

CANADÁ Y EL SISTEMA INTERAMERICANO

JEAN-PHILIPPE THÉRIEN Y MYRIAM ROBERGE

ESTE ARTÍCULO PRESENTA UN BALANCE DE LA POLÍTICA de Canadá con respecto al sistema interamericano. Por ello, el análisis se centra, más que en la dimensión bilateral, en la perspectiva multilateral de la política canadiense hacia los países del hemisferio occidental. Haremos mención de las relaciones bilaterales entre Canadá y los otros países americanos sólo en la medida en que ello permita comprender mejor la actuación del primero a escala regional. Por ser el corazón institucional del multilateralismo interamericano,¹ la Organización de Estados Americanos (OEA) ocupará, naturalmente, el lugar central de nuestro estudio, pero, considerando su importancia creciente, también tomaremos en cuenta las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de América y el proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Desde el punto de vista conceptual, el artículo está inspirado en la teoría constructivista, según la cual el interés nacional debe verse como una construcción social que se va transformando al ritmo de los debates y de los conflictos, no como un dato *a priori*.² La fecundidad del constructivismo se debe, sobre todo, al hecho de que es la corriente que mejor permite examinar los cambios en la identidad internacional de los estados. Ahora bien, Canadá está viviendo precisamente un cambio semejante y una de las preguntas más importantes que suscita este proceso concierne al lugar que el país ocupa en América. La reflexión en torno a este tema debe prestar especial atención a la creciente discrepancia que existe entre el activismo del gobierno en los asuntos interamericanos y la vacilación general que caracteriza al proceder de Canadá en el escenario mundial. En efecto, resulta notable que, desde que ingresó en la OEA en 1990, Canadá se involucró

¹ Jean Daudelin y Edgar J. Dosman, "Canada and Hemispheric Governance: The New Challenges", en Fen Osler Hampson y Maureen Appel Molot (comps.), *Canada among Nations 1998: Leadership and Dialogue*, Toronto, Oxford University Press, 1998, pp. 228 y 229.

² Véase, por ejemplo, Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

a tal grado en todos los ámbitos de la cooperación regional, que podría decirse que consiguió renovar la dinámica misma de las relaciones interamericanas.³ Al mismo tiempo, sin embargo, la política exterior canadiense, en su conjunto, enfrenta actualmente una crisis existencial sin precedentes. Ante esto, resulta difícil descifrar cuál es el significado real del activismo de Canadá en el hemisferio.

El estado actual de la política exterior canadiense no puede comprenderse sino dentro del contexto de transformaciones profundas que ha vivido el orden internacional contemporáneo. Visto desde esta perspectiva, todos los estados enfrentan hoy en día una situación inusitada. Por primera vez desde hace siglos, el sistema mundial está caracterizado por una estructura unipolar en la cual el poderío de Estados Unidos no tiene rival. Por otra parte, la aceleración de la globalización reduce el margen de maniobra de los gobiernos, en la medida en que éstos tienen cada vez menos control sobre las decisiones que afectan a sus poblaciones. Por último, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 colocaron los temas de seguridad en el primer plano de la agenda internacional, fortaleciendo así al espectro de un choque de civilizaciones. Ante las recientes turbulencias del sistema internacional, todos los estados se ven en la obligación de revisar su política exterior y, evidentemente, Canadá no escapa a esta exigencia.

No obstante, en el caso de este último los cuestionamientos son más fundamentales que en el de otros países, pues, en muchos sentidos, Canadá parece estar en declive en el escenario internacional.⁴ En primer lugar, la población canadiense representa una proporción cada vez menor de la población mundial. En efecto, se prevé que, entre 1975 y 2015, habrá disminuido de 0.57% a 0.49%.⁵ Por otra parte, pese al crecimiento constante de la economía canadiense, ciertos países en vías de desarrollo, como Brasil, China y México, tienen hoy un PIB más elevado que el de Canadá.⁶ Más aún, la caída que experimentó el dólar canadiense en los últimos años testimonia el declive de la competitividad internacional del país. En el plano geopolítico, si bien Canadá busca diversificar sus relaciones exteriores para responder mejor a los retos de la globalización, ciertas fuerzas centrípetas

³ Organization of American States, "Welcoming Remarks to Prime Minister Jean Chrétien", discurso del secretario general de la OEA, César Gaviria, Washington, DC, OEA, 5 de febrero de 2001.

⁴ Véase Norman Hillmer y Maureen Appel Molot (comps.), *Canada among Nations 2002: A Fading Power*, Toronto, Oxford University Press, 2002.

⁵ Véase United Nations Development Programme, *Human Development Report 2001*, Nueva York, UNDP, 2001, cuadro 5, pp. 154-157.

⁶ Según los datos expresados en términos de paridad de poder de compra. Véase, *ibid.*, cuadro 11, pp. 178-181.

que actúan en las esferas de la economía, la seguridad y la cultura ponen al país ante el peligro constante de volverse un satélite de Estados Unidos. Por último, la crisis de la política exterior canadiense se agrava por la falta de recursos financieros que padecen los ministerios de Relaciones Exteriores y de la Defensa desde mediados de los años noventa, lo cual abre una zanja entre la voluntad y la capacidad de Canadá para intervenir en el escenario internacional.

La política interamericana de Canadá es indisociable del contexto general que acabamos de describir. Ciertamente, Canadá sigue siendo un país rico, que forma parte del G8 y que dispone de un cuerpo diplomático sumamente competente. Sin embargo, también es un país al que le falta una visión clara y moderna del papel que podría desempeñar en el mundo. Este problema de “falta de visión” constituye, incidentalmente, el meollo de una revisión de la política exterior que el gobierno inició en enero de 2003.⁷ Ahora bien, no es del todo cierto que el ejercicio que acaba de emprenderse conduzca pronto a resultados perdurables, considerando que el actual primer ministro, Jean Chrétien, será sustituido en 2004. Según todas las evidencias, existen muchas dudas sobre el lugar que se otorgará a América en la futura política exterior canadiense. Asimismo, la reflexión que ha de llevarse a cabo en torno a este tema no puede dispensarse de hacer un análisis detallado del pasado.

En respuesta a esta última necesidad, nuestro artículo describe las principales facetas de la participación de Canadá en el escenario regional. La primera sección se basa en un método histórico para presentar una visión general de las relaciones entre Canadá y el continente americano a lo largo del siglo XX. La segunda parte muestra cómo, desde 1990, la política hemisférica de Canadá se enfocó en dos cuestiones prioritarias: la promoción de la democracia y la liberalización del comercio. Por último, en la conclusión se destacan los principales retos que enfrenta la política canadiense en relación con el sistema interamericano.

CANADÁ Y AMÉRICA: UN PANORAMA GENERAL

Desde hace mucho tiempo, Canadá ha adoptado una “actitud ambivalente” con respecto al continente americano.⁸ Aun cuando, con la esperanza

⁷ Department of Foreign Affairs and International Trade, *A Dialogue on Foreign Policy*, Ottawa, DFAIT, 2002.

⁸ Peter McKenna, *Canada and the OAS: From Dilettante to Full Partner*, Ottawa, Carleton University Press, 1995, p. 65. Para una revisión de las relaciones entre Canadá y el resto de Améri-

de que este país quisiera participar en las instituciones regionales, los miembros de la Unión Panamericana reservaron, desde 1910, un asiento con su nombre y un asta para su bandera,⁹ no fue sino hasta 1990 cuando Canadá se integró plenamente al sistema interamericano, al unirse a la OEA. Hasta ese momento, se había mostrado poco atraído por el panamericanismo. Asimismo, indiferente a la idea de que pudiera existir un interés común a escala continental, la población canadiense no tenía un verdadero sentimiento de pertenencia al hemisferio. Para la mayoría de los canadienses, “el panamericanismo era poco menos que un velo para ocultar la hegemonía y el imperialismo yanquis”.¹⁰ Por ello, de acuerdo con esta actitud general, durante mucho tiempo América Latina no representó sino una preocupación secundaria para la política exterior canadiense. En cierta época, incluso, los diplomáticos de ese país se rehusaban a ocupar los cargos que les ofrecían en la región.¹¹ Básicamente, el gobierno consideraba que las instituciones hemisféricas eran inútiles para manejar las relaciones bilaterales que sostenía con los países de América Latina o con Estados Unidos. Por ello, temeroso de que una participación demasiado activa en los asuntos hemisféricos lo privara de su papel tradicional de mediador en el escenario internacional, Canadá prefería los foros mundiales, en detrimento de las estructuras regionales.

Como es obvio, esta postura, que prevaleció durante mucho tiempo, no impidió que el tema de la adhesión a la OEA, o a su antecesora, la Unión Panamericana, constituyera un motivo de debates recurrentes dentro de la diplomacia canadiense. Así, por ejemplo, en el curso de la Segunda Guerra Mundial, Canadá quiso acercarse a algunos países latinoamericanos para dar salida a las mercancías que no podían exportarse a Europa debido al conflicto, por lo que, en ese contexto, consideró seriamente hacerse miembro de la Unión Panamericana.¹² A causa de la oposición de Estados

ca véase, también, John P. Humphrey, *The Inter-American System: A Canadian View*, Toronto, Macmillan, 1942; Marcel Roussin, *Le Canada et le système interaméricain*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1959; James Francis Rochlin, *Discovering the Americas: The Evolution of Canadian Foreign Policy towards Latin America*, Vancouver, UBC Press, 1994; Brian J.R. Stevenson, *Canada, Latin America, and the New Internationalism: A Foreign Policy Analysis, 1968-1990*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2000; Gordon Mace, “L'adhésion du Canada à L'OEA: la primauté des facteurs externes”, *Études internationales*, vol. 31, núm. 2, 2000, pp. 253-268.

⁹ Marcel Roussin, *op. cit.*, pp. 205 y 206.

¹⁰ John P. Humphrey, *op. cit.*, p. 5.

¹¹ Peter McKenna, *op. cit.*, p. 82.

¹² Gordon Mace y Martin Roy, “Canadá y la OEA: promoción de la democracia”, en Arlene B. Tickner (comp.), *Sistema interamericano y democracia. Antecedentes históricos y tendencias fu-*

Unidos, el proyecto no se concretó, pero no por ello cesaron las discusiones en torno a la adhesión de Canadá a las instituciones del sistema interamericano. Aunque incapaz de vencer sus dudas, en 1960 el gobierno canadiense tomó la iniciativa de crear una división para América Latina dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Otro paso decisivo se dio más adelante, en 1972, cuando el país decidió unirse a las filas de la Organización Panamericana de la Salud y del Banco Interamericano de Desarrollo, así como de volverse observador permanente ante la OEA.

En suma, hasta finales de los años ochenta, las relaciones entre Canadá y las instituciones interamericanas siguieron siendo muy limitadas. Los líderes canadienses consideraban que los costos de una adhesión plena y total a las instituciones interamericanas serían más elevados que los beneficios que pudiera aportarles. De hecho, temían que Canadá saliera perdiendo de una u otra forma, pues, si apoyaba a Estados Unidos, corría el riesgo de distanciarse de los países latinoamericanos, y si apoyaba a estos últimos, podría alejarse de Estados Unidos. De cualquier forma, en el entorno internacional marcado por la Guerra Fría, el gobierno canadiense prefería mantenerse al margen de un continente que era visto como el patio trasero de Estados Unidos. De hecho, durante mucho tiempo Washington se mostró renuente a la idea de que Canadá participara en el sistema interamericano, por el temor de que, por ser miembro de la Commonwealth, la adhesión de Canadá a las instituciones interamericanas abriera la puerta para una excesiva intervención británica en la región.

Pero, pese a su ausencia en la OEA, debe reconocerse que Canadá había logrado desarrollar una política latinoamericana original. La posición que adoptó frente al caso de Cuba, en los años sesenta, y al de América Central, en los ochenta, ilustra particularmente el carácter singular de su política exterior. El gobierno canadiense nunca ha sido un apologista de la democracia socialista a la cubana, pero muy pronto reconoció “el derecho del pueblo cubano a buscar sus propias soluciones”.¹³ Contra la estrategia de aislamiento político y económico que proclamaba Estados Unidos, Canadá fue, junto con México, el único país del continente que no rompió sus relaciones diplomáticas con el régimen de Fidel Castro. De hecho, durante una visita oficial efectuada en 1976, el primer ministro Trudeau no dudó en celebrar “la amistad cubanocanadiense”.¹⁴ Algunos años más tarde, alentado

turas, Bogotá-Washington, D.C., Centro de Estudios Internacionales-Ediciones Uniandes-OEA, 2000, p. 261; John P. Humphrey, *op. cit.*, pp. 6 y 7.

¹³ J.C.M. Ogelsby, “Canada and Latin America”, en Peyton V. Lyon y Tareq Y. Ismael, *Canada and the Third World*, Toronto, Macmillan of Canada, 1976, p. 178.

¹⁴ James Francis Rochlin, *op. cit.*, p. 97.

en gran medida por las organizaciones no gubernamentales canadienses, el gobierno contribuyó, en la medida de sus posibilidades, a solventar las guerras civiles que asolaban a América Central. Aunque la política canadiense haya sido en ocasiones incoherente, por lo general se reconoce que “ha promovido eficazmente la democratización” en la subregión.¹⁵ La contribución de Canadá se plasmó, sobre todo, en su apoyo diplomático y técnico a los procesos de Contadora y de Esquipulas II, en su participación en las misiones de paz ONUSAL y ONUCA, y en sus programas de asistencia para el desarrollo.¹⁶

Con el fin de los años ochenta, la caída del comunismo, la universalización del modelo de democracia de mercado y el ascenso del “nuevo regionalismo” se abrió la posibilidad de que el sistema interamericano conociera un renacimiento. Este ambiente de renovación incitó a Canadá a revisar definitivamente su postura con respecto al continente americano y a convertirse, finalmente, en un miembro reglamentario de la OEA. La decisión canadiense —se esperaba— habría de contribuir a hacer realidad enormes expectativas. Debía permitir, a un tiempo, que se estableciera un contrapeso frente a Estados Unidos, que se aprovechara la apertura económica de América Latina y que se enfrentaran mejor los retos de la globalización. Asimismo, la adhesión de Canadá a la OEA estaba cargada de una dimensión simbólica, que el ministro de Relaciones Exteriores, Joe Clark, expuso con elocuencia en el momento en que dio a conocer la nueva política canadiense: “Durante mucho tiempo, los canadienses han visto este hemisferio como su casa; ahora es tiempo de hacerlo nuestro hogar.”¹⁷ Al manifestar su pertenencia al hemisferio occidental, Canadá dejaba finalmente de ser una potencia regional sin región.

Apenas 13 años después de su ingreso en la OEA, el balance de la participación canadiense en la Organización revela muchos aspectos positivos. Lejos de limitarse a ocupar un segundo plano, Canadá se afirmó en muy poco tiempo como un socio muy activo en el escenario regional. El vigor del compromiso de Canadá se hizo particularmente evidente con la celebración de tres acontecimientos clave, de los cuales el gobierno canadiense fue anfitrión, en 2000 y 2001: la tercera Cumbre de las Américas (Quebec, 2001), una Asamblea General de la OEA (Windsor, 2000) y una Reunión

¹⁵ Elizabeth Spehar y Nancy Thede, “Canada and Central America’s Democratization Process”, en Jean Daudelin y Edgar J. Dosman (comps.), *Beyond Mexico: Changing Americas*, Ottawa, Carleton University Press-Canadian Foundation for the Americas, 1995, p. 143.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 143 y 144.

¹⁷ Department of Foreign Affairs and International Trade, *Notes for Remarks by the Right Honourable Joe Clark, Secretary of State for External Affairs, at the Meeting of the General Assembly of the Organization of American States*, Washington, DC, 13 de noviembre de 1989.

Ministerial del ALCA (Toronto, 2000). En términos generales, la política conducida en el seno de las instituciones interamericanas ha puesto el acento en la búsqueda de compromisos y el pragmatismo, respetando así los parámetros clásicos de la diplomacia multilateral canadiense.

LAS PRIORIDADES CANADIENSES

Desde su adhesión a la “familia” interamericana, Canadá se ha involucrado en todos los campos de la cooperación regional. Por ello, participa en los debates estratégicos, políticos, económicos, ambientales, jurídicos, sociales y culturales que preocupan a los estados americanos. No obstante, a los ojos del gobierno canadiense dos temas son claramente prioritarios: la promoción de la democracia y la liberalización del comercio.¹⁸ Recordemos que la promoción de la democracia es un tema que forma parte del mandato de la OEA desde siempre. En cuanto a la apertura comercial, se trata de un asunto que apareció en la agenda interamericana, en 1990, con la Iniciativa de las Américas del presidente George Bush I, y que recibió un verdadero impulso en 1994, con el proyecto de crear el ALCA, anunciado durante la Cumbre de Miami. Aunque la promoción de la democracia y la liberalización del comercio remiten a cuestiones técnicas muy diferentes, no por ello ambos objetivos dejan de estar íntimamente ligados, desde la perspectiva del gobierno canadiense. En pocas palabras, la democracia es vista como el sistema político que permitirá crear el espacio más apropiado para desarrollar el comercio en la región.

La promoción de la democracia

En el debate sobre la promoción de la democracia en América, a menudo se contraponen los países “activistas” a los “no intervencionistas”. En último análisis, esta división refleja las distintas visiones que tienen los estados de la soberanía nacional. Mientras que los “activistas” consideran que la preservación de la democracia es una responsabilidad colectiva, los “no intervencionistas” ven en ello un problema que concierne a los asuntos internos

¹⁸ Evidentemente, no es imposible que algún día esos dos temas sean reemplazados por otros. A este respecto, el nuevo interés que muestra la OEA por el terrorismo y el reciente ingreso de Canadá en la Organización Interamericana de Defensa nos hacen pensar que los asuntos de la *high politics* podrían eventualmente modificar las prioridades de la política interamericana de Canadá.

de cada Estado. Desde su ingreso en la OEA, Canadá se adhirió firmemente al primer campo, poniendo el acento en tres prioridades paralelas: reforzar las normas, crear nuevas instituciones y resolver crisis puntuales.¹⁹

En lo concerniente a las normas, Canadá aparece como uno de los principales promotores de las resoluciones, declaraciones y enmiendas a la Carta de la OEA que, en el curso del último decenio, fueron adoptadas a escala interamericana en el ámbito de la democracia. Casi inmediatamente después de su ingreso en la OEA, Canadá apoyó activamente la resolución 1080, que adoptó la Asamblea General de Santiago, en junio de 1991. Esta resolución exige que los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la OEA se reúnan con carácter de urgente cuando la democracia se vea interrumpida en algún país de la región, y que emprendan acciones colectivas para corregir tal situación. El gobierno de Canadá también desempeñó un papel importante en la adopción del Protocolo de Washington, en 1992. Fiel al mismo espíritu de la resolución 1080, el Protocolo de Washington hizo una enmienda a la Carta de la OEA con el fin de que una mayoría de dos tercios de los miembros de la Organización pudiera suspender a todo Estado cuyo gobierno sea derrocado por la fuerza. De hecho, el gobierno canadiense fue el primero en ratificar el Protocolo de Washington.

El liderazgo canadiense en materia de promoción de la democracia se reafirmó durante la Cumbre de Quebec, a menudo llamada la “Cumbre de la Democracia”.²⁰ La cláusula democrática que se adoptó en Quebec se debe en gran medida a la habilidad de los diplomáticos canadienses, quienes lograron vencer la oposición del clan de países no intervencionistas. Esta cláusula amplió la esfera de intervención de los estados del continente, al estipular que una simple alteración del orden democrático en un país de la región puede ser motivo para una acción colectiva. La cláusula democrática estipula, en particular, que toda suspensión o alteración de la democracia en un Estado constituye un “obstáculo insuperable” para que el gobierno de dicho Estado participe en el proceso de la Cumbre de las Américas.²¹ Sin duda, la cláusula democrática representa una de las contribuciones más importantes de Canadá a la transformación de las relaciones interamericanas.

¹⁹ Gordon Mace y Martin Roy, *op. cit.*, pp. 274-278.

²⁰ Andrew F. Cooper, “The Quebec City ‘Democracy Summit’”, *The Washington Quarterly*, vol. 24, núm. 2, 2001, pp. 159-171; Stacey Wilson Forsberg y Martin Roy, “The Democracy Summit?”, *Summit 2001*, núm. 3, septiembre de 2000, pp. 1 y 3.

²¹ *Declaration of Quebec City*, abril de 2001 (disponible en <http://www.americascanada.org/events/summit/declarations/declara-e.asp>).

Igualmente, en esa misma Cumbre de Quebec, Canadá empezó a intervenir en la redacción de la Carta Democrática Interamericana,²² el documento más ambicioso que los estados del continente hayan nunca adoptado en materia de democracia y derechos humanos. Aunque no tenga el peso de un tratado internacional, la Carta Democrática posee un alcance simbólico y un significado político considerables. En el plano simbólico, reafirma que los pueblos de América tienen “derecho a la democracia”, además de reconocer la importancia de la sociedad civil en el desarrollo de la cultura democrática.²³ En el plano político, la Carta retoma los términos de la cláusula democrática, pero endureciendo las posibles sanciones contra los estados en los que ocurra una interrupción o alteración de la democracia. Según los términos de la Carta, un Estado no democrático podría verse impedido de participar en toda actividad del sistema interamericano, incluidas las negociaciones del ALCA.²⁴ Favorable desde un principio al acuerdo, el gobierno canadiense calificó la Carta Democrática como “uno de los mayores logros” de la OEA, y como un “mecanismo político” que “traduce el valor que nosotros, como ciudadanos de las Américas, conferimos a la democracia y a sus beneficios”.²⁵ Para evitar que se le acusara de neoimperialista, Canadá insistió particularmente en la idea de que la Carta Democrática fuera adoptada con un espíritu preventivo y correctivo, más que punitivo.²⁶

Además de esos instrumentos legales, Canadá contribuyó a la elaboración de otra norma, menos estricta, pero muy real, relativa a la necesidad de democratizar los procesos interamericanos de toma de decisiones. Según la mayoría de los observadores, la OEA siempre ha sido una organización internacional poco transparente y nunca ha gozado de mucha legitimidad popular. Transponiendo su política nacional de democratización de la política exterior al ámbito regional, Canadá militó a favor de

²² John W. Graham, *A Magna Carta for the Americas. The Inter-American Democratic Charter. Genesis, Challenges and Canadian Connections*, Policy Paper, Ottawa, Canadian Foundation for the Americas, 2002, pp. 3-5. Asimismo, para un análisis profundo de la Carta Democrática véase Maxwell A. Cameron, “The Inter-American Democratic Charter: Democracy Defense and Promotion in the Americas”; Thomas Legler, “The Inter-American Democratic Charter: From Peru to Venezuela and Beyond”, y Andrew F. Cooper, “Negotiating the Inter-American Democratic Charter: A Case of ‘New’ Multilateralism?”, ponencias presentadas en la Convención Anual de la International Studies Association, Portland, marzo de 2003.

²³ Organization of American States, *Inter-American Democratic Charter*, septiembre de 2001 (disponible en http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm).

²⁴ *Idem*.

²⁵ Department of Foreign Affairs and International Trade, *Notes for an Address by the Honourable Bill Graham, Minister of Foreign Affairs, to the OAS Session on Following-up to and Development of the Inter-American Democratic Charter*, Bridgetown, 4 de junio de 2002.

²⁶ Véase *idem*.

una mayor apertura de las instituciones interamericanas a los grupos de la sociedad civil. En particular, concurrió a la elaboración de los lineamientos que habrían de hacer posible que los organismos no gubernamentales obtuvieran el estatuto de observadores ante la OEA. Gracias a esta innovación institucional, Canadá fue sede de la primera Asamblea General de la OEA (Windsor, junio de 2000), a la cual se invitó a representantes de la sociedad civil para que compartieran sus puntos de vista con los representantes oficiales de los estados miembros.

Además de su contribución para que se adoptaran nuevas normas regionales, Canadá tuvo una participación activa en la creación de instituciones encargadas de promover la democracia en América. Por ejemplo, a instancias del gobierno canadiense, la OEA creó una Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), en junio de 1990. Aprovechando su reputación de “*honest broker*” y de su experiencia en el campo electoral, Canadá desempeñó un papel clave en la definición del mandato de la institución, que incluye el organizar y observar elecciones, así como promover los derechos humanos y el desarrollo institucional. Es revelador que, hasta la fecha, la UPD siempre haya sido dirigida por un canadiense.

Con el fin de acercar a la población a los centros de decisión del sistema interamericano, Canadá también encabezó un movimiento cuyo propósito era conseguir que los parlamentarios nacionales participaran en las instituciones regionales. Así, en marzo de 2000, estuvo a la cabeza de la creación del Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), red que busca facilitar el diálogo entre las legislaturas nacionales de los miembros de la OEA con el fin de “consolidar los valores, las prácticas y las instituciones democráticas a todo lo largo del hemisferio”.²⁷ Por ahora, el FIPA no es sino una tribuna que ofrece a los parlamentarios la posibilidad de discutir entre ellos los problemas interamericanos; no se trata de ninguna manera de un parlamento “a la europea”. Sin embargo, ciertas iniciativas nos hacen pensar que no es imposible que América se provea algún día de un órgano legislativo regional. Entre otras cosas, los parlamentarios del continente crearon el Parlamento Virtual de las Américas, un portal de internet que permitirá que haya una comunicación más interactiva entre ellos.²⁸ Tal iniciativa habría sido impensable hace apenas unos años.

Asimismo, Canadá ha apoyado todas las medidas que ha propuesto la OEA para ayudar a resolver varias crisis regionales. Por ejemplo, exhortó a que se aplicara la resolución 1080 cuando se quebrantó la democracia en

²⁷ Government of Canada, *Canada and the Summits of the Americas: A National Report*, Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade, 2001, p. 48.

²⁸ Para más información sobre el FIPA, véase <http://www.e-fipa.org>.

Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996). De entre estas cuatro crisis, fue sin duda en la de Haití donde el gobierno canadiense tuvo una actuación más destacada. Cabe señalar aquí que Canadá estuvo íntimamente involucrado en la organización de las elecciones haitianas de 1990, los primeros comicios libres en la historia de ese país. Fue una de las primeras naciones que reaccionó ante el golpe de Estado de septiembre de 1991, cortando sus lazos comerciales y sus programas de ayuda bilateral. Tras el fracaso de las sanciones aplicadas por la OEA contra el régimen putschista del general Raoul Cédras, el gobierno canadiense se alió a la estrategia estadounidense que buscaba hallar una solución a la crisis haitiana a través de la ONU. Además de apoyar todas las resoluciones del Consejo de Seguridad en lo relativo a Haití, Canadá aceptó ser miembro de la misión civil internacional (MICIVIH), creada en 1993. También participó en otras tres misiones que desplegaron las Naciones Unidas en Haití desde 1996. Durante la Cumbre de Quebec, en un esfuerzo por reactivar la diplomacia interamericana, el primer ministro Chrétien pidió al secretario general de la OEA, César Gaviria, en acuerdo con la comunidad del Caribe, que se realizara una visita oficial a Haití y se presentara un informe a los miembros de la Organización.²⁹ En virtud de que esta iniciativa terminó en fracaso y que el proceso de democratización haitiano se atascó en un *impasse* persistente, la política canadiense ha seguido apoyando la labor de mediación de las instituciones regionales, pero sin mucha convicción.

Canadá también descolló durante la resolución de la crisis peruana de 2000. Recordemos que la impugnada elección de Fujimori, en la primavera de 2000, ocurrió apenas unos cuantos días antes de la primera Asamblea General de la OEA que tendría lugar en territorio canadiense. Este encuentro ofrecería a Lloyd Axworthy, ministro de Relaciones Exteriores, la ocasión de dar a conocer sus capacidades de *bridge-builder* de Canadá. Aunque se negaron a aplicar la resolución 1080, los miembros de la OEA encargaron al secretario general y al ministro canadiense que organizaran una misión de alto nivel con el fin de evaluar la situación política en Perú. La misión logró concertar una "mesa de diálogo" en la que el gobierno peruano, los partidos de oposición y la sociedad civil pudieron negociar un importante programa de reformas políticas. Como es obvio, no debemos sobreestimar ni el papel que desempeñó la misión de la OEA en la caída del gobierno de Fujimori ni el que quizá representó Canadá en la totalidad del proceso.³⁰

²⁹ Government of Canada, *Notes for an Address by Prime Minister Jean Chrétien to the Closing Ceremony of the Summit of the Americas*, Quebec, 22 de abril de 2001.

³⁰ Andrew F. Cooper, "More than a Star Turn: Canadian Hybrid Diplomacy and the OAS Mission to Peru", *International Journal*, vol. 56, núm. 2, 2002, p. 296.

Sin embargo, es claro que el episodio peruano hizo posible que el gobierno canadiense reafirmara su liderazgo sobre los asuntos de la democracia.

En fecha más reciente, Canadá adoptó una postura firme respecto de la crisis venezolana que siguió a la tentativa de golpe de Estado cometido en contra del presidente Hugo Chávez, en abril de 2002. Esta crisis presentó a los miembros de la OEA la primera oportunidad de poner a prueba la Carta Democrática Interamericana, que fuera adoptada algunos meses antes. El gobierno canadiense no sólo apoyó el recurso al artículo 20 de la Carta para condenar la alteración del orden constitucional que acababa de producirse, sino que también consideró seriamente la posibilidad de invocar la cláusula democrática para excluir al gobierno venezolano del proceso de la Cumbre de las Américas.³¹ Pero, dado que el presidente Chávez fue restituido en su cargo en menos de 48 horas, esta última medida resultaba ya fuera de lugar. De cualquier forma, Ottawa se congratuló de que la presión ejercida mediante la Carta Democrática hubiera contribuido al fracaso del golpe de Estado.³² Dado el enrarecimiento del clima social que ha seguido afectando la vida política venezolana, el gobierno de Canadá ha insistido en que se respete el espíritu de la Carta Democrática.

Pero, pese al activismo de que ha dado prueba, la participación de Canadá en el campo de la promoción de la democracia en el continente americano no ha dejado de suscitar fuertes críticas. Así, a menudo se denuncia la contradicción que existe entre el discurso del gobierno a favor del fortalecimiento de la democracia y su actitud frente al régimen interamericano en materia de derechos humanos. A semejanza de Estados Unidos, Canadá nunca ha considerado adecuado que se ratifique la Convención Americana de Derechos Humanos ni que se reconozca la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El gobierno sostiene que la Convención contiene disposiciones que son contrarias a las leyes y la jurisprudencia canadienses, sobre todo en lo que concierne al derecho al aborto y al derecho a la libertad de expresión.³³ No sólo los grupos de derechos humanos rechazan esta interpretación rigorista, sino que también, en fecha reciente, fue cuestionada por un Comité de la Cámara de los Comunes, según el cual el gobierno de Canadá debería estudiar “diversos mecanismos,

³¹ Department of Foreign Affairs and International Trade, *Notes for an Address by the Honourable Denis Paradis, Secretary of State (Latin America and Africa; Francophonie), to the XXIX Special Session of the General Assembly of the Organization of American States*, Washington, DC, 18 de abril de 2002.

³² *Idem.*

³³ Government of Canada, *Government Response to the Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade “Balance, Transparency and Engagement after the Quebec Summit”*, Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade, 2001, p. 6.

como sería un protocolo de entendimiento o una reserva, por los que le sea posible ratificar la Convención en un futuro próximo".³⁴ Son muchos quienes opinan que la actitud del gobierno con respecto al derecho interamericano en materia de derechos humanos es paradójica y que debilita el *soft power* que Canadá desea ejercer en el campo de la promoción de la democracia.

Otra crítica que suele hacerse a la política canadiense se refiere a su definición estrecha de la democracia. Canadá defiende una concepción de la democracia basada esencialmente en la realización de elecciones libres y en una competencia abierta entre partidos políticos. Esta concepción, en gran medida procedimental, deja poco espacio para que se tomen en consideración los derechos económicos y sociales. Al comentar el proyecto mexicano de crear un Fondo Social de Desarrollo, destinado a facilitar la integración de los países más pobres del ALCA, el ministro canadiense de Comercio Internacional, Pierre Pettigrew, resumió muy bien la postura de su gobierno al declarar: "Nosotros liberalizamos el comercio, pero dejamos que sean los gobiernos los que redistribuyan las riquezas."³⁵ En otras palabras, al mismo tiempo que pregona el fortalecimiento de la democracia en la región, el gobierno canadiense se muestra muy poco preocupado por la ausencia de una verdadera igualdad de oportunidades a todo lo largo del continente.

Por otra parte, la participación financiera de Canadá en la promoción de la democracia y de los derechos humanos en América sigue siendo muy modesta. Suecia, por ejemplo, contribuye más que Canadá al presupuesto de la UPD.³⁶ También, en ocasiones, se han cuestionado las prioridades a las que se aplican los recursos canadienses para la promoción de la democracia —sobre todo, para la eliminación de minas antipersonales.³⁷

En muchos sentidos, Canadá se ostenta como misionero de la democracia y de los derechos humanos en América. Sin duda, éste es el campo de actividad en el que el gobierno canadiense ha buscado de manera más sistemática hacer destacar su influencia ideológica y política desde que el

³⁴ Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Balance, Transparency and Engagement after the Quebec Summit*, Ottawa, House of Commons, 2001 (disponible en <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faitc12/08-rape.htm>).

³⁵ Ariane Krol, "Nous libérons le commerce, mais laissons les États redistribuer la richesse", *La Presse*, 22 de abril de 2001, p. A8.

³⁶ En el periodo 1990-2001, las contribuciones de Suecia y Canadá para la UPD ascendieron a 16 y 6 300 000 de dólares estadounidenses, respectivamente. Véase, Organization of American States, *Audit Book for the Years 2001 and 2000*, Washington, D.C., Department of Financial Services, 2001.

³⁷ Gordon Mace y Martin Roy, *op. cit.*, p. 285.

país ingresó en la OEA. En estas circunstancias, no es de sorprender que Canadá figure entre los países que más han contribuido al desarrollo reciente del régimen interamericano de ciudadanía.³⁸ Pero, en definitiva, quizá lo que más caracteriza a la política canadiense es la distancia que existe entre los dichos y los hechos. Como lo concluyeron dos observadores: "En el campo de la democracia en América, parece que el discurso del gobierno canadiense [...] no se traduce en la acción concreta correspondiente."³⁹ Las ambigüedades del comportamiento de Canadá son en gran medida indisociables de la prioridad que otorga la política extranjera del país al mantenimiento de un orden internacional estable, dominado por Estados Unidos. Sin duda, la política canadiense en el campo de la promoción de la democracia y de los derechos humanos en América no es una calca de la política de Washington. No obstante, los "valores canadienses" que el gobierno dice promover son, a fin de cuentas, muy afines a los principios que subyacen en el control hegemónico de Estados Unidos en la región.

La liberalización del comercio

En ocasiones se dice que la política exterior de un país se resume en su política comercial. Aunque esta tesis resulta claramente reduccionista, no deja de aportar una luz muy útil para el análisis de la situación canadiense. El gobierno de Canadá se complace en repetir que "más de 40% de los bienes y servicios [que producimos] es exportado y [que uno] de cada tres nuevos empleos [...] depende del comercio internacional".⁴⁰ Según toda evidencia, el crecimiento de la economía del país es en gran medida tributario de los intercambios extranjeros. Por tanto, no es de sorprender que, casi desde el inicio, Canadá se mostrara favorable a la idea de crear el ALCA, proyecto que, de hecho, fue lanzado a raíz de la propuesta que presentó Canadá durante la Cumbre de Miami.⁴¹ Sin duda, el gobierno de Estados Unidos ya había aprobado previamente la iniciativa canadiense, pero de

³⁸ Jean-Philippe Thérien, Patrick Hénault y Myriam Roberge, "Le régime interaméricain de citoyenneté: acquis et défis", *Études internationales*, vol. 33, núm. 3, 2002, pp. 421-446.

³⁹ Gordon Mace y Martin Roy, *op. cit.*, p. 284.

⁴⁰ Government of Canada, *Government Response to the Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade "The Free Trade Area of the Americas: Towards A Hemispheric Agreement in the Canadian Interest"*, Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade, 2000, p. 1.

⁴¹ Peter M. Boehm y Christopher Hernandez-Roy, "Multilateralism in the Americas: Is It Working?", *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, núm. 2, 1999, p. 25.

cualquier forma es revelador que fuera el gobierno canadiense el que propuso oficialmente la idea de crear un acuerdo de libre comercio que abarcara desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

El apoyo del gobierno canadiense al ALCA se explica, antes que nada, por el hecho de que éste brinda a Canadá la oportunidad de diversificar sus socios comerciales. Teniendo un acceso más fácil a nuevos mercados, Canadá espera estimular sus exportaciones de bienes y servicios, y reducir su nivel de dependencia comercial con respecto a Estados Unidos. Dadas las incertidumbres que marcaron la negociación de la Ronda Uruguay hasta su conclusión final, el gobierno canadiense considera también el ALCA como una póliza de seguro contra la posibilidad siempre presente de que el sistema comercial multilateral sufra un tropiezo. Finalmente, cabe destacar que, debido a lo limitado de sus recursos, Canadá no tenía más opción que apoyar la creación del ALCA, una vez planteada la idea. Haberse opuesto al mismo habría implicado el riesgo de que el país cayera en un aislamiento demasiado costoso en el plano económico. Por encima de todo, Canadá quería evitar un escenario de “eje y rayos” (*hub-and-spoke*), en el cual únicamente Estados Unidos resultara beneficiado con los acuerdos comerciales bilaterales que pactara con todos los países de la región.⁴²

Pero, pese a su relativo entusiasmo con este proyecto, el gobierno canadiense no es un actor de peso en las negociaciones del ALCA. Primero, en términos absolutos, el comercio canadiense con América Latina no comprende sino a un puñado de países: México, Brasil, Colombia, Venezuela, Argentina y Chile.⁴³ Segundo, en términos relativos, es importante señalar que Canadá no representa un socio comercial mayor para ninguno de los países de la región. Señalemos, además, que debido a la fuerte concentración del comercio canadiense en el mercado de Estados Unidos, en 2000, el conjunto de los países latinoamericanos absorbía apenas 1.15% de las exportaciones totales de Canadá (y menos de 2% de sus exportaciones hemisféricas).⁴⁴ Estos datos sugieren, en primer lugar, que el hecho de participar en el proyecto del ALCA constituye para Canadá una decisión tanto política como económica. Asimismo, esas cifras nos hacen ver que el gobierno canadiense no puede ejercer sino una influencia limitada sobre la orientación de los debates, y esto en el mejor de los casos.

⁴² Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien, “Canada in the Americas: The Impact of Regionalism on a New Foreign Policy”, en Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien (comps.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, p. 65.

⁴³ Stephen Randall, “In Search of a Hemispheric Role: Canada and the Americas”, en Hillmer y Appel Molot, *op. cit.*, p. 239.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 238 y 239.

Como quiera que sea, Canadá desempeñó un papel de primer plano al presidir los 18 primeros meses de las negociaciones del ALCA, tras su lanzamiento oficial en Santiago, en 1998. Algo que caracterizó de manera muy singular a la presidencia canadiense fue la celebración de la reunión ministerial de Toronto, en 1999. Haciendo uso de su experiencia como conciliador, Canadá se distinguió por su búsqueda constante de acuerdos, sobre todo en los debates relativos a las economías de pequeña escala y a la cooperación técnica. De manera más general, el gobierno canadiense supo aprovechar el “liderazgo titubeante” de Estados Unidos para promover su agenda propia en materia de integración económica regional.⁴⁵

En la política canadiense relativa al ALCA se hallan elementos tanto de sustancia como de procedimiento. En relación con lo primero, el gobierno de Canadá adoptó una postura que, por su afán constante de equilibrio, podría describirse como “típicamente canadiense”. Dicha postura conlleva un modelo de liberalización que pretende tomar en cuenta tanto el potencial como los límites de las fuerzas del mercado. En efecto, sin dejar de reconocer que el sector privado es más eficaz que el público para producir riqueza, Canadá insiste en la idea de que la defensa del interés público no puede dejarse en manos de los mercados. La posición canadiense con respecto al ALCA se expresó claramente en la propuesta de preámbulo que presentaron los negociadores canadienses, en 2000. De hecho, Canadá es hasta hoy el único país que ha presentado una propuesta semejante. Como es obvio, el gobierno canadiense está consciente de que, al no comportar obligaciones jurídicas específicas, un preámbulo sólo sirve para interpretar un tratado. Sin embargo, es revelador que Canadá haya decidido aprovechar esta ocasión para “reafirmar los valores fundamentales que nuestros gobiernos comparten [...] y con los cuales seguimos comprometidos para la implementación del acuerdo [sobre el ALCA]”.⁴⁶

Haciéndose eco de las decisiones que se tomaron en el marco de las Cumbres de las Américas, el documento que contiene la propuesta canadiense de preámbulo afirma que “el libre comercio y una creciente integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de la población de América y proteger mejor el medio ambiente”.⁴⁷ Asimismo, el gobierno canadiense sostiene que “la eliminación de los obstáculos a los mercados de bienes y servicios [entre los

⁴⁵ Joël Monfils, Martin Roy, Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien, “Le Canada et la ZLEA: Réflexions sur les stratégies”, *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, núm. 2, 1999, p. 65.

⁴⁶ Department of Foreign Affairs and International Trade, *Overall Architecture of an FTAA Agreement (General and Institutional Aspects): Draft Preamble. Submission of the Delegation from Canada*, agosto de 2000 (disponible en <http://www.dfait-maeci.gc-ca/tna-nac/preamble-en.asp>).

⁴⁷ *Idem*.

países de América] favorecerá el crecimiento económico colectivo” y que, en vista de que “la inversión es el principal motor del crecimiento”, es importante crear mecanismos que “promuevan y protejan los flujos de inversión productivos en el hemisferio”.⁴⁸ En última instancia, el apoyo de Canadá al ALCA se basa en la idea de que esta empresa deberá permitir que se establezcan reglas precisas con vistas a garantizar una mayor previsibilidad en los intercambios comerciales de la región.

Aunque no quepa duda alguna al respecto, la postura canadiense a favor del libre comercio muestra, no obstante, algunos matices. En primer lugar, aun cuando Canadá espera que los derechos y obligaciones del ALCA se apliquen de manera lo más uniforme posible, también reconoce que, debido a su escaso nivel de desarrollo, algunos países del continente enfrentan retos particulares. Éste es el caso, sobre todo, de las economías de pequeña escala, que representan tres cuartas partes de los estados de la región. En virtud de sus escasos recursos humanos y financieros, las economías de pequeña escala no cuentan con las mismas capacidades de negociación que los otros países y podrían verse incapacitadas para implementar el tratado del ALCA. Consciente de estos problemas, el gobierno canadiense ha insistido en que se afinen los detalles del programa de asistencia técnica cuyo propósito es ayudar a los países pequeños a que participen de manera más eficaz en las discusiones sobre el ALCA.⁴⁹ De igual forma, Canadá se ha mostrado dispuesto a considerar, caso por caso, cierto número de medidas de excepción, de duración predeterminada. En la práctica, el espíritu de generosidad que anima a Canadá sigue siendo bastante limitado, no obstante lo cual, desde la perspectiva de los principios, la visión canadiense del libre comercio acepta que ciertos estados puedan gozar de un trato preferencial, dentro de los términos del ALCA.

Por otra parte, Canadá estima que algunos temas deberían mantenerse al margen de las discusiones del ALCA. La salud, la educación, los servicios sociales y la cultura son algunos de los sectores de actividad que el gobierno canadiense decretó como “no negociables”. Fiel a la convicción de que los bienes y servicios culturales desempeñan un papel esencial en la identidad de las sociedades, y de conformidad con los principios que promueve ante la Organización Mundial de Comercio, la política canadiense se ha propuesto muy particularmente defender la singularidad del sector de la cultura en el comercio interamericano. Para conservar cierto margen de maniobra en ese campo de actividad, el gobierno formuló una

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Strengthening Canada's Economic Links with the Americas*, Ottawa, House of Commons, 2002, pp. 34-36.

demanda de excepción y sugirió que se incluya una referencia al principio de “diversidad cultural” en el preámbulo del acuerdo sobre el ALCA.⁵⁰

Asimismo, Canadá reconoce que la necesidad de atraer inversiones podría conducir a que algunos gobiernos de la región reduzcan sus normas nacionales en materia de trabajo y medio ambiente. Para evitar, entonces, esta eventualidad el gobierno canadiense expresó su deseo de que el ALCA se constituya dentro del respeto pleno de los derechos de los trabajadores y que dé lugar a la implementación de políticas comerciales y ambientales que “se sostengan mutuamente”.⁵¹ Pese a estar consciente de las divergencias que suscita este tema, Ottawa se muestra contrario a la idea de que se concluyan acuerdos paralelos sobre trabajo y medio ambiente similares a los que se encuentran en el TLCAN. En efecto, varios países latinoamericanos temen que la inclusión de los temas del trabajo y el medio ambiente en el acuerdo del ALCA sirva sobre todo para justificar la adopción de medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados de la región. Considerando esto, Canadá propuso más bien que se incluya una referencia general a los temas del trabajo y el medio ambiente en el preámbulo del acuerdo, insistiendo en que cada uno de los grupos de negociación considere las cuestiones ambientales más específicas. Ahora bien, sea cual sea la naturaleza del acuerdo final, Canadá ha declarado que “no abandonará su derecho a definir sus propias leyes y reglamentos en materia de medio ambiente”.⁵²

En suma, el modelo de ALCA que propone Canadá descansa en una concepción del libre comercio que, aunque acorde con los principios básicos del neoliberalismo, deja al Estado un papel importante de regulación social. Por una parte, el gobierno canadiense reconoce que el comercio de la mayoría de los bienes y servicios de consumo debería seguir las leyes del mercado. Por la otra, estima que sería inapropiado, e incluso peligroso, aplicar las mismas reglas a aquellos bienes y servicios que, por su posible repercusión en la cultura, la salud o el medio ambiente, determinan en forma más marcada el bienestar de los pueblos. En otras palabras, la visión canadiense del libre comercio es una visión de compromiso en la medida en que, retomando una expresión surgida en otro contexto, el país está a favor de una economía de mercado, pero se opone a una sociedad de mercado.

Los matices de la política canadiense traducen muy bien la ambivalencia de una opinión pública que apoya el libre comercio, a la vez que desconfía de la globalización. Según un estudio reciente de Mendelshon,

⁵⁰ Department of Foreign Affairs and International Trade, *Overall Architecture of an FTAA Agreement*, *op. cit.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² Department of Foreign Affairs and International Trade, *About the FTAA: Key Messages* (disponible en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/KEY-en.asp>).

Wolfe y Parkin, la clara mayoría de la población canadiense aprueba que el gobierno firme nuevos acuerdos comerciales (66%), así como la creación del ALCA (67%).⁵³ Los canadienses estiman que la liberalización de los intercambios es benéfica tanto para el crecimiento del empleo en el país, como para mejorar los derechos humanos en el extranjero. De manera general, suelen interpretar la firma de nuevos acuerdos comerciales como otra expresión del internacionalismo de la política exterior canadiense. Pero, al mismo tiempo, el estudio de Mendelshon, Wolfe y Parkin muestra que la población canadiense tiene muchas dudas con respecto al fenómeno de la globalización. La mayoría de los ciudadanos (55%) se divide entre quienes se oponen a ella (17%) y quienes están indecisos (38%).⁵⁴ Por tanto, muchos canadienses al parecer piensan que la globalización constituye una amenaza a la preservación de su estilo de vida. En conclusión, la política del gobierno en relación con el ALCA coincide en gran medida con las divisiones de la opinión pública.

En lo relativo al procedimiento, Canadá pretende garantizar que las negociaciones del ALCA tengan lugar dentro de un marco lo más democrático posible. Esta preocupación se relaciona, naturalmente, con los esfuerzos que ha hecho Canadá y que antes describimos para conferir al sistema interamericano más legitimidad popular. De esta forma, el gobierno ha auspiciado una serie de medidas para incluir más a la sociedad civil y al medio empresarial en las negociaciones comerciales en curso. De hecho, de todos los estados americanos, Canadá es quizá el que ha tomado más en serio la idea de promover la participación de los actores no gubernamentales en el debate sobre la integración económica regional. Y debemos admitir que, pese a todas sus imperfecciones, el proceso de consulta de la sociedad civil que se puso en marcha en el marco del ALCA es probablemente el más completo que nunca antes se haya realizado, en una negociación de importancia.

Tanto a escala nacional como continental, el gobierno canadiense ha estado a la cabeza de las iniciativas que buscan hacer más transparentes las negociaciones del ALCA. El Ministerio de Relaciones Exteriores, por ejemplo, creó una dirección –la de Consultas y de Enlace– encargada especialmente de tomarle el pulso a la sociedad civil y al medio empresarial. Trabajando conjuntamente con la Dirección de Políticas Comerciales Estratégicas, la Dirección de Consultas y de Enlace tiene el mandato de realizar consultas públicas, de informar a los canadienses y de recoger su opinión sobre todos los asuntos relativos al comercio exterior del país. En el nivel regional,

⁵³ Matthew Mendelsohn, Robert Wolfe y Andrew Parkin, "Globalization, Trade Policy and the Permissive Consensus in Canada", *Canadian Public Policy*, vol. 28, núm. 3, 2002, p. 353.

⁵⁴ *Idem*.

Canadá desempeñó un papel decisivo en la creación, en 1998, del Comité de Representantes Gubernamentales del ALCA para la participación de la sociedad civil, cuyo objetivo es difundir más y hacer más democrático el proceso de negociación del acuerdo, creando un espacio de diálogo entre los gobiernos del continente, por una parte, y el sector empresarial, los sindicatos, los grupos ecologistas y el medio académico, por la otra.

Durante la reunión ministerial de Toronto, el compromiso de Canadá de hacer más transparentes las negociaciones del ALCA se concretó en la organización del primer Foro de la Sociedad Civil de las Américas. En los debates participaron 22 ministros y viceministros de la región, lo que contribuyó a que este acto tuviera un éxito inesperado.⁵⁵ Dado que esta experiencia ha sido retomada en todos los encuentros ministeriales subsecuentes, podemos concluir que Canadá contribuyó a que se institucionalizara una nueva práctica democrática en el funcionamiento de las relaciones interamericanas. Por último, es útil señalar que Canadá insistió con firmeza en que se publicara el anteproyecto del acuerdo del ALCA, en 2001. Recordemos que este asunto atrajo la atención de los medios, durante la reunión de los ministros de Comercio que tuvo lugar en Buenos Aires, justo antes de la Cumbre de Quebec. La diplomacia canadiense desempeñó un papel decisivo para poder vencer las reticencias de varios países de la región, que no veían la necesidad de hacer públicos los documentos de trabajo que en ese momento se estaban discutiendo.

Es difícil determinar si los esfuerzos que ha realizado el gobierno canadiense para democratizar las negociaciones en torno al ALCA reflejan un verdadero interés por que haya un proceso de consultas, o si responden, más bien, a una mera labor de relaciones públicas. A este respecto, los treinta mil manifestantes que se lanzaron a las calles de Quebec, en abril de 2001, para expresar su oposición al ALCA tienen un punto de vista evidentemente muy claro.⁵⁶ En términos más generales, es importante destacar que tanto el medio empresarial como las organizaciones de la sociedad civil se quejan de que los mecanismos de consulta existentes siguen siendo insuficientes; a la fecha, ninguno de los dos grupos considera haber sido tomado en serio.⁵⁷ En vista de este clima de descontento, una de las pocas

⁵⁵ Rachel Sarrazin, *Note d'information sur l'intégration de la société civile au projet du Sommet des Amériques et au processus de négociation sur la ZLEA*, Montréal, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, noviembre de 2001, p. 7.

⁵⁶ Véase André C. Drainville, "Quebec City 2001 and the Making of Transnational Subjects", en Leo Panitch y Colin Leys (comps.), *The Socialist Register 2002: A World of Contradictions*, Londres, The Merlin Press, 2001, pp. 15-42.

⁵⁷ Donald Mackay, *Challenges Confronting the Free Trade Area of the Americas*, Policy Paper, Ottawa, Canadian Foundation for the Americas, 2002, p. 8.

certezas que se desprenden de la política canadiense relativa al procedimiento de negociación del ALCA es que ésta ha logrado estimular el debate público en torno a la imputabilidad de las estructuras de toma de decisiones del sistema interamericano.

La liberalización de los intercambios es, sin duda, una de las prioridades de Canadá con respecto a América. Aunque no cuestione de manera fundamental las estructuras profundas del orden económico internacional, la política canadiense hacia el ALCA es original, desde el punto de vista tanto de la sustancia como del procedimiento. Sin embargo, la originalidad de las posturas canadienses de ninguna manera garantiza que éstas puedan traducirse en una capacidad de influir sobre el desarrollo de las negociaciones por venir.

CONCLUSIÓN

Luego de una danza titubeante que duró casi un siglo, Canadá finalmente se decidió a ligar su destino al de América. Este “descubrimiento”⁵⁸ del continente representa un giro mayor en la política exterior del gobierno canadiense, dado que éste se había mostrado mucho más cómodo en los foros mundiales que en los regionales. Casi todos los observadores están de acuerdo en que, desde su ingreso en la OEA, Canadá ha recorrido “un largo trayecto, en muy poco tiempo”,⁵⁹ en el sentido de que, muy pronto, se impuso como un jugador activo y respetado, en todos los grandes debates de la agenda interamericana.

No obstante, resulta difícil determinar el alcance que tendrá, a largo plazo, el activismo canadiense en América. Esta dificultad se debe, en primer lugar, a la morosidad que prevalece actualmente en la región. Varios expertos dudan ya de que las negociaciones del ALCA tengan éxito.⁶⁰ Los escasos avances que se lograron durante la reunión ministerial de Quito, en octubre de 2002, muestran que el interés de los dirigentes del hemisferio por este acuerdo comercial está a la baja. En Washington, el enorme déficit comercial del país aviva las presiones proteccionistas. Además, desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el gobierno estadouni-

⁵⁸ La idea de “descubrimiento” la tomamos de James Francis Rochlin, *op. cit.*

⁵⁹ Andrew F. Cooper, *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions*, Scarborough, Prentice Hall, 1997, p. 270.

⁶⁰ Véanse Donald Mackay, *op. cit.*; Greg Anderson, “Hemispheric Integration in the Post-Seattle Era: The Promise and Problems of the FTAA”, *International Journal*, vol. 56, núm. 2, 2001; y Gordon Mace y Richard Ouellet, “Où s'en va la ZLEA après la réunion de Quito?”, *Le Devoir*, 25 de noviembre de 2002, p. A6.

dense redefinió sus prioridades internacionales en torno a los asuntos de seguridad, en detrimento de la integración regional. Por su parte, Brasil siempre ha estado dudoso de integrarse al ALCA, pues desconfía de que Estados Unidos realmente tenga la voluntad de abrir el mercado. Parece poco probable que esta actitud cambie tras la elección del presidente Luis Ignacio Lula da Silva.⁶¹

En el terreno político, la región enfrenta la desilusión de la opinión pública a raíz de los fracasos del proceso de democratización. Encuestas recientes muestran que, en efecto, desde mediados de los años noventa, el apoyo a la democracia ha disminuido casi en toda América Latina.⁶² La situación es preocupante, pues nos lleva a concluir que, aun cuando sean reales, los avances recientes del régimen interamericano de ciudadanía son insignificantes frente a las expectativas y las necesidades de las poblaciones de la región. En pocas palabras, el renacimiento del sistema interamericano, ocurrido tras el fin de la Guerra Fría, podría no ser sino otra oportunidad perdida.

La dificultad de precisar el sentido de la participación de Canadá en el hemisferio se debe también al estado de profunda confusión en el que se encuentra la política extranjera canadiense, en su totalidad. Durante algún tiempo, pudo haberse pensado que el regionalismo iba a imponerse como el nuevo hilo conductor de las relaciones exteriores del país. Pero, no fue esto lo que ocurrió. Según un experto, la opción regional entró en la política exterior de Canadá mucho más como “un instrumento de solución de problemas, diseñado para ayudar a mitigar los temores de entrapamiento”, que como “una meta en sí misma”.⁶³ También cabría señalar que la vocación interamericana de Canadá está en competencia con un sinnúmero de prioridades que el país aparentemente desea conservar: su alianza con Estados Unidos, su interés por el desarrollo de una comunidad norteamericana, su tradición atlantista, su apertura hacia la Cuenca del Pacífico, su talante nórdico, sus vínculos históricos con la Commonwealth y la francofonía, y la postura adoptada en pro de la ONU. Ante esa diversidad de fuentes de identidad colectiva, es claro que Canadá dude sobre qué elegir. En última instancia, Canadá aparece como un país que busca desesperadamente un nuevo equilibrio entre el bilateralismo, el regionalismo y el multilateralismo para conducir su acción internacional frente a los retos del siglo XXI. Ahora bien, como es obvio, este equilibrio no es fácil de encontrar.

Traducción de LORENA MURILLO S.

⁶¹ Gordon Mace y Richard Ouellet, *op. cit.*

⁶² Véase Latinobarómetro, *Informe de prensa: Encuesta Latinobarómetro 2002* (disponible en <http://www.latinobarometro.org>).

⁶³ Andrew F. Cooper, *op. cit.*, p. 273.