del sector voluntario;
 - ❖ Desarrollar de manera constante mecanismos de diálogo que incluyan a diferentes grupos y minorías;
 - ❖ Desarrollar y fortalecer diversas formas de diálogo como las consultas, las encuestas de opinión, los grupos de trabajo, los paneles, las reuniones y los acercamientos basados en Internet, y
 - ❖ Emplear los canales apropiados para asegurar que los resultados de los diálogos estén disponibles para el público en general y, en particular para los que se involucraron en el diseño de la política.
- Por su parte, las organizaciones del sector voluntario se comprometen a:
- ❖ Asegurarse de que diversos grupos del sector tendrán oportunidad de transmitir sus puntos de vista;
 - ❖ Representar a sus miembros y articular sus posiciones de manera clara en temas específicos que se consideren de trascendencia;

-
- ❖ Crear consenso y coordinación;
 - ❖ Identificar y mantener contacto con los diseñadores de la política y buscar oportunidades para compartir sus ideas políticas con ellos, y
 - ❖ Buscar oportunidad para identificar temas importantes e intentar incluirlos en las agendas locales y nacionales.

Tanto el Acuerdo como los códigos de conducta han sido sometidos a revisión. El primer reporte (*Taking the Accord Forward: The First report to Canadians on Implementing An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector*)¹³⁰, indica que se han estado creando las estructuras organizacionales apropiadas dentro del gobierno de Canadá y del sector voluntario para dar efecto a las provisiones del Acuerdo.

Entre las instancias que se han creado debemos mencionar al Comité Consultivo Ministerial, que está a cargo del Ministro de Patrimonio Canadiense y cuya labor es reunirse anualmente con el sector voluntario para revisar los avances del Acuerdo y de los códigos.

También se creó el Foro del Sector Voluntario, compuesto por 22 líderes del sector voluntario, mismo que pretende coordinar las posiciones del sector en temas clave y dirigir las actividades para ampliar el grado de compromiso del sector.

Otra instancia surgida con fines de evaluación es el Comité de Ministros Asistentes, que es un comité de miembros que representan a agencias centrales y departamentos gubernamentales y que ofrecen dirección estratégica a los miembros del *Joint Steering Committee* para asegurar que los intereses de la comunidad federal se tomen en cuenta en la Iniciativa del Sector Voluntario.

Cabe mencionar que la Iniciativa del Sector Voluntario terminó sus funciones en 2005, pues su único objetivo era impulsar el proyecto y dejarlo funcionando con base en los acuerdos e instituciones creadas.

El *Joint Steering Committee*, quien coordinó el trabajo de la Iniciativa del Sector Voluntario, guía la implementación y el monitoreo del Acuerdo y los

¹³⁰ *Taking the Accord Forward: The First report to Canadians on Implementing An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector*. Report of the Joint Steering Committee, Voluntary Sector Initiative, December 2003, 18 pp.

Códigos. También sirve al Foro del Sector Voluntario para identificar los temas importantes que surgen en cualquiera de los dos sectores. El *Joint Steering Committee* se reunió en febrero, junio y noviembre de 2003 y después lo hizo cada cuatro meses hasta la disolución la Iniciativa del Sector Voluntario.

Además de instituciones, se han desarrollado herramientas prácticas para profundizar y mejorar la relación entre las dos partes del Acuerdo, y entre estas herramientas podemos mencionar el video de diez minutos que describe la historia y el contexto en que surge el Acuerdo; un libro de trabajo sobre el lenguaje empleado en los Códigos de buena conducta; un *CD-room* que contiene el mismo libro de trabajo y el video del Acuerdo, y materiales de capacitación y grupos de trabajo sobre el Acuerdo y los Códigos.

Para la elaboración de este primer reporte se encuestó tanto a miembros del sector voluntario como a oficiales del gobierno. La mayoría de los encuestados del sector voluntario calificaron su relación con el gobierno federal como “buena”, pero más de la mitad dijo que no se observaban cambios o mejoras en la relación en el último año. Por su parte, los oficiales del gobierno federal indicaron que habían tenido, durante un año, reuniones regulares con el sector voluntario para diseñar programas en diferentes ámbitos.

En este primer reporte se programó una reunión entre el Comité Consultivo Ministerial y los miembros del Foro del Sector Voluntario que se celebraría en 2004.¹³¹

En “El Recorrido Continúa. Segundo Reporte para los Canadienses sobre la Implementación del Acuerdo entre el Gobierno y el Sector Voluntario” (*The Journey Continues, The Second Report to Canadians on Implementing An accord...*)” presentado en diciembre de 2004, también se reportan ligeros avances en la cooperación entre el sector voluntario y el gobierno federal.¹³²

Los acuerdos mencionados en los párrafos previos son el resultado de los esfuerzos realizados por las distintas entidades que conforman la sociedad civil

¹³¹ *Ibid*, p. 17

¹³² The Journey Continues. The Second Report to Canadians on Implementing An accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector. Report of the Joint Steering Committee, Voluntary Sector Initiative, December 2004, 23 pp.

para facilitar los canales de negociación. Ahora bien, debemos especificar que al tratarse de caminos abiertos sin antecedentes semejantes, existe la complicación de que no pueden ser totalmente representativos ni abarcar todo el conjunto de la sociedad civil, pero abren alternativas de comunicación innovadores respecto a las formas de negociación.

Hasta aquí se han analizado el status actual de la sociedad civil canadiense y los mecanismos de colaboración y diálogo que han surgido a partir de la creación de la Iniciativa para el Sector Voluntario, pero en realidad, los mecanismos de participación más constantes surgieron incluso antes del llamado proceso de democratización del que ya hemos hablado ampliamente y que en realidad es nuestro punto de partida pues, es justo a partir de ese proceso que se habla de la necesidad de crear nuevos métodos de diálogo y colaboración.

3.2.1. Consultas y diálogos

Entre los mecanismos de consulta tradicionales que ha utilizado el gobierno canadiense podemos encontrar las consultas y diálogos. Entre éstos existe una diferencia importante. El documento "*Peacebuilding Policy Consultations and Dialogues. A Study of the Canadian Experience*", elaborado con la participación de diferentes instancias gubernamentales, indica que una Consulta es apropiada cuando el gobierno, departamento o agencia está desarrollando una iniciativa política. Las consultas implican diferentes fases, primero la fase de identificación del tema, después la fase de consulta, luego la de planeación y finalmente la fase de ejecución.¹³³

Un Diálogo por su parte puede ser apropiado donde una política ya existente está bajo escrutinio o donde el gobierno o las organizaciones de la sociedad civil sienten que sería útil informar, explicar, debatir o alterar las políticas y reducir las tensiones asociadas al tema.

Las dos consultas más tradicionales organizadas por el Departamento de Asuntos Exteriores de Canadá son las de Derechos Humanos y las de

¹³³ John W. Foster y Paul H. Chapin, *Op. cit.*, p. 33

Construcción de la Paz (*Peacebuilding*) y a ellas asisten un gran número de organizaciones de la sociedad civil con objetivos muy específicos.

La consulta de Derechos Humanos se realiza anualmente de manera previa a la Sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y en el 2005 se celebró la 17ª edición.

El objetivo de estas consultas es, por una parte, que diferentes organizaciones de la sociedad civil puedan manifestar al gobierno canadiense sus posiciones y opiniones respecto de los temas que deben abordarse en la sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y, por otro lado, que el gobierno canadiense considere toda esta información para diseñar su posición oficial antes Naciones Unidas.

La participación en la consulta está limitada a las personas y organizaciones de la sociedad civil que se hayan registrado previamente y el Departamento de Relaciones Exteriores de Canadá se reserva el derecho de limitar el número de participantes por cada organización no gubernamental.

Generalmente el trabajo de la consulta se divide en sesiones plenarias así como en grupos de trabajo. En la 17ª edición, por ejemplo, el primer día se dedicó a sesiones que se centraron en el análisis de los campos temáticos que se propondrían en la agenda de la Comisión de Derechos Humanos, el 2º día se dedicó a formar grupos de trabajo que analizarían la situación de los derechos humanos en países del interés específico de las organizaciones de la sociedad civil y la situación en los países que serían tema en la Comisión de Derechos Humanos.¹³⁴

Todas las consultas anuales de Derechos Humanos establecen sus reglas de procedimiento a fin de que tanto las sesiones como los grupos de trabajo puedan funcionar de la mejor manera posible.

Medir la influencia que tienen las consultas de Derechos Humanos, y en general la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en cualquier consulta, es muy complicado porque implicaría analizar las posiciones que año

¹³⁴ <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm>

con año el gobierno ha asumido ante la Comisión de Derechos Humanos, sin embargo, ya es relevante que este mecanismo exista.

Además es necesario considerar que la influencia no sólo resulta de la participación en una consulta de dos o tres días, sino de otros factores como el interés del partido en el gobierno por fortalecer la democracia, el trabajo continuo de las organizaciones de la sociedad civil y el seguimiento al trabajo conjunto.

La otra consulta organizada ya de manera tradicional por el Departamento de Asuntos Exteriores es la Consulta Anual de Construcción de la Paz que se celebra desde el verano de 1997 y que sigue a las consultas de Derechos Humanos.

Estas consultas anuales se realizan en dos días y en ellas se han analizado temas y conflictos específicos. Entre los temas que se han abordado en las consultas de 1997 a 2001 podemos mencionar: prevención del conflicto, resolución del conflicto, género, armas pequeñas, los niños de la guerra, seguridad humana, herramientas de construcción de la paz (*peacebuilding*), medios de comunicación, economía de guerra, cultura de la paz, responsabilidad social corporativa y Corte Penal Internacional. Como casos específicos de conflicto se han analizado los de los Grandes Lagos de África, el Oeste de África, Sudán, Sierra Leona, Guatemala, Colombia, Camboya, Haití, Palestina e Israel, Asia, Indonesia, Timor del Este, India, Pakistán y Kosovo.

Al igual que en las consultas de derechos humanos, la finalidad de las consultas anuales de construcción de la paz es que el gobierno pueda recibir las posiciones de las diversas organizaciones de la sociedad civil e incluirlas en el diseño de las políticas internacionales.¹³⁵

3.2.2. Foros nacionales

Como resultado directo del llamado proceso de democratización de la política exterior iniciado en 1993 por el partido liberal, se crearon los Foros Nacionales de Política Exterior, cuyo objetivo era analizar la temática y posición

¹³⁵ Cfr. John W. Foster y Paul H. Chapin, *Op. cit.*

que el gobierno adoptaría en una reunión internacional o bien frente a algún organismo internacional.

Este mecanismo de diálogo con la sociedad civil ha sido caracterizado por oficiales del gobierno canadiense como uno de los mecanismos más incluyentes tanto por la variedad de grupos que captaban como por la cantidad de temas que se abordaban.

Los Foros Nacionales empezaron a celebrarse en 1994 y concluyeron en el 2003. En 1996, se abordó el tema de la construcción de la paz y tuvo escenarios paralelos en Halifax, Québec, Edmonton y Toronto; en 1997 se analizaron las relaciones Asia-Pacífico, como antecedente de la asistencia del gobierno a la reunión de APEC, y las sedes fueron Vancouver y Québec; en 1998 se revisó el tema de las relaciones circumpolares y el Foro tuvo lugar en Québec y otras provincias; en 1999 se volvió a abordar el tema de la construcción de la paz, pero esta vez con el objetivo de definir la posición ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; en 2000, con motivo de la reunión del G8, se analizó el tema de las relaciones África-Canadá, teniendo como lugar de reunión Winnipeg, Vancouver y Toronto; en 2001 se estudió el caso de los niños afectados por la guerra y en 2003 se realizó el Diálogo de la Juventud.

Es interesante resaltar que los Foros tuvieron diferentes sedes porque esto denota que no pretendían ser eventos centralizados. Esta es una acusación constante por parte de líderes de las organizaciones de la sociedad civil.

“Cada año, el Foro Nacional contribuye con la recomendación pública en el desarrollo de la política exterior canadiense a largo plazo. Cada Foro compromete a ministros y creadores de política y a varios sectores de la sociedad: universidades y expertos académicos, ONG, asociaciones de profesionales, parlamentarios, empresarios, trabajadores, jóvenes, grupos de comunidades y gobiernos locales y algunas veces a organizaciones internacionales e invitados extranjeros”.¹³⁶

Los Foros Nacionales fueron organizados, durante ocho de sus nueve años de funcionamiento, por el Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política

¹³⁶ Steve Lee. “Canadian Values in Canadian Foreign Policy”, *op cit.* p.5

Exterior (*Canadian Centre for Foreign Policy Development*), que se creó en 1994 como resultado del proceso de democratización iniciado un año antes.

En el año 2003, con el cambio de gobierno, desapareció el Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior y los Foros Nacionales también dejaron de celebrarse.

La apreciación de Steve Lee¹³⁷ es que los Foros Nacionales eran “un mandato que comprometía a la gente a hacer contribuciones útiles al análisis de la política exterior para analizar sus necesidades y opciones, eran una puerta para dar asesoría sobre la política pública”.¹³⁸

El cambio de un gobierno liberal a otro en 2003 y la consecuente desaparición del Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior y de los Foros Nacionales nos permite observar que la participación de la sociedad civil en la política exterior puede depender en gran medida del partido político en turno, así como del interés que la propia sociedad pueda tener en ese ámbito.

3.2.3. Participación estructurada ministerialmente

Cuando las sociedades alcanzan cierto grado de desarrollo económico y político, éstas esperan jugar un papel importante en la definición de las políticas a diferentes niveles (desde el comunal hasta la definición de políticas internacionales) y presionan a los gobiernos para responder a sus demandas.

En el caso canadiense los ministerios que han respondido bien a las demandas de participación desde una etapa temprana han sido los de Medio Ambiente, Salud y Educación. Otros ministerios como Asuntos Exteriores y Defensa han tardado más en responder.¹³⁹

En el caso canadiense, la sociedad tiene sus necesidades cubiertas y esto les da poder para pensar en un siguiente nivel de necesidades, y pasar a un siguiente nivel implica mayor participación y mayor control sobre el gobierno.

En el caso de la política exterior algunos sectores tienen más intereses y son más demandantes que otros.

¹³⁷ Ex director Ejecutivo del Centro Canadiense para el Desarrollo de la política exterior.

¹³⁸ Entrevista con Steve Lee. Mayo 25 de 2005.

¹³⁹ *Ibidem*.

Cuando se habla de la participación de la sociedad civil, de manera invariable surge el cuestionamiento de hasta qué punto ese sector que participa, es representativo de la sociedad en general. En el caso de los Foros Nacionales, Steve Lee afirma que éstos no pretendían ser representativos pues para esos fines existe el Parlamento, sólo se trataba de crear una mesa que contribuyera a la creación de la política exterior incluye. "... tu invitas a la mesa a gente que pueda aportar; ONG, académicos, estudiantes, empresarios, parlamentarios... Es una participación autoselectiva. En los foros siempre había individuos que llegaban por su cuenta, estudiantes por ejemplo. Siempre había gente interesada aunque no necesariamente lo suficientemente preparada para abordar los temas".¹⁴⁰

Steve Lee está convencido de que los Foros Nacionales fueron útiles para el gobierno porque era una forma de estar en contacto con la sociedad civil y de anticipar qué iniciativas gubernamentales serían apoyadas o no por la gente y el hecho de que el gobierno que sucedió al de Jean Chrétien anulara estos espacios demuestra poco interés en elaborar políticas incluyentes.

Otro mecanismo que ha permitido a la sociedad civil canadiense expresar sus puntos de vista en materia de política exterior, y que ha gozado de continuidad, es el que organiza la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional¹⁴¹ (CIDA por sus siglas en inglés); los "Días de Cooperación Internacional". Esta Agencia es la responsable de planear e implementar muchos de los programas de cooperación y desarrollo de Canadá y su objetivo general es reducir la pobreza y contribuir a un mundo más próspero, equitativo y seguro.

CIDA tiene una División de Proyectos para el Sector Voluntario y la Innovación del Financiamiento, y además tiene programas sectoriales con el Sector Voluntario. La Unidad de Programas Sectoriales y la División del Sector voluntario trabaja de manera cercana con las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, uniones, asociaciones profesionales y otras instituciones cuyas actividades se centran en el sector particular, tales como la agricultura, salud, educación y buen gobierno.

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ CIDA es un ministerio separado, un ministerio menor.

La Unidad de Programas Sectoriales apoya los programas de las organizaciones canadienses que tienen como objetivo fortalecer la capacidad de otras organizaciones en los países en desarrollo.¹⁴²

Los días de Cooperación Internacional son espacios de intercambio para las opiniones de diferentes sectores de la población sobre temas específicos en los que la Agencia está trabajando. En Noviembre de 2004 se celebró en el Centro de Congresos de Ottawa el tercer foro internacional organizado por CIDA, a donde más de mil representantes de ONG, del sector voluntario, del sector público y de los sectores privados se reunieron con expertos en desarrollo internacional y profesionales de todo el mundo para discutir ocho puntos muy específicos de los objetivos de la Cumbre del Milenio que se celebraría en el marco de la Organización de Naciones Unidas.

En este diálogo, los participantes tendrían la oportunidad de debatir con los expositores en los paneles y sesiones plenarias e intercambiar perspectivas sobre el futuro de la cooperación internacional. Finalmente fue un espacio ideal para que los múltiples asistentes discutieran y compartieran por 3 días (del 1 al 3 noviembre de 2004) sus ideas sobre lo que debía concretarse en la Cumbre Mundial de la ONU, celebrada en Nueva York en mayo del año 2005, continuación de la Cumbre del Milenio, que se llevó a cabo en la misma ciudad del 6 al 8 de septiembre del año 2000.¹⁴³

3.2.4. Otros mecanismos

También existen otras formas de consulta sobre política exterior que no tienen regularidad y que más bien dependen de la disposición de los diferentes oficiales del gobierno, entre éstas podemos mencionar las consultas que realizan algunos primeros ministros al iniciar su periodo con la finalidad de definir sus objetivos de política exterior tomando en consideración la opinión de la mayor cantidad de grupos posibles.

¹⁴² <http://www.acdi-cida.gc.ca>

¹⁴³ *Ibidem.*

Uno de los ejemplos más recientes lo encontramos el 22 de enero de 2003, cuando el Ministro de Asuntos Exteriores, Bill Graham, consultó con los canadienses sobre las directrices que debería llevar la política exterior.

El “Diálogo de Política Exterior”, como se le conoció a esta consulta iniciada por Bill Graham, tenía como propósito comprometer a los canadienses para que reflexionaran sobre las opciones y prioridades de la política exterior en Canadá.

De manera previa a la consulta, Bill Graham sostuvo 15 reuniones en diferentes ciudades de Canadá con diversos grupos de la sociedad civil. También se celebraron 19 mesas redondas de expertos en diferentes partes del país; se creó un sitio en la *internet* para que se pudieran consultar las contribuciones de los individuos, las entrevistas con los expertos y los resultados de las mesas redondas; se celebraron audiencias con el Comité de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de la Cámara de los Comunes; se elaboraron reportes de las reuniones y discusiones que tuvieron lugar en diversas comunidades, y participaron los responsables de diferentes Ministerios.

La participación para contribuir en el Diálogo podría hacerse a través del Foro de Internet, enviando una carta o uniéndose a las discusiones públicas, y lo podía hacer cualquier ciudadano de manera aislada, o bien en grupo con otros miembros de la sociedad.

Los puntos que se sometían a revisión en el “Diálogo sobre Asuntos Exteriores” eran: cuáles eran los valores e intereses que la política exterior canadiense debía promover; cuáles debían ser las prioridades de los canadienses; si Canadá debía seguir promoviendo los tres pilares de política exterior¹⁴⁴ o debía ajustarlos; si la participación de Canadá debía fortalecerse o ajustarse en los organismos internacionales (estas preguntas relacionadas con la Revisión de la Política celebrada desde 1995); cuál debería ser el papel distintivo de Canadá al promover la seguridad global; si se debería mayor prioridad a lo militar, a la inteligencia y el análisis o a las medidas como el combate a la degradación medioambiental; cómo debería servir la milicia a la política exterior, a través de la defensa nacional y continental o a través del mantenimiento de la paz; si Canadá

¹⁴⁴ Los tres pilares de política exterior, como se conocen ahora, se establecieron desde la revisión de política exterior que se celebró en 1995 y son la seguridad, la prosperidad y los valores y la cultura.

debía tomar ventaja de su posición en Norte América para incrementar la prosperidad mientras promovía su identidad; cómo podría hacer Canadá para ampliar los beneficios de la globalización a otros países; si Canadá debía promover nuevas relaciones económicas con potencias emergentes como China, India, México y Brasil; si los valores como derechos humanos, democracia, respeto a la diversidad, etc. debían ser promovidos por Canadá en todo el mundo y cuál sería la mejor forma de hacerlo; si Canadá debía buscar oportunidades para fomentar el diálogo intercultural global y el entendimiento, y cuál era la mejor forma de que Canadá hiciera del conocimiento público su cultura y experiencia en el extranjero.¹⁴⁵

La gran mayoría de los participantes creyeron firmemente que la mejor opción para Canadá, en aras de contribuir a la seguridad mundial, era perseverar en sus esfuerzos, en el seno de las Naciones Unidas, por la búsqueda de un sistema multilateral que se enmarcara en el derecho internacional.

La respuesta de los canadienses es, en gran medida, comprensible si consideramos que valoran la diversidad de opiniones, básicamente por su formación histórica y por su composición socio demográfica.¹⁴⁶ Para ver más resultados de esta consulta, ir al anexo 2.

Como se ha dicho antes, esta consulta es una de las más recientes, sin embargo cabe recordar que se realizaron consultas similares desde la época de Trudeau y luego en 1995, justo después de dos años iniciado el proceso de democratización.

El documento que resultó de aquella consulta de 1995 se conoció como “Canadá en el Mundo” y se planteó como una revisión que trazara claros principios de política exterior y en la que pudieran incluirse la opinión de amplios grupos de la sociedad y de diferentes instancias gubernamentales.

De alguna manera ese fue el primer intento por integrar a diversos grupos de la sociedad civil en el diseño de la política exterior: el Ministerio de Asuntos Exteriores se reunió con diferentes grupos canadienses durante 1994; en marzo

¹⁴⁵ A Dialogue on Foreign Policy. Report to Canadians. Department of Foreign Affairs and International Trade. Ottawa, 2003, 20 pp.

¹⁴⁶ *Ibidem.*

de este mismo año, el Ministerio de Defensa Nacional, junto con el de Asuntos Exteriores, organizaron el primer foro nacional sobre las Relaciones Internacionales de Canadá, y diferentes grupos de empresarios celebraron reuniones para analizar la situación de los servicios y programas de desarrollo canadienses, para después transmitir sus opiniones al gobierno.

Pero los resultados de muchas de las consultas no se obtienen sólo de la asistencia de grupos organizados de la sociedad civil a los lugares de debate, sino también de la participación individual de los canadienses. En este sentido, se ha hecho uso de la tecnología para participar de manera activa en el diseño de políticas, básicamente de la *Internet*.

El gobierno de Canadá creó el Sitio Web “Consultando a los Canadienses” cuyo objetivo principal es ofrecer, a individuos y organizaciones, acceso a las listas de consultas que se realizan en diferentes agencias y departamentos del gobierno federal.

“Consultando a los canadienses tiene tres objetivos: 1. ampliar el conocimiento público sobre las actividades consultivas que realiza el gobierno; 2. proveer oportunidades para que los canadienses participen en las consultas del gobierno, tanto en línea como personalmente, y 3. desarrollar la capacidad del gobierno para comprometer a los canadienses a participar en línea (a través de la *internet*) y mejorar el manejo de las consultas del gobierno en los diferentes departamentos”.¹⁴⁷

Todos los correos electrónicos que las agencias y ministerios del gobierno reciben a través de la página “Consultando a los Canadienses” están protegidos por el Acta de Privacidad y esto compromete a las instancias gubernamentales a no revelar información personal. De este modo se garantiza mayor libertad de expresión sin que esto implique riesgo o amenaza para quien expresa sus opiniones.

Las consultas se desarrollan sobre temas que interesan al gobierno y pueden no tener una fecha definitiva de término, esto depende del tema que se está consultando. La página web está diseñada de tal forma que si algún individuo

¹⁴⁷ <http://www.consultingcanadians.gc.ca>

tiene preguntas particulares sobre cualquiera de las consultas, entonces éste puede ponerse en contacto con la persona responsable del departamento o agencia que está realizando la consulta. La página web ofrece justamente esta lista de contactos.

En la página web participan de manera directa los departamentos y agencias que están realizando las consultas, de hecho, éstas están creadas y controladas por los propios departamentos. Cada consulta específica tiene su propio método de recibir comentarios y preguntas.

Entre las múltiples consultas que se han desarrollado, en materia de política exterior, en la página podemos nombrar las siguientes:

- ❖ “Consultas del Gobierno con la Sociedad Civil sobre temas relacionados con la Seguridad Internacional, Armas Nucleares y otras Armas de destrucción Masiva y su Sistema de entrega”, celebrada en Ottawa el 26 de agosto de 2003, y
- ❖ “Consultas del Gobierno con la Sociedad Civil sobre temas nucleares”, celebrada en Ottawa el 3 de Febrero de 2000”.¹⁴⁸

Cuando en 2003 se llevó a cabo la última revisión de política exterior de la que ya hemos hablado, también se incluyó como uno de los mecanismos de consulta la página web *e-discussion*, que estaba monitoreada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y donde los canadienses no sólo cuestionaban a su gobierno sobre temas como la Invasión a Irak, sino donde además, tenían la posibilidad de confrontar sus opiniones con otros ciudadanos canadienses.¹⁴⁹

Esta herramienta tecnológica empleada por el gobierno canadiense es un recurso importante porque implica que los canadienses pueden, sin necesidad de desplazarse ni de integrarse a ningún grupo, participar en el diseño de las políticas manifestando sus opiniones.

Justamente por esta innovadora forma de participación, fue que al principio de esta investigación se propuso un concepto operativo que entre sus elementos integrara a “las personas que organizadas o no bajo diferentes modalidades forman una esfera aparte de la estructura formal de la instituciones estatales”.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ <http://www.fac-aec.gc.ca/menú-en.asp>

Este concepto, de alguna forma, hace referencia al activismo que pueden tener los individuos sin necesidad de ceñirse a estructuras organizacionales y hace referencia también, a los espacios que el gobierno abre a los individuos que se encuentran fuera de dichas estructuras.

En las últimas décadas, las organizaciones de la sociedad han empleado diversas herramientas tecnológicas para comunicarse y lo han hecho de manera muy exitosa. Los llamados movimientos globalifóbicos, por ejemplo, en donde convergen cientos de organizaciones de la sociedad civil de diferentes países, logran comunicarse y organizarse justamente a través de herramientas como la *Internet*.

Aquí cabe reconocer que además Canadá tiene una particularidad y es el hecho de que gran parte la población cuenta con acceso a una computadora personal y con conexión a la red y eso, aunado a otras razones, permite a la población involucrarse en asuntos políticos.

Aunque sin duda el uso de tecnología es de gran importancia, la influencia real que tienen la sociedad civil y los grupos organizados provenientes de ésta no radica sólo en dicha tecnología, sino en una serie de factores más profundos; la verdadera disposición que tenga el gobierno para incluir a diversos grupos en el diseño de las políticas, el momento político nacional e internacional (la relación costo-beneficio de proyectar una imagen democrática), los temas de la agenda nacional e internacional (en qué temas se puede dar voz y voto a la sociedad civil) la capacidad de negociación de la sociedad civil, etc.

Justamente el último apartado de este estudio nos permitirá comprobar, con el análisis de dos casos específicos, cómo todos estos factores pueden conjugarse positiva o negativamente para que las organizaciones de la sociedad civil consigan sus objetivos.

3.3. Dos casos de estudio

A continuación se presentan dos temas que han sido de gran relevancia para la política exterior canadiense, el desminado y el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas. El primero es un caso que prácticamente todos los autores

consideran exitoso y el segundo es un tema en el que, a pesar del gran interés manifestado por la sociedad civil, el gobierno no ha dado respuestas satisfactorias a las demandas. Los factores, circunstancias y momentos históricos en cada uno de los casos han sido determinantes en los resultados obtenidos.

3.3.1. El caso de las minas antipersonales

El tema de las minas antipersonales ha sido de gran relevancia en la política exterior canadiense porque comúnmente se le ha relacionado con el tema de la ayuda humanitaria.

A nivel internacional, este tópico comenzó a cobrar importancia en 1980, cuando en el marco de Naciones Unidas se negoció la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW por sus siglas en inglés), incluidos sus tres protocolos. El objetivo de la Convención era fortalecer el régimen existente del uso de las minas antipersonales y aunque desde entonces la participación de diversas organizaciones canadienses ya era activa y las propuestas eran críticas, el verdadero debate sobre las minas antipersonales en Canadá surgió en un momento de gran tensión entre las organizaciones no gubernamentales y el gobierno federal.

Ese momento de tensión se generó a partir de que las organizaciones de la sociedad civil habían dejado de percibir grandes cantidades de financiamiento. Las organizaciones que se dedicaban a la educación para el desarrollo vieron en este tema una oportunidad para reactivar la percepción de recursos y comenzaron a argumentar que el tema de las minas era emergente y requería atención, lo que, necesariamente, implicaba también obtener recursos.¹⁵⁰

La lucha en el tema de las minas puede dividirse, según indican Maxwell y Cameron, en tres grandes etapas. La primera corre del fin de la Guerra Fría hasta 1995 -1996, cuando diferentes actores tomaron conciencia de la importancia del tema; la segunda etapa surge a partir del reconocimiento de que los mecanismos tradicionales de diplomacia -como la Convención de Naciones Unidas sobre

¹⁵⁰ Valerie Warmington y Celina Tuttle. "The Canadian Campaign". p. 48, en To walk without fear. The Global Movement to ban landmines. Edited by Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson y Brian W Tomlin, Oxford University Press, 1998, Canada, 491 pp.

ciertas Armas Convencionales (*CCW por sus siglas en inglés*)- ya no eran los medios más adecuados para solucionar el problema y, la tercera y última etapa, comienza justo con el fracaso de la CCW y con el lanzamiento del Proceso de Ottawa que inició en octubre de 1996 con la primera Conferencia y concluyó en diciembre de 1997 con la firma del conocido Tratado de Ottawa.¹⁵¹

En la primera etapa a la que hace referencia Maxwell, aparece la Coalición Internacional para Prohibir las Minas (*ICBL International Coalition to Ban Landmines*), que reunió a alrededor de setenta representantes de cuarenta diferentes organizaciones que se ocupaban de diversos temas como derechos humanos, desarrollo, control de armas, paz, etc. Para el momento en que dicha Coalición apareció en la escena internacional (1993), pocas personas tenían clara la implicación del tema de las minas.

El mismo año que la se creó la Coalición, ésta comenzó a cuestionar la pasividad de los estados para reaccionar frente a los problemas humanitarios que causaban las minas. Canadá no escapó a estas críticas y las ONG de ese país empezaron a circular información sobre el tema y a responder a los cuestionamientos planteados por la ICBL. Cabe señalar que para esa fecha Canadá no había ratificado la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales.

En el término de un año, los grupos canadienses interesados en el tema de desminado ya se habían expandido y empezaban a hablar del tópico desde la perspectiva del desarrollo, la justicia social, la fe, la salud, la paz, la gente discapacitada, etc. En 1994, el partido liberal lanzó una revisión de política exterior y defensa y las ONG aprovecharon el suceso y el espacio que éste brindaba para expresar sus posiciones.

Del conglomerado de organizaciones canadienses que empezaron a organizarse, surgió en 1995 Mines Action Canada (MAC), una coalición que se registró ante la ICBL y que designó para su funcionamiento, un coordinador y un comité ejecutivo.¹⁵²

¹⁵¹ Maxwell Cameron. "Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model", p. 430, en To walk without fear. The Global Movement to ban landmines. Edited by Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson y Brian W Tomlin, Oxford University Press, 1998, Canada, 491 pp.

¹⁵² Valerie Warmington y Celina Tuttle. Op. cit, p. 49.

Mines Action Canada es una coalición de más de cuarenta ONG canadienses e individuos que trabaja para alcanzar la prohibición internacional de las minas antipersonales y que ha contribuido a fortalecer la capacidad del gobierno y de la sociedad civil para responder a la crisis de las minas.

La relación entre el gobierno y MAC no siempre fue buena, al principio no hubo grandes coincidencias entre estos actores, por lo que se pensó que las discusiones no tendrían mucho progreso. Sin embargo, durante el llamado proceso de Ottawa se registró un cambio importante y comenzó una colaboración relevante entre ambos. Al inicio, la relación no tenía bases para el entendimiento porque cada actor estaba utilizando argumentos completamente opuestos; el gobierno basaba su discusión en la utilidad militar de las minas y su uso legítimo¹⁵³, mientras que las ONG hablaban de los problemas humanitarios que causaba el uso de dichas minas.

Es importante mencionar que las divergencias iniciales no sólo estaban entre ONG y gobierno, sino también en el seno del mismo gobierno. Dentro del departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional se encontraban dos departamentos con argumentos completamente diferentes respecto del tema; por un lado la División de Seguridad Humana (que intentaba analizar las implicaciones humanitarias), y por la otra parte la División de Control de Armas y Desarme (quien apoyaba la visión del Departamento de Defensa Nacional: el uso de las minas es legítimo) y quien, además, estaba llevando las negociaciones en el CCW, lo que implicaba que la posición gubernamental estuviera siguiendo una línea dura (militar) más que humanitaria.

En lo que al trabajo de MAC respecta, la coalición comenzó por diseñar una campaña para llamar la atención de diferentes actores nacionales. La coalición “entendió que el éxito de la campaña dependería de su habilidad para alcanzar al público a través de información sobre la política gubernamental y motivar a los canadienses para que presionaran por un cambio. Uno de los retos clave sería poner a los medios de comunicación de su lado. Con este objetivo en mente, las

¹⁵³ Aunque no se utilizara como argumento, también estaba el tácito hecho de que países como Estados Unidos y Francia veían como reprochable que algún país fijara una posición conciliadora en un tema que afectaba a importantes intereses económicos.

ONG atrajeron la atención de los medios de comunicación relacionando el tema de las minas antipersonales con la Ley Humanitaria Internacional”.¹⁵⁴

Mines Action Canada logró su objetivo de atraer la atención tanto de los medios de comunicación como del público en general. Una de las acciones que lograron, fue que la gente escribiera cartas al gobierno pidiendo una actitud más abierta y que solucionara la problemática.

La campaña de las cartas a los oficiales del gobierno fue sumamente exitosa. Después del éxito de esta campaña, los miembros de MAC comenzaron a solicitar consultas con el gobierno y mientras al principio estas fueron esporádicas, con el paso del tiempo comenzaron a ser regulares.

La consecuencia más importante de toda esta labor fue que tanto los medios de comunicación como los ciudadanos adoptaron posiciones a favor de prohibir la producción, exportación y uso de minas antipersonales.

Finalmente la presión que ejercieron ONG, medios de comunicación y canadienses en general lograron que el Departamento de Asuntos Exteriores empezará a tomar una postura diferente a la del Departamento de Defensa Nacional, esta vez admitiendo que Canadá se asumiría como de líder en la campaña internacional para prohibir las minas.

El resultado práctico más evidente de los esfuerzos de MAC sucedió en 1996 cuando el gobierno canadiense anunció una moratoria en la producción, transferencia y uso operacional de las minas antipersonales; la destrucción de las dos terceras partes de las reservas canadienses y el lanzamiento del proceso de Ottawa.

La decisión que Canadá tomó no sólo se debió a la campaña y presión que MAC ejerció, sino que además otras dos circunstancias influyeron de manera importante en la decisión.

Por una parte, Naciones Unidas había nombrado a Canadá (en una publicación hecha por el propio organismo) como uno de los probables países que declararían una moratoria en la fabricación de minas. Este hecho debió ejercer

¹⁵⁴ Valerie Warmington y Celina Tuttle. *Op. cit.*, p. 51.

gran presión sobre Canadá pues, como ya se ha mencionado en otro apartado, este país goza de una buena reputación internacional y la aparición de su nombre en la publicación de la ONU le presentaba la oportunidad de reiterar frente a la comunidad internacional que es un Estado que cumple con sus compromisos internacionales.

Por otro lado, el ministro del Departamento de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, quien recientemente se había puesto al frente del Departamento de Asuntos Exteriores, solicitó que se le asesora sobre los temas de política exterior que en ese momento resultaban prioritarios y la evaluación arrojó que los temas centrales eran los relativos a armas pequeñas y minas antipersonales. El ministro decidió dar prioridad al asunto de las minas.

En marzo de ese mismo 1996, la División de no Proliferación, Control de Armas y Desarme del Departamento de Asuntos Exteriores elaboró una propuesta, “El Plan de Acción Canadiense para reducir el Uso Global de las Minas”, que proponía trabajar en dos diferentes ámbitos de manera simultánea; por un parte, que el gobierno canadiense continuara con su participación en las Conferencias de Naciones Unidas sobre Ciertas Armas no Convencionales y, por otra, proponer una pequeña reunión internacional en donde participaran oficiales y ONG para desarrollar un plan de acción sobre el tema. Esta última propuesta es de alguna manera el inicio del Proceso de Ottawa.

El llamado Proceso de Ottawa se había propuesto como objetivo lanzar la negociación de un tratado que prohibiera las minas antipersonales y MAC trabajo de manera muy cercana al gobierno canadiense para planear e implementar las Conferencias de Ottawa de 1996 y 1997 (que son las que dan nombre al Proceso de Ottawa). Cabe señalar que al principio, la labor de las ONG no fue fácil pues no tenían los recursos financieros suficientes para movilizar a la opinión pública.

En 1996, el gobierno canadiense invitó a un miembro de MAC a unirse a la delegación de ese país a las negociaciones de la CCW en Génova. El trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil despertó suspicacias respecto de los verdaderos objetivos de MAC, y aunque al interior de esta organización hubo grandes debates al respecto, era de vital importancia tomar la oportunidad de

trabajar con el gobierno. En lo que al gobierno respecta, si bien es cierto que podía ser criticado por otros estados por dar voz a la sociedad civil en un escenario intergubernamental, también es cierto que era una oportunidad de incidir en un tema que podría dar más prestigio internacional a Canadá.

La representante de MAC en las negociaciones de Génova tenía constantes consultas con los grupos que representaba, de esta forma podía llevar una opinión mas objetiva a las negociaciones.

Posteriormente, sin haber alcanzado consensos ni avances en Génova, inició la primera Conferencia de Ottawa, a la cual asistieron representantes de 74 gobiernos, 24 de ellos en calidad de observadores. Para la celebración de esta Conferencia, originalmente se propuso que tanto ONG como estados tuvieran igual estatus en las sesiones, sin embargo, el acuerdo final fue que habría reuniones a las que las ONG no podrían asistir (a menos que los estados las invitaran a formar parte de su delegación oficial) y habría sesiones en donde las ONG participarían como observadores.

La División de no Proliferación, Control de Armas y Desarme del Departamento de Asuntos Exteriores consultó con la ICBL (*Internacional Campaign to Ban Landmines*) sobre quienes debían ser invitados a la Conferencia de Ottawa y al final se determinó que la propia ICBL tendría un lugar en el proceso.

Esta decisión se debió básicamente a la idea que el gobierno había adquirido sobre las ONG. El entonces ministro del Departamento de Asuntos Exteriores. Lloyd Axworthy, declaró en esa época que “Evidentemente, no se puede relegar más a las ONG como simples consultoras o como meras defensoras en este proceso [de las minas antipersonales]. Ahora ellas son parte de la forma en que se toman las decisiones. Las ONG han sido la voz que indica que los gobiernos pertenecen a la gente y deben responder a las esperanzas del pueblo, a sus demandas e ideales”.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Notes for an address by the Honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs to the Oslo NGO Forum on Banning Anti-personnel Landmines. Noruega, Septiembre 10, 1997 en <http://www.dfait-maeci.gc.ca>.

Lo primero que se negoció en la Conferencia de Ottawa en 1996 fue la Declaración de Ottawa, misma que, de alguna forma, comprometía a los estados a llegar a un rápido acuerdo para prohibir el uso de las minas.

Cuando la primera Conferencia terminó, el ministro Axworthy propuso celebrar una segunda Conferencia con la finalidad de concretar un Acuerdo, una Convención Internacional. Aunque la propuesta resultó inesperada para un gran número de asistentes, el personal del Departamento de Asuntos Exteriores ya se había encargado de negociar el apoyo de algunos países y finalmente la propuesta tuvo éxito.

A esta segunda Conferencia, celebrada en 1997, asistieron delegados de 157 países, de los cuáles 122 firmaron la Convención sobre la Prohibición del Uso, Acumulación, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y su Destrucción, mejor conocida como Convención de Ottawa. Canadá fue el primer país en ratificar la Convención.

La Convención sobre la Prohibición del Uso, Acumulación, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y su Destrucción entró en vigor en marzo de 1999, quince meses después de su firma en Ottawa en diciembre de 1997.

Aún cuando la segunda Conferencia concluyó con la Convención, no es posible asegurar que el Proceso de Ottawa haya sido un rotundo éxito en tanto que países poderosos como los Estados Unidos no ratificaron dicha Convención. Uno de los argumentos utilizados de manera recurrente por los países opositores –como Francia y Estados Unidos- fue que prohibirían las minas cuando ya no las necesitaran.

En lo que respecta a la acción coercitiva de la Convención, debemos señalar que en lugar de establecer procedimientos de verificación arduos y rígidos, la Convención confía firmemente en la estigmatización del uso de las Minas Antipersonales y en los mecanismos que pretenden alentar la cooperación.¹⁵⁶ En este sentido, el artículo seis de la Convención resultó de gran trascendencia porque en ella se estableció que “los estados que estén en posición de hacerlo”

¹⁵⁶ David C. Atwood. “Implementing Ottawa: Continuity and Change in the Roles of the NGO’s”, en Disarmament Forum. Four, United Nations Institute for Disarmament Research, United Nations, Geneva, 1999, p. 20.

proveerían asistencia para el desminado, ayuda a víctimas, programas de concientización y destrucción de reservas.¹⁵⁷

Con el fin de cumplir con lo establecido en esta cláusula, en 1997 el Primer Ministro Jean Chrétien anunció el establecimiento de un programa de cinco años (*Canadian Landmine Fund - CLF*) con un subsidio de cien millones de dólares para promover la Convención. En 2003, la Fundación se renovó por un periodo más de cinco años (2003-2008)

Actualmente la CLF está gobernada por la colaboración de tres departamentos de gobierno: Asuntos Exteriores, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y el Departamento de Defensa Nacional.

Pero el artículo sexto no sólo resultó un incentivo para promover la cooperación interinstitucional, sino que además abrió una ventana para las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en la medida en que se establece que los estados necesitan de éstas para cumplir sus objetivos (ayuda a víctimas, programas de concientización, destrucción de reservas, etc.)

“El tratado establece una serie de fechas límite, conferencias de revisión anuales y delinea las medidas y tareas que deben realizar las ONG... que jugarán un papel crucial. Las ONG son responsables de una parte sustancial del desminado y de la asistencia a víctimas, y ellas proveerán reportes cruciales sobre el progreso en esta área”.¹⁵⁸

Como una forma de monitorear el comportamiento y los resultados que han alcanzado los estados signatarios de la Convención, la ICBL estableció el programa *Landmine Monitor*, que de manera anual realiza un reporte sobre lo que se está realizando en materia de desarrollo, producción, transferencia y almacenamiento de minas. Así mismo se reportan las actividades humanitarias que están llevando a cabo.

“Debido a que es un proceso nuevo, hay un espacio abierto para que las ONG se involucren en los niveles mas elementales. Su énfasis en lo participativo

¹⁵⁷ http://www.mines.gc.ca/VII/VII_I-en.asp

¹⁵⁸ Maxwell A. Cameron. “Global Civil Society and the Ottawa Process: Lessons form the Movement to Ban Anti-Personnel Mines” en *Journal Canadian Foreign Policy*, Volumen 7, Número 1, The Norman Paterson School of International Affairs, Canadian University/Canadian Centre for Foreign Policy Development Papers, Canada, Otoño de 1999, p. 88.

ofrece a las ONG una tremenda oportunidad para ayudar a diseñar la agenda internacional en materia de minas y estimular su paso".¹⁵⁹

Analizando el proceso de Ottawa, podemos establecer que el resultado que se alcanzó no fue sólo fruto del trabajo gubernamental, sino sobre todo de un ambiente internacional favorable y de la labor conjunta entre instancias gubernamentales y ONG.

"En el Proceso de Ottawa, la política gubernamental se estableció según los parámetros del debate creado por las ONG... la democratización de la política exterior fue consecuencia, no de las actitudes de los directivos ministeriales, sino de la campaña que se originó en la sociedad civil global".¹⁶⁰

En este sentido, parece prudente rescatar nuevamente lo que Maxwell y Cameron han señalado sobre la democratización de la política exterior: "Existen dos diferentes interpretaciones de la democratización de la política exterior. La primera señala que las instituciones existentes de la democracia representativa proveen un marco adecuado para la creación de la política exterior. La segunda es que la política exterior debería fortalecerse por una participación pública mas activa".¹⁶¹

La primera interpretación a la que se refieren los autores se inserta en la perspectiva liberal, que plantea que la democracia se ejerce a través de la representación y que no es necesaria más participación fuera de los órganos que la propia ciudadanía ha elegido.

Pero los liberales no son los únicos que argumentan que la democracia se ejerce sólo a través de la representación y que no es necesario participar fuera de los órganos que ya se han elegido, existen también demócratas como Mark Neufeld que temen aceptar la noción de que la democratización implica relación entre el gobierno y la sociedad civil.

Aunque es cierto que las instituciones juegan un papel determinante, en el Proceso de Ottawa la actividad de la sociedad demuestra que los órganos de representación no son suficientes y que la democratización, como señala

¹⁵⁹ David C. Atwood, *op. cit.*, p.26.

¹⁶⁰ Maxwell A. Cameron. "Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model". *Op. cit.*, p. 444.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 425.

Cameron, implica también participación directa de la sociedad dentro de las estructuras e instituciones representativas ya existentes.

El problema de que la sociedad civil participe en los procesos gubernamentales de manera directa radica en el hecho de que la participación de ésta genera opiniones contrarias. Por una parte, se argumenta que el gobierno, en este caso el canadiense, puede ser fácilmente manipulado por las ONG, o bien que, por el contrario, las ONG son cooptadas por el gobierno.

A decir verdad, cualquiera de las dos interpretaciones es radical. Todos los estados en general tienen intereses a los que no pueden renunciar por el sólo hecho de satisfacer las demandas de la sociedad civil (uno de los ejemplos más claros en el caso canadiense es el del Acuerdo de Libre Comercio con América del Norte), por otra parte, si bien es cierto que algunas organizaciones de la sociedad civil pueden aceptar cierto grado de cooptación estatal y compenetrarse con los intereses estatales, también es cierto que sería poco objetivo aseverar que todas ceden a la presión gubernamental.

Lo más sensato ante estas posiciones que parecen irreconciliables sería añadir una interpretación más moderada; la colaboración entre sociedad civil y gobierno es viable cuando el ambiente interno y/o internacional es propicio y cuando dicha colaboración redunde en beneficios para ambas partes.

En este sentido, el Proceso de Ottawa resultó benéfico: para las organizaciones de la sociedad civil porque su participación implicaba captación de recursos y para el gobierno porque era una oportunidad para reiterar su compromiso internacional con las causas humanitarias y el derecho internacional. “La relación entre gobierno y sociedad civil no tiene que implicar la rendición de uno frente al otro mientras la política sea abierta y transparente”.¹⁶²

Hasta cierto punto la democracia y la democratización deben referirse también a la rendición de cuentas, a la forma en que el gobierno justifica sus acciones.

¹⁶² *Ibid*, p. 130.

Como se desprende de este breve recorrido, son muchos los factores que se presentaron a favor para que el caso fuera exitoso. A continuación haremos la reseña de un caso que, a pesar de ser relevante, no ha logrado impactar de manera positiva en los procesos políticos.

3.3.2. El caso del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas

El caso del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas no ha obtenido resultados tan afortunados como el de las minas antipersonales pues, como se mencionó ya en otro momento, los estados tienen intereses ante los que no es posible ceder aunque la sociedad civil organizada presione para conseguir sus objetivos.

El ALCA, así como el Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte celebrado entre México Canadá y Estados Unidos, ha generado fuertes reacciones de oposición porque, argumentan diferentes actores y sectores de la sociedad, genera consecuencias negativas en todos los niveles de desarrollo, entre las que mencionan:

- ❖ La disminución o anulación de los servicios públicos, como el sistema de salud, educación y servicios sociales;
- ❖ La afectación de las regulaciones que protegen el medio ambiente y los estándares de trabajo para asegurar la protección del consumidor;
- ❖ La privatización de las empresas del Estado;
- ❖ La amenaza a la independencia de las políticas culturales;
- ❖ La incapacidad de los países pobres para establecer formas de desarrollo que convengan a sus ciudadanos, y
- ❖ La afectación de las comunidades de Primeras Naciones en todo el continente, especialmente en los casos donde los tratados no han sido firmados.¹⁶³

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un proyecto que se lanzó en la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994 y desde ese momento, Canadá ha apoyado el proyecto. Originalmente se

¹⁶³ Marc Lee. *Inside the Fortress. What's going on at the FFAA Negotiations*. Canadian Centre for Foreign Policy. Ottawa, April 2001, p. 6.

pensó que la actitud del gobierno canadiense sería diferente, primero por el debate que generó el tema del libre comercio con Estados Unidos en los años 80 y después porque con la llegada del gobierno liberal en 1993 se suponía que habría posiciones opuestas al libre comercio, la realidad es que Canadá es ahora uno de los más importantes promotores de todos los temas que guarden relación con la liberalización del comercio y la inversión.

Mientras el gobierno canadiense ha sido uno de los principales promotores de la liberalización del comercio y la inversión, las organizaciones de la sociedad civil en Canadá han sido quienes más han criticado dichos objetivos porque, indican, el acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y E.U. (por hablar del ejemplo más representativo de Libre Comercio para Canadá) sólo ahondó la dependencia de Canadá en el mercado americano.¹⁶⁴

Los grupos de la sociedad civil que se han involucrado más activamente en el marco del ALCA, surgieron durante la Cumbre de las Américas de Québec, que fue la tercera de una serie de Cumbres que se han llevado a cabo desde el año 1994. Desde la tercera Cumbre, el proceso ha evolucionado, incorporando la participación de más voces y temas en las reuniones.

El Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), la Comisión Especial sobre Gestión de Cumbres Interamericanas (CEGCI) de la OEA y las organizaciones de la sociedad civil fueron fundamentales en la formación de los compromisos que emanaron de la Tercera Cumbre de las Américas.

La participación de la sociedad civil en esta Cumbre fue de gran importancia pues a partir de esta se decidió:

❖ Sincronizar las negociaciones del ALCA y el proceso de Cumbres a través de un mecanismo en el que la participación de la sociedad civil fuera transparente, efectiva y permanente, y que permitiera su participación en los procesos que definan políticas y monitorean su implementación.

¹⁶⁴ *Ibid.* p. 15.

❖ Establecer reglas claras para que la sociedad civil tuviera acceso a información oportuna y completa acerca de textos y procesos en negociación.

❖ Apoyar investigaciones independientes, financiadas al menos por un Comité Tripartito, que examinara las implicaciones globales del proceso del ALCA -no sólo las comerciales- y pusiera especial énfasis especial en el impacto a las pequeñas economías, considerando las recomendaciones del Grupo Consultivo de Pequeñas Economías (incluido en el Plan de Acción de Santiago).

Entre las reuniones paralelas a las Cumbres, que han establecido la sociedad civil, podemos mencionar:

- ❖ El Simposio de Integración Hemisférica y Democracia.
- ❖ La reunión consultiva final con 837 organizaciones cívicas del hemisferio.
- ❖ El diálogo con el Ministro de Comercio Internacional: Aspectos socio-políticos y culturales.
- ❖ El Foro Juvenil de las Américas.
- ❖ El Simposio de Gobernabilidad y Administración Pública en las Américas.
- ❖ La Reunión de Escritores Distinguidos.
- ❖ La Conferencia de Montreal: Libre Comercio, Retos y Perspectivas.
- ❖ La Conferencia Comercio Hemisférico y Sustentabilidad, y
- ❖ La Segunda Cumbre de los Pueblos de las Américas.

Cabe aclarar que estas reuniones fueron promovidas, apoyadas y patrocinadas por el propio gobierno canadiense como parte de su estrategia de legitimación de la política exterior mediante la actuación de la sociedad civil.

La participación de las organizaciones de la sociedad en este ámbito también se ha llevado en coordinación con diferentes instancias gubernamentales pero su relevancia no ha radicado tanto en la incidencia lograda en el gobierno como en las conclusiones a las que llegan.

En 1997, tres años después de que se lanzara el proyecto del ALCA, y en el marco de la Cumbre de Santiago, la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL por sus siglas en inglés) realizó una consulta sobre democracia, derechos humanos e integración económica con diferentes organizaciones de la sociedad civil.

El propósito del evento fue crear un foro donde tanto individuos como organizaciones de la sociedad civil en Ontario pudieran expresar sus puntos de vista respecto de los temas arriba mencionados para que el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional integrara parte de esas propuestas en la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile.

El grupo de participantes se conformó aproximadamente de 35 participantes del sector universitario, organizaciones no gubernamentales, iglesias canadienses, sector privado, medios de comunicación y jóvenes, quienes participaron en los diferentes días de trabajo. La misión de la FOCAL (Instituto canadiense independiente que promueve el análisis y el diálogo sobre temas de carácter social, político y económico en las Américas) era dar voz a los actores sociales que tradicionalmente no cuentan con medios regulares institucionalizados para influir la política exterior canadiense.

Este tipo de foros han sido de gran importancia pues si bien no han logrado tener el impacto que se espera a nivel político, han conseguido articular ideas y posiciones muy claras respecto de las implicaciones que pueden tener los procesos de integración económica.

En la consulta entre FOCAL y grupos de la sociedad civil se concluyó que:

- ❖ El ALCA liberalizaría las inversiones para las corporaciones en una atmósfera de derechos democráticos limitados, siguiendo el modelo del TLCAN y de la OMC, lo que implicaría que las corporaciones adquirieran derechos sin que asumieran responsabilidades;

- ❖ Desde la perspectiva de los trabajadores y las comunidades, el proceso iniciado en la Cumbre de Miami había sido desastroso, pues mientras se abría un proceso de negociación hemisférica a la comunidad de negocios, también se había creado un proceso excluyente para muchos otros sectores de la sociedad. Estos grupos concluyeron que sólo se habían hecho promesas vacías para la gente del continente; se había hablado de progreso en áreas que son vitales para la sociedad civil tales como alivio de pobreza, salud, educación, nutrición y empleo y sin embargo estas áreas se habían ido deteriorando desde 1994. Estas tendencias perturbadoras también se hacían evidentes en Canadá;

❖ De facto, los derechos humanos, económicos, sociales y culturales están íntimamente ligados a los derechos civiles y políticos, sin embargo, los documentos oficiales, como el Tercer Borrador del Acuerdo del ALCA¹⁶⁵ habían tendido a separar estos dos tipos de derechos, limitando la discusión de los derechos humanos a los derechos civiles y políticos. Esta división se hacía muy evidente en los documentos presentados por el gobierno canadiense pues no había espacio en donde se incluyeran la discusión de los derechos económicos, sociales y culturales, y

❖ Sin un esfuerzo que se basara en el diálogo y las consultas entre el gobierno y la sociedad civil, el proceso de la Cumbre de Santiago solamente contribuiría a la exclusión y la crisis.

Además de las conclusiones generales, del foro surgieron recomendaciones muy específicas sobre las materias que allí se trataron. Sobre derechos humanos y democracia recomendaron lo siguiente:¹⁶⁶

❖ Los derechos civiles y políticos no deben ser separados de los económicos y sociales, todos los derechos deben estar relacionados. Es imperativo que los derechos humanos avancen al mismo tiempo que se consiguen los objetivos económicos y de comercio pues el contexto indica lo contrario, por ejemplo, el ALCA no incorpora la libertad de movilidad para los trabajadores migrantes;

❖ Los derechos sociales deben ser una parte integral del proceso de integración económica y no pueden ser ignorados por éstos, las corporaciones deben adherirse a un código de conducta que les impida violar los derechos de los trabajadores;

❖ Los estados deben ratificar los diferentes instrumentos de derechos humanos que aún no han ratificado y observar los tratados ya existentes como la carta de derechos del hombre de Naciones Unidas, y

❖ Es necesario revisar de manera crítica los compromisos internacionales hechos por Canadá y otros países, pues existen casos donde los intereses económicos están por encima de los derechos humanos.

Sobre lo laboral y los impactos sociales:

¹⁶⁵ Consultado en: http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index_s.asp enlace disponible 2 de noviembre, 2007.

¹⁶⁶ Torres Carlos, et al, *Toward the Santiago Summit*, CERCLAC-York University, diciembre 1997.

❖ Los documentos proporcionados por Relaciones Exteriores de Canadá fueron abstractos, superficiales y conservadores, hacen poca mención sobre la agricultura, los indígenas y la movilidad de la fuerza de trabajo. Los temas sociales están completamente separados de los temas económicos. En los documentos se insiste en que el crecimiento económico conducirá de manera natural a mejorar la educación, la salud y la calidad de vida y esto no es necesariamente cierto;

❖ Los documentos que presentan los gobiernos del hemisferio no contienen propuestas relacionadas con los trabajadores que sufren violaciones a sus derechos;

❖ Desde la perspectiva de las mujeres, el sistema debe ser redefinido y deben tomarse en cuenta sus opiniones, y

❖ La marginación de los grupos indígenas deben ser un punto central de las discusiones y seguimiento de las Cumbres.

Sobre la Integración Económica, el ALCA y el Sistema Interamericano se concluyó que:

❖ Los temas de desarrollo sustentable y de integración económica deben ser tratados al mismo tiempo, no se pueden desligar las cuestiones económicas del tema de la sustentabilidad;

❖ La deuda externa de los países crea disparidades en las negociaciones. No puede haber negociaciones entre iguales a menos que la situación de la deuda sea resuelta;

❖ Debe haber reconocimiento del severo impacto que han tenido los acuerdos comerciales. Por ejemplo, es importante evaluar las consecuencias reales del TLCAN en términos de seguridad alimentaría en México; estos impactos están directamente relacionados con el modelo económico neoliberal que los acuerdos comerciales ayudan a fortalecer, y

❖ Es necesario crear un nuevo modelo que no sea excluyente y depredatorio del medio ambiente.

Sobre la participación de la sociedad civil se subrayó lo siguiente:

❖ Es necesario subrayar la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso del ALCA y en las Cumbres mediante diversas formas de participación;

❖ Es crucial presentar propuestas alternativas al modelo de desarrollo que representa el proyecto del ALCA y para lograr tales fines, es prioridad que la sociedad civil canadiense trabaje junto con grupos de otros países para expandir las alianzas sociales hemisféricas;

❖ Deben establecerse vías de comunicación apropiadas entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, de forma tal que las organizaciones de la sociedad civil cuenten con estructuras que les permitan transmitir sus posturas a los gobernantes;

❖ Las consultas con las organizaciones de la sociedad civil deben ser procesos interactivos de intercambio con los gobernantes y no deben ser sólo una vía de información de los participantes hacia el gobierno. Debe haber reciprocidad y los consultados deben tener derecho a saber qué sucede con sus recomendaciones, y

❖ Es necesario que el gobierno de Canadá provea recursos y espacios de participación a las organizaciones de sociedad civil en la misma cantidad que se les otorga a las organizaciones corporativas y a las empresas.

Estos ejercicios de consulta se realizan de manera constante. En octubre de 2003, el Departamento de Relaciones Exteriores de Canadá organizó, en el marco de la reunión anual de la Comisión de Libre Comercio del TLCAN,¹⁶⁷ una mesa redonda de discusión sobre la situación del TLCAN. En dicha mesa participaron representantes de al menos 50 organizaciones de la sociedad civil, del sector empresarial, de la academia, de los sindicatos, de grupos medio ambientalistas. Entre los asistentes se encontraban la *Canadian Foundation of the Americas*, *Globe and Mail*, *Université Laval*, *Université de Montreal*, entre otras.¹⁶⁸

Entre las recomendaciones y/u opiniones que surgieron tenemos las siguientes:

¹⁶⁷ Cfr. Department of Foreign Affairs and International Trade Performance Report, For the period ending March 31, 2003

¹⁶⁸ Cfr. NAFTA : The Balance Sheet, en: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/discussion-en.asp>, link disponible el 30 de octubre, 2007.

- ❖ Las políticas internas en Canadá no han tenido suficiente apoyo, en otras palabras, el gobierno canadiense no ha invertido suficiente en infraestructura, innovación, desarrollo de recursos humanos y otros sectores que son clave para incrementar la competitividad frente a sus contrincantes;
- ❖ Canadá necesita equiparse con estrategias que robustezcan su competitividad;
- ❖ Mientras el comercio se ha incrementando, el crecimiento en términos de productividad y los ingresos han sido poco satisfactorios;
- ❖ Es necesario fortalecer los bloques comerciales que ya existen en la región en lugar de crear nuevos;
- ❖ La integración continental no tiene gran futuro por la falta de movilidad laboral, y
- ❖ El TLCAN ha impulsado la participación de la sociedad civil y esto se ha reflejado de modo más notable en las negociaciones del ALCA, donde el Ministro de Relaciones Exteriores Canadiense –Pierre Pettigrew- ha realizado esfuerzos para establecer un comité de sociedad civil. Ha habido también un incremento en las consultas directas con un amplio grupo de opositores.¹⁶⁹

Al finalizar este ejercicio de consulta, el Ministro Pettigrew se comprometió a incluir estas reflexiones de los participantes en el programa de la comisión del TLCAN.

A pesar de los múltiples esfuerzos de las diversas organizaciones de la sociedad civil canadiense, no ha habido una respuesta satisfactoria a sus demandas porque eso implicaría afectar los intereses económicos no sólo del Estado, sino también de importantes élites económicas y financieras nacionales e internacionales.

Es cierto que las organizaciones de la sociedad civil han logrado obtener algunos espacios y abrir algunos canales de comunicación con el gobierno, pero en este caso específico, la apertura ha resultado más ficticia que real.

¹⁶⁹ <http://www.dfait-maecigc.ca/nafta-alena/discussion-en.asp>

Aunque este caso tiene factores muy importantes a su favor (relevancia del tema, organizaciones bien estructuradas, vinculaciones internacionales, etc), no cuenta con el beneplácito de los gobernantes por el grado de afectación que podría resultar en sus intereses económicos.

Conclusiones

En el transcurso de esta investigación se ha insistido en que la participación de la sociedad civil a nivel mundial se ha activado por circunstancias muy específicas; primero, en los años 70 y 80, por el cambio en los temas de la agenda internacional que viraron de lo estrictamente militar a asuntos de tipos social; después, también en la década de los 80, por el establecimiento de sistemas democráticos en casi todo el mundo, mismos que empezaron a permitir la participación de actores no tradicionales en las escenas nacional e internacional y, finalmente, por la establecimiento, también a nivel mundial, de un sistema económico que poco a poco ha mermado los niveles y calidad de vida de grandes sectores de la población tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados.

Las realidades nacionales se ven inexorablemente afectadas (positiva o negativamente) por la coyuntura internacional. El caso canadiense no escapa a esta afectación y si bien su sociedad ha sido tradicionalmente activa, su participación en las últimas décadas también se ha visto impulsada por los factores antes mencionados.

En primer término, podemos señalar que el propio gobierno canadiense tuvo su proceso de democratización y si bien no significó, como en otros muchos casos a nivel mundial, el tránsito de un gobierno represivo a uno democrático, sí implicó un intento por incluir a más grupos nacionales en el diseño de la política exterior.

Tal y como se describió el proceso de democratización, podría decirse que fue una campaña política del gobierno liberal que pretendía ganar las elecciones de 1993 más que un real intento de democratización, empero, también es prudente insistir en que se buscaba ganar legitimidad y en que posteriormente, una vez ganadas las elecciones, el gobierno tomó pasos muy firmes hacia la formalización de la democratización; tratando de involucrar a diferentes grupos en el diseño de la política exterior.

Quizá el ejemplo más evidente, aunque no el único, de ese esfuerzo por concretar la llamada democratización es la creación del Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior que, durante casi una década, tuvo a su cargo la organización de los foros nacionales de política exterior.

Al respecto, podemos encontrar a quienes argumentan que los foros no cumplieron con su verdadero objetivo que era dar voz a diversos grupos de la sociedad civil y, en contraparte, tenemos también a quienes consideran que fue un verdadero esfuerzo gubernamental por tener procesos más incluyentes; independientemente de estas perspectivas, es importante reiterar que la sociedad civil es un actor que ya no puede ser ignorado y que ya sea discursiva o verdaderamente, tiene que ser considerado en los procesos de toma de decisiones, independientemente de que existan instituciones formales gubernamentales que la representan.

Finalmente, el gobierno sólo puede hablar por una parte de la sociedad durante cierto periodo, pero para que un proceso democrático sea realmente justo la sociedad merece que sus opiniones sean escuchadas no sólo mediante las urnas pues los votos son un instrumento directo e incapaz de expresar opiniones o posiciones sobre todas la gran variedad de políticas. Además es necesario considerar que incluso los que votaron por el gobierno electo pueden llegar a estar en desacuerdo con sus políticas.

En segundo término, el sistema económico neoliberal en el que Canadá ha participado activamente ha orillado a diversos grupos de la sociedad a desempeñar un papel importante. A simple vista parecería contradictorio pensar que la sociedad de un país desarrollado pudiera tener interés en demandar justicia en procesos económicos de integración que aparentemente le benefician, sin embargo, la realidad es diferente.

La primera razón por la que la sociedad civil interviene cuando de integración económica se trata es porque en la *praxis* Canadá no está en igualdad de condiciones frente a países como Estados Unidos y desde luego que eso afecta de manera directa a los ciudadanos comunes y corrientes. La segunda razón es porque, como indican Steve Lee y John Foster en las entrevistas, cuando

las sociedades tienen gran parte de sus necesidades satisfechas, pueden preocuparse de la forma en que el gobierno está conduciendo sus asuntos y demandan más participación y una mejor solución a sus demandas.*

Por su parte, los gobernantes tienen que dar respuesta a las demandas de su sociedad porque es una forma no sólo de legitimar sus acciones y de asegurar la gobernabilidad, sino también porque existen grandes beneficios en dicha decisión.

Según los casos estudiados en nuestro último apartado, podemos concluir que el hecho de que las instancias gubernamentales tengan consultas con la sociedad civil es positivo en tanto que en muchos casos, los grupos de la sociedad, sobre todo los que están organizados, suelen tener información y experiencia de primera mano en áreas y temas específicos; los grupos de la sociedad alcanzan un alto grado de compromiso en la formulación, implementación y evaluación de la política exterior sirviendo de apoyo al gobierno; se logra determinar o medir, mediante la participación, lo que los canadienses esperan obtener con la implementación de su política exterior; se construye y fortalece la relación entre gobierno y sociedad civil institucionalizando métodos de consulta; se ayuda a convencer a los escépticos y críticos sobre las *buenas* intenciones del gobierno; se logra la concientización de la sociedad en temas que pueden ser difíciles de abordar y, finalmente, se muestra un Canadá democrático e incluyente al mundo.

No debemos olvidar que esta última es una de las herramientas que ha permitido a Canadá fortalecer y consolidar su imagen en el mundo, dándole un *status* de potencia media con los consecuentes beneficios.

Entre los argumentos más comunes para alegar la inutilidad de la participación pública en la diseño de políticas podemos encontrar el hecho de que la gente es ignorante o carece de información precisa para poder emitir opiniones, sin embargo, cabe considerar que esta ignorancia es fomentada en gran medida

* Entrevista con Steve Lee, Ex director Ejecutivo del Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior, mayo 25 de 2005 y entrevista con John Foster, Investigador en el North South Institute, mayo 16 de 2005.

por los propios gobiernos que suelen informar inadecuadamente a sus ciudadanos.

Como ya se mencionaba antes, el hecho de que los gobiernos decidan abrir espacios para la participación de su sociedad no garantiza que los procesos de interacción sean exitosos ni que la sociedad consiga siempre sus objetivos, según los casos descritos en el apartado anterior, podemos argumentar que en realidad es la conjugación de una serie de factores lo que determina el éxito y no sólo la voluntad política de una u otra parte.

En primer lugar cabe analizar la pertinencia y relevancia del tema en cuestión. En ocasiones el tema es relevante por sí mismo pero el momento político no es pertinente. El tema de las minas antipersonales, por ejemplo, era relevante y coincidió con la disposición del primer ministro y autoridades gubernamentales para organizar una agenda e ir concretando proyectos. El caso de los acuerdos de libre comercio no ha corrido con la misma suerte, aunque evidentemente la sociedad argumenta ser un tema relevante cuyas consecuencias deben discutirse aún cuando el tratado ya esté establecido, como en el caso del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, las autoridades generalmente no han incluido las opiniones de los diversos grupos.

Esto último no quiere decir que se haya ignorado por completo a la sociedad, sino que aún cuando ha sido reconocida y en algunos momentos hasta escuchada, sus propuestas no coinciden con los intereses de los gobiernos. Este factor es sin duda determinante también para garantizar éxito en la consecución de los intereses de la sociedad. Es un hecho que en temas que puedan afectar gravemente los intereses económicos del Estado habrá gran resistencia para recibir opiniones que puedan contravenir dichos intereses. Resulta relevante que el caso de las minas, siendo también un asunto que implica grandes intereses económicos haya sido exitoso, pero no sólo dependió de lo antes mencionado, sino de lo que se menciona a continuación.

Otros factores sin duda determinantes son: la forma en que la sociedad se vincula con el gobierno y con otras sociedades a nivel internacional así como la coyuntura internacional. En el caso de las minas, algunas organizaciones de la

sociedad civil lograron establecer una fuerte organización nacional (*Mines Action Canada*) que cobijó a diversos grupos, así como su vinculación con la *ICBL* que tenía una fuerte presencia en el escenario internacional. En cuanto al escenario internacional se refiere, las organizaciones –tanto las canadienses como las internacionales- supieron aprovechar el momento en que la Organización de Naciones Unidas decidió reavivar el tema de las minas antipersonales.

En esto último, también estaba, como ya se ha dicho, el interés del gobierno por mostrarse receptivo y cooperativo en la arena internacional y desde luego que al conjuntarse ambos intereses –tanto los del gobierno como los de la sociedad civil- existen grandes posibilidades de alcanzar acuerdos.

Aunque estos factores de organización y vinculación también parecen estar presentes en las organizaciones que se abocan a los temas de los bloques comerciales, existe el factor del interés de estado, que al estar coludido con los intereses de grandes cúpulas empresariales y financieras, impide el claro establecimiento de canales efectivos de comunicación y retroalimentación.

Otro factor que no debe ser olvidado es el del impacto que las organizaciones de la sociedad logran causar en amplios sectores de la población tanto para asegurarse su apoyo como para presionar de manera más fuerte a los gobiernos locales e internacionales.

Con el fin de lograr ejercer presión sobre el gobierno canadiense, las organizaciones de la sociedad civil lanzaron campañas exitosas -que ya se han descrito antes- que lograron atraer la atención de prácticamente todos los sectores de la población. El éxito radicó básicamente en que trataron el tema no como un tema relacionado con la seguridad nacional, sino como un tópico que estaba estrechamente vinculado con los derechos humanos.

Quizá en este sentido sí podamos encontrar una diferencia sustancial entre el tema de las minas y el tema del libre comercio y es que mientras el primero se presentó de una manera sencilla y puntual, el segundo siempre aparece un poco más complejo ante los ojos del público en general, no sólo por la dificultad propia de los temas económicos, sino por la variedad de áreas que abarca. Es posible además que a esto último podamos añadir el hecho de que en ocasiones las

organizaciones no optan por adquirir posturas moderadas y se comportan violentamente deslegitimando sus propias acciones.

Otro factor relevante es de los recursos. Ya hemos visto que las organizaciones de la sociedad civil en Canadá están presentando la problemática del financiamiento y desde luego que esto puede limitar en gran medida la acción de dichas organizaciones pues no sólo se traduce en restricciones para articular campañas de concientización y de presión, sino que además puede significar la ausencia física de las organizaciones en las consultas a las que son invitadas si existe la necesidad de trasladarse a otra ciudad o país.

En este sentido, cabe señalar que algunas provincias canadienses que están alejadas de la capital tienen la impresión de que gran parte de las actividades que se realizan en términos de diseño de políticas toman lugar en el centro de la federación y aunque en ocasiones se han realizado intentos por diversificar la sede de los eventos, la molestia por parte de algunas provincias persiste.

La cuestión de los recursos financieros fue determinante por ejemplo en el tema de las minas antipersonales, donde las organizaciones de la sociedad civil no sólo aprovecharon la coyuntura y la relevancia del tema para asegurarse recursos, sino donde también tuvieron suficiente solvencia y apoyo gubernamental para realizar sus actividades dentro y fuera del país.

Con esta última anotación surge nuevamente la cuestión de hasta qué punto las organizaciones de la sociedad civil pueden mantener su independencia si son financiadas y apoyadas por el gobierno y la verdad parece no haber respuesta precisa a esta pregunta porque depende de las circunstancias, de las propias organizaciones, de los objetivos que verdaderamente persigan, etc. Sólo es preciso recordar, una vez más, que las organizaciones no siempre persiguen la consecución de objetivos colectivos.

Considerando todos estos factores y lejos de intentar ser condescendiente con uno o u otro actor, es importante reconocer que generalmente tanto las organizaciones de la sociedad civil como las mismas agencias del gobierno llegan a formar comunidades que son complejas por la cantidad de actores que allí

convergen y eso impide o dificulta, más allá de la disposición, el diálogo y la colaboración. Finalmente habrá que seguir fomentando acciones que permitan la participación de los diferentes grupos de la sociedad en los diversos estadios del diseño de la política, siempre conscientes de que los puntos de vista no son absolutos para ninguna de las partes.

Aunque desafortunadamente no todos los oficiales del gobierno aceptan el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil tengan un papel legítimo en la creación de la política (según se muestra en la encuesta adjunta al documento titulado *“Peacubuilding Policy Consultations and Dialogues. A Study of the Canadian Experience”*, ya antes citado), al menos parece empezar a reconocerse que la mayoría de estas ofrecen amplio conocimiento y experiencia para poder diseñar e implementar las políticas adecuadamente.

Las organizaciones de la sociedad civil por su parte están aprendiendo sin duda a hacer política, han aprendido a definir cómo y cuándo acceder al proceso de la política y están constantemente luchando por tener impacto real, lo que en conclusión significa que el proceso de aprendizaje y reconocimiento ha sido para ambas partes.

Una vez que tanto gobierno como sociedad civil comienzan a trabajar de manera conjunta y que las primeras han logrado influir de alguna manera en los planteamientos y posiciones de los gobiernos, es necesario que el trabajo sea flexible, respetuoso, tolerante y sobre todo, que se aseguren mecanismos de supervisión que garanticen que lo expresado por la sociedad civil se respeta no sólo en el momento de diseñar la política, sino también en la implementación. En este sentido los mecanismos que ha establecido el gobierno canadiense junto con el denominado sector voluntario parecen relevantes.

Finalmente, para analizar si la participación de la sociedad civil en determinados temas ha sido impactante es necesario considerar todos los factores que ya se han mencionado antes y quizá muchos otros que no están contenidos aquí, pero eso no significa desdeñar mecanismos de participación menores pues finalmente estos son los que garantizan la constante intervención de la sociedad civil en el escenario político; el éxito dependerá de la habilidad de los grupos de la

sociedad para aprovechar las oportunidades políticas que brinden los escenarios nacionales e internacionales.

Parece justo que si los estados han decidido en gran medida transferir una serie de responsabilidades a los miembros de su sociedad civil (sobre todo en lo que se refiere a servicios) y éstos las han asumido, también tengan el derecho de ser escuchados y de influir en sus destinos.

Anexos

Anexo 1

Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas

Grupo	Área
1	Cultura y recreación
2	Educación e investigación
3	Salud
4	Servicios sociales
5	Medio ambiente
6	Desarrollo y vivienda
7	Derecho, defensoría y política
8	Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntarismo
9	Internacional
10	Congregaciones religiosas
11	Asociaciones y uniones de profesionales y negocios
12	Otros no clasificados

Subdivisiones

Grupo 1

Sub grupo 1.1. Artes y cultura

Medios de comunicación, artes visuales, arquitectura y arte en general, teatro, sociedades con fines humanísticos, literarios e históricos, museos, zoológicos y acuarios.

Sub grupo 1.2. Deportes y recreación

Deportes, recreación, clubes sociales y clubes que ofrecen servicios.

Grupo 2

Sub grupo 2.1. Universidades y colegios

Educación superior

Sub grupo 2.2. Otras instituciones educativas e investigación

Vocacional, escuelas técnicas, educación continua para adultos, investigación médica, tecnología y ciencia, estudios políticos y ciencias sociales.

Grupo 3

Sub grupo 3.1. Hospitales

Hospitales, rehabilitación, lugares que ofrecen servicios de enfermería y hospitales psiquiátricos.

Sub grupo 3.2. Otras actividades relacionadas con la salud

Tratamiento mental, intervención en situaciones de crisis, educación en salud pública, tratamientos de salud (como vacunas) y servicios médicos de emergencia.

Grupo 4. Servicios sociales

Bienestar para los niños, guarderías, bienestar para la juventud, servicios familiares, servicios para discapacitados, servicios para los adultos mayores, prevención y control de emergencias y desastre, refugios temporales, asistencia a refugiados, mantenimientos y apoyo económico y asistencia material (comida, ropa, etc).

Grupo 5. Medio ambiente

Control y abatimiento de la contaminación, protección y conservación de recursos naturales, embellecimiento del medio ambiente y de los espacios abiertos, protección a animales, protección y prevención de la vida salvaje y servicios de veterinaria.

Grupo 6. Desarrollo y vivienda

Organizaciones vecinales y comunitarias, desarrollo económico, desarrollo social, asociaciones para la construcción y mantenimiento de la vivienda, asistencia legal en asuntos relacionados con la vivienda, programas de capacitación laboral, asesoría vocacional y talleres de rehabilitación vocacional.

Grupo 7. Derecho, defensoría y política

Organizaciones de defensoría, asociaciones de derechos civiles, asociaciones étnicas, asociaciones cívicas, servicios legales, rehabilitación de infractores, apoyo a víctimas, asociaciones de protección al consumidor y organizaciones y partidos políticos.

Grupo 8. Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntarismo

Fundaciones, apoyo y promoción del voluntarismo.

Grupo 9. Internacional

Programas de intercambio, culturales y amistosos, asociaciones de asistencia al desarrollo, organizaciones de ayuda y desastre internacional y organizaciones internacionales de derechos humanos y paz.

Grupo 10. Congregaciones religiosas

Congregaciones y asociaciones de congregaciones

Grupo 11. Asociaciones y uniones de profesionales y negocios

Asociaciones de gente de negocios, asociaciones profesionales y sindicatos.

Grupo 12. Otros no clasificados

Fuente: Michael H. Hall, *et. al.* The Canadian Nonprofit Voluntary Sector in Comparative Perspective. Imagine Canada, Toronto, 2005, pp. 31-36.

Anexo 2

Resultados del Diálogo de Política Exterior. Enero del 2003.

A grandes rasgos, se pueden señalar las siguientes ideas como los resultados generales del diálogo:

- ❖ Millones de personas en todo el mundo viven en pobreza extrema, o en situación de inseguridad y violencia y los canadienses reconocen que tras las repentinas crisis internacionales –como la del 11 de septiembre del 2001-, subyacen problemas estructurales, por lo que es necesario que la política exterior tenga un enfoque que sea capaz de fortalecer la seguridad y la prosperidad mundial, lo que sin duda contribuirá a la seguridad y prosperidad de los propios canadienses.
- ❖ La globalización es un asunto que abarca prácticamente todas las áreas de la vida y guarda relación con la equidad distributiva, la gobernabilidad democrática, la sostenibilidad ecológica, la expansión de los mercados, los avances en las comunicaciones y la creciente interconexión mundial. Además es una era caracterizada por el activismo de la sociedad civil y en este contexto, Canadá debe impulsar procesos económicos, políticos y sociales más justos, transparentes y donde la sociedad participe activamente.
- ❖ Las fronteras están cada vez más abiertas y esta situación puede provocar tensiones sociales y una consecuente preocupación por la erosión de la soberanía política y cultural. La apertura mundial y las interconexiones pueden permear la difusión de nuevas formas de terrorismo, delincuencia, pandemias e inestabilidad económica. Estos retos implican que el gobierno canadiense debe asumir una política exterior que sea propositiva ante todos estos temas.
- ❖ Sobre la política exterior canadiense, se sugirió que los "tres pilares" que actualmente constituyen la política exterior tenían que fortalecerse, de tal forma que, hacia el exterior, fuera muy evidente cuáles sean los valores e intereses de los canadienses. Es necesario formular una política exterior capaz de lograr objetivos fundamentales, promoviendo la presencia canadiense en el escenario internacional como un actor responsable de sus actos.
- ❖ Existe un acuerdo general sobre la forma en que está diseñada la política exterior, sin embargo, se sugiere que se incluyan en la agenda temas emergentes que podrían seguir posicionando a Canadá en el escenario internacional como un actor importante.

-
- ❖ Existen críticas a las deficiencias o lagunas presentes en la implementación de la política exterior y se señala que Canadá debe desempeñar un papel más importante, pues parece estar perdiendo influencia, es necesario establecer y mantener una presencia internacional más activa, para trabajar en la aplicación de sus principios y para mejorar la coherencia de sus políticas.

Fuente: "A dialogue on Foreign Policy. Report to Canadians" Department of Foreign Affairs and International Trade, Traducc. Libre, 2003, en www.foreign-policy-dialogue.ca

Fuentes de consulta

Libros

- 1.- Cisneros Sosa, Armando. Crítica de los movimientos sociales. Debate sobre la modernidad, la democracia y la igualdad social. UAM-Porrúa, México, 2001, 373 pp.
- 2.- Fernández Santillán, José. El Despertar de la Sociedad Civil. Una perspectiva histórica. Ed. Océano, México, 2003, 388 pp.
- 3.- Frizzel, Alan; Pammet H., John y Westell, Anthony. The Canadian General Election of 1993. Traduc. Libre, Carleton University Press, Ottawa, 1994, 205 pp.
- 4.- Landes, Ronald G. The Canadian Polity. Traduc. Libre. Ed. Prentice Hall Inc., Scarborough, Ontario, 1983, 452 pp.
- 5.- McAdam, Dough; McCarthy, John y Zald, Mayer (comp.) Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Traducción de Sandra Chaparro, Edit. Istmo, Colecc. Ciencia Política, España, 1999, 527 pp.
- 6.- Nossal Kim, Richard. The Politics of Canadian Foreign Policy, Traduc. Libre, 2a ed, Prentice Hall Canada, Notario, 1989, 294 pp.
- 7.- Olvera Rivera, Alberto J. Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, abril 1998, 21pp.
- 8.- Pastor, Jaime. Qué son los movimientos antiglobalización. Seattle, Génova, Porto Alegre... Los diferentes grupos y sus propuestas. El debate después del 11/09. 2ª ed., Ed. Integral, Barcelona, 2002,
- 9.- Russel H., Peter. Constitutional Odyssey. Can Canadians Become a Sovereign People? Traduc. Libre, 3rd ed., University of Toronto Press, Canadá, 2004, 364 pp.
- 10.- Scott's Canadian Sourcebook. Traduc. libre, 36a ed., Ed. Southam Inc, Canadá, 2001, 80 pp.
- 11.- Tocqueville, Alexis de. La democracia en América. Traducción Luis R. Cuellar, FCE, México, 2ª edición, 1936, , 751 pp.
- 12.- Portelli, Hugues. Gramsci y el bloque histórico. Siglo Veintiuno Editores, México, 12ª ed., 162 pp.

Artículos

- 1.- Atwood, David C. "Implementing Ottawa: Continuity and Change in the Roles of the NGO's", en Disarmament Forum. Four, United Nations Institute for Disarmament Research, United Nations, Geneve, 1999, pp. 19-30.
- 2.- Berry, V y McChesney, A. "Human Rights and Foreign Policy-Making", Traduc. Libre, en Human Rights in Canadian Foreign Policy, R.O. Matthews y C. Pratt, McGill-Queens University Press, Canadá, 1988, pp. 59-76.
- 3.- Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen. "Does Democracy Make a Difference? pp. 1-23, Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, 300 pp.
- 4.- Carrillo Gamboa, Emilio. "Visión de un mexicano sobre el sistema político canadiense", pp. 39-50, en Canadá en transición. Teresa Gutiérrez y Mónica Vereá, *et. al*, CISAN, UNAM, México, 683 pp.
- 5.-Consuegra Montes, Pavel. "Las relaciones cubano canadienses en los noventa y la influencia de Estados Unidos", pp. 51-76, en Los retos frente a la internacionalización, lo público, lo privado y la identidad en America Latina y Canada. Delia Montero Contreras y Raul Rodriguez Rodriguez, *et. al*, Seminario Universitario de Estudios Canadienses en America Latina, 344 pp.
- 6.- Draimin, Tim y Plewes, Betty. "Civil Society and the Democratization of Foreign Policy", pp. 63- 79, Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, 300 pp.
7. Gutiérrez-Haces, Teresa, "La contribución de la política exterior de Canadá a la construcción de una identidad pan-canadiense". En: Estudios Políticos, no. 32, séptima época, enero-abril, 2003, p.29.
- 8.- Jackson H., Robert. "Morality, Democracy and Foreign Policy". pp. 45-61, Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, 300 pp.
- 9.- Josselin, Daphné y Wallace, William. "Non-state Actors in World Politics: a Framework" en Non-state Actors in World Politics. Traduc. Libre, Gran Bretaña, Editorial Palgrave, 2001, pp. 1-37.

10.- Keck, Margaret y Sikkink, Katherin. "Redes trasnacionales de cabildeo e influencia", empleado por, en Foro Internacional. No. 4, Vol. XXXIX, Colegio de México, México, Oct-Nov 1999, pp. 404-428.

11.- Lee, Steve. "Canadian values in Canadian foreign Policy" Traduc. Libre, en Canadian Foreign Policy. Vol. 10, No. 1, Fall 2002, pp. 1-9.

12.- Lee, Steve. "La posición de la sociedad civil ante la globalización" en Comercio Exterior. Traducc. Dolores Núñez, Vol. 52, núm. 5, mayo de 2002, 376-381 pp.

13.- Lawson J., Robert. "Construction of Consensus: The 1994 Canadian Defense Review" pp. 99-115, Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, 300 pp.

14.- Mace, Gordon; Bélanger, Louis y Bernier Ivan. "Canadian Foreign Policy and Québec" pp. 119-139 Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, 300 pp.

15.- Maxwell Cameron. "Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model", p. 430, en To walk without fear. The Global Movement to ban landmines. Edited by Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson y Brian W Tomlin, Oxford University Press, 1998, Canada, 491 pp.

16.- Maxwell A. Cameron. "Global Civil Society and the Ottawa Process: Lessons from the Movement to Ban Anti-Personnel Mines" en Journal Canadian Foreign Policy, Volumen 7, Número 1, The Norman Paterson School of International Affairs, Canadian University/Canadian Centre for Foreign Policy Development Papers, Canada, Otoño de 1999, pp. 85-101.

17.- McBride, S. "Quiet Constitutionalism in Canada: The International Political Economy of Domestic Institutional Change", Traduc. Libre, en Canadian Journal of Political Science, Vol. 36, No. 2, June 2003, pp. 251-273.

18.- Melakopides, C. "The 1993 Liberal Comeback: a Preliminary Sketch" pp. 164-187, Traduc. Libre, en Pragmatic Idealism: Canadian Foreign Policy 1945-1995, McGill-Queens University Press, Canadá, 1998.

19.- Meyer, David. "Below, Beyond, Beside the State. Peace and Human Rights Movement and the End of Cold War", pp. 267-296, en Skidmore David y Valerien M. Hudson, The limits of State Autonomy. Societal Groups and the Foreign Policy. USA. Ed. Westriew Press, 1993, 327 pp.

20.- Neufeld, Mark. "Democratization in/of Foreign Policy: Critical Reflections" Traduc. Libre. Ponencia presentada en la Joint ISA-AMEI Joint Conference, Manzanillo, México, diciembre de 1997, 30 pp.

21.- Nossal Kim, Richard. "Bureaucratic Politics and the Westminster Model" pp. 120-127, Traduc. Libre, en International Conflict and Conflict Management: Readings in World Politics, R.O. Matthews *et al*, Prentice Hall, Scarborough, 1984.

22.- Nossal Kim, Richard. "The Democratization of Canadian Foreign Policy: The Elusive Ideal" pp. 29-41, Traduc. Libre, en Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy. Comp. Cameron, Maxwell A. y Appel Molot, Maureen, Carleton University, Canadá, 1995, 300 pp.

23.- Oberschall, Anthony. "Oportunidades y creación de marcos en las revueltas de 1989 en el Este de Europa".pp. 143-181, en Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald. Movimientos sociales: perspectivas comparadas, Traducc. Sandra Chaparro, Ediciones Istmo, España, 1999, 527 pp.

24.- Stairs, Dennis. "Myths, morals, and reality in Canadian foreign policy" Traduc. Libre, en International Journal, Vol. 58, No. 2, Spring, 2003, pp. 239-256.

25.- Van Belle, D.A. "The multilingual context of a smaller power: news media coverage and Canadian Development Aid" pp. 103-117, Traduc. Libre, en Media, Bureaucracies and Foreign Aid: A Comparative Analysis of the United States, United Kingdom, Canada, France, and Japan, Palgrave Macmillan, New York, 2004.

26.- Van Rooy, Alison. "A New diplomacy? How Ambassadors (should) deal with Civil Society Organizations En Diplomatic Missions", pp. 145-159, en The Ambassador in Canadian Foreign Policy, editado por Robert Wolfe. School of Policy Studies. Queen University/Canadian Centre for Foreign Policy Development, Ontario, 1998, 207 pp.

27.- Warketin, Craig y Mingst, Karen. "International Institutions, the State, and Global Civil Society in the Age of the World Wide Web" en Global Governance. Traduc. Libre, No. 2, Vol. 6, Lynne Rienner Publishers, USA, April-June 2000, pp. 237-255.

28.- Warmington, Valerie y Tuttle, Celina. "The Canadian Campaign", pp. 48-59, en To walk without fear. The Global Movement to ban landmines. Edited by Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson y Brian W Tomlin, Oxford University Press, 1998, Canada, 491 pp.

Documentos varios

1.- A Code of Good Practice on Funding. Building in an Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector. Voluntary Sector Initiative, Canada, 2002, 26 pp.

2.- An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith.

3.- Foster W., John (North-South Institute) y Chapin H., Paul (Performance System Canada). Peacebuilding Policy Consultations and Dialogues. A Study of the Canadian Experience. Traduc. Libre, Canadian Peacebuilding Coordinating Committee; Department of Foreign Affairs and International Trade; Canadian International Development Agency e International Development Research Centre, Julio 2001, 85 pp.

4.- Government of Canada. Government Response to the Recommendations of the Special Joint Parliamentary Committee Reviewing Canadian Foreign Policy, Traduc. Libre, 1995, 100 pp.

5.- Hall, Michael H. *et. al.* Cornerstones of Community: Highlights of the National Survey of Nonprofit and Voluntary Organizations. Statistics Canada, Canada, 2004, 79 pp.

6.- Hall, Michael H., *et. al.* The Canadian Nonprofit Voluntary Sector in Comparative Perspective. Imagine Canada, Toronto, 2005, 39 pp.

7.- Lee, Marc. Inside the Fortress. What's going on at the FFAA Negotiations., April 2001, Canadian Centre for Foreign Policy Alternatives. Ottawa, 36 pp.

8.- Legler, Tom y Torres, Carlos. "Toward the Santiago Summit; A Consultation with Civil Society on Democracy, Human Rights, and Economic Integration", diciembre 1997, CERLAC Colloquia Reports. York University, 8 pp.

9.- Liberal Party of Canada. Creating Opportunity. The Liberal Plan for Canada. Traduc. Libre, Ottawa, 1993, 112 pp.

10.- MacEachen J. Allan y Gauthier, Jean-Robert (Presidentes Conjuntos). Canada's Foreign Policy: Principles and priorities for the future. Report of the Special Joint Committee Reviewing Canadian Foreign Policy. Traduc. Libre, Noviembre, 1994, 89 pp.

11.- Meyer, Guillermo y Iñiguez, Elizabeth. Estado-SCO: Un camino de encuentro o un cruce de caminos? Argentina 2002. Documento presentado en la IV

Conferencia Regional ISTR-LAC, en San José, Costa Rica, octubre 8-10, 2003, 25 pp.

12.- Naidoo, Kumi. Civil Society, Governance and Globalisation. Traducc. Libre, Documento presentado en la Conferencia sobre Sociedad Civil, Governancia y Globalización de los Presidentes Socios del Banco Mundial. Washington, DC, Febrero 10, 2003, 12 pp.

13.- Oxborn, Phillip. Conceptualizing Civil Society from the Bottom up: A Political Economy Perspective. Traduc. libre, documento preparado para la conferencia sobre Cambio Estructural, Instituciones Políticas y Sociedad Civil en América Latina, Universidad de California, San Diego, Centro de Estudios Latino e Iberoamericanos, Marzo 24-25, 2003, 35 pp.

14.- Taking the Accord Forward: The First report to Canadians on Implementing An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector. Report of the Joint Steering Committee, Voluntary Sector Initiative, December 2003, 18 pp.

15.- The Journey Continues. The Second Report to Canadians on Implementing An accord Between the Govrnment of Canada and the Voluntary Sector. Report of the Joint Steering Committee, Voluntary Sector Initiative, December 2004, 23 pp.

16.- Zampani, Roberto. La Sociedad Civil Organizada: revisando conceptos para su comprensión. Documento presentado en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC, en San José, Costa Rica, octubre 8-10, 2003, 24 pp.

Tesis

1.- Canchola Camacho, Ma. Guadalupe. Las aportaciones sociales de Canadá en la Organización de Estados Americanos. Tesis de licenciatura, CRI-FCPyS-UNAM, 2003, 140 pp.

2.- Leigh Kieley, Laura. The 1994 Foreign Policy Review: A Study of the Policy Process in Canada, Traduc. Libre. A research paper submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts. Norman Paterson School of International Affaire, Carleton University, Ottawa, May 1996, 108 pp.

3.- López Leyva, Miguel Armando. El dilema de la participación electoral de las organizaciones sociales en la transición mexicana: los comicios de 1988. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-sede académica de México, Octubre 2003, pp. 445.

4.- Macdonald, Laura Catherine. Supporting Civil Society: Non Governmental Asístanse to Costa Rica and Nicaragua. A thesis submitted to the Faculty of

Graduate Studies in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy. Graduate Programme in Political Science. York University. 1992. 452 pp.

Fuentes electrónicas

“A dialogue on Foreign Policy”. Department of Foreign Affairs and International Trade, Traducc. Libre, 2002, en www.foreign-policy-dialogue.ca

“A dialogue on Foreign Policy. Report to Canadians”. Department of Foreign Affairs and International Trade, Traducc. Libre, 2003, en www.foreign-policy-dialogue.ca

An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector, p. 3 en www.vsi-iscb.ca/eng/relationship/doc/the_accord.doc

Notes for an address by the Honourable Lloyd Axworthy Minister of Foreign Affairs to the Oslo NGO Forum on Banning Anti-personnel Landmines. Noruega, Septiembre 10, 1997 en <http://www.dfait-maeci.gc.ca>.

Pochmann, Mario. “De la sociedad civil a las ONG” en Foreign Affairs en español, Otoño – invierno 2002, en <http://www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenespessay9948/marcio-pochmann/de-la-sociedad-civil-a-las-ong.html>

<http://www.acdi-cida.gc.ca>

<http://www.consultingcanadians.gc.ca>

<http://www.fac-aec.gc.ca/menú-en.asp>

<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm>

Entrevistas

Entrevista con John Foster, Investigador en el North South Institute, mayo 16 de 2005.

Entrevista con Steve Lee, Ex director Ejecutivo del Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior, mayo 25 de 2005.