

Canadá: política y gobierno en el siglo XXI

Athanasios Hristoulas
Claude Denis
Duncan Wood
Coordinadores



CONOCER
PARA DECIDIR



Asociación
Mexicana
de Cultura

Miguel Ángel
Porrua

Canadá:
política y gobierno
en el siglo XXI

Canadá: política y gobierno en el siglo XXI

Athanasios Hristoulas
Claude Denis
Duncan Wood
Coordinadores



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora,
propietaria de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, enero del año 2005

© 2005

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

© 2005

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-560-8

Fotografía de la portada: *Parlamento de Ottawa*, cortesía de
Canada Science and Technology Museum CSTM/CN, collection
núm. CN003761. Su uso o distribución queda estrictamente
prohibido.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta
del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la
autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley
Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados
internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.miguelangelporrua.com.mx

www.miguelangelporrua.com.mx

www.miguelangelporrua.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Reconocimientos

LOS COORDINADORES de la presente edición quisieran expresar su reconocimiento a la Embajada de Canadá en México por su indispensable apoyo moral y financiero. Agradecemos también la inigualable ayuda del embajador Gaeten Lavertu, de Robert Lawrence y Pierre Sved para la realización de este libro. Los coordinadores también quisieran agradecer el apoyo financiero continuo de la Asociación Mexicana de Cultura, A.C. y de la Fundación William & Flora Hewlett. Bruno Ríos, Mariana Becerra, Franklin Dunser, Eva Barrio y Elefteria Stougiannos nos ayudaron enormemente como asistentes de investigación. Este libro no hubiera sido posible sin el trabajo y esmero que entregaron al presente proyecto.

Introducción

DUNCAN WOOD Y ATHANASIOS HRISTOULAS*

EL ESTUDIO de Canadá y de su sistema político y social nunca había sido más importante para México y los mexicanos. A los crecientes niveles de integración económica entre los dos países, debido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se ha sumado en años recientes una intensa interacción política y social. Canadá y México han compartido objetivos similares en los foros internacionales en muchas ocasiones, y han tenido que enfrentar desafíos comunes en la región norteamericana. Los problemas mutuos y la coexistencia en el espacio norteamericano con los Estados Unidos de América significan que ambos países pueden aprender de las experiencias del otro, aunque las posibilidades de trabajar juntos para equilibrar el dominio estadounidense han sido hasta ahora limitadas.

Canadá representa un tema de interés para muchos mexicanos, y muchas ideas preconcebidas que se habían sostenido por muchos años están siendo desafiadas. La imagen de Canadá como “el vecino del vecino”, “socio estratégico” y de los canadienses como “gringos del norte”, “americanos buenos” o meros leñadores amistosos, está siendo reemplazada por el deseo de entender plenamente al país y su población. Los canadienses son claramente distintos de sus primos estadounidenses, y Canadá es marcadamente un país diferente.

Canadá como tema de estudio

Este libro fue creado para tratar de contribuir al aprendizaje sobre Canadá en México, tanto en las universidades como entre el público en general. Existe un enorme interés sobre Canadá en México y, de hecho, en toda América Latina, y ese interés está bien justificado. Canadá es una nación distinta y merece ser estudiada como algo más que un mero apéndice de Estados Unidos. Su población y sus sistemas político, económico y social son muy diferentes

* Profesores-investigadores, Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

de lo que existe en el resto del continente. Mucho de esto se debe a la historia de Canadá y su continuo reto para combinar las influencias de las culturas anglófona y francófona, y los desafíos contemporáneos del multiculturalismo. Otra fuente de diferenciación se encuentra en las relaciones históricas de Canadá, primero con Gran Bretaña en los siglos XVII, XVIII y XIX y posteriormente con Estados Unidos en los siglos XIX, XX y XXI. Los retos de mantener relaciones amistosas en medio de relaciones de dependencia con las dos potencias hegemónicas, a la vez de desarrollar una política exterior e interior independiente han producido una realidad canadiense única que sólo puede ser apreciada y comprendida mediante un estudio a fondo.

Los desafíos internos de gobernar en un sistema político primero bicultural y luego multicultural en Canadá convierten al país en un caso intrigante. Los orígenes históricos de Canadá en la rivalidad entre Francia y Gran Bretaña y los diferentes cimientos sociales, lingüísticos y religiosos de Quebec (el Bajo Canadá) y Ontario (el Alto Canadá) crearon la base para la tensión, la competencia y el acuerdo entre anglófonos y francófonos en el país. Las tensiones nunca se han resuelto de una forma adecuada, pero siguen siendo una lección para otros países que tratan de manejar exitosamente culturas múltiples, incluyendo al mismo Canadá. Esto dado que Canadá se ha convertido en un Estado verdaderamente multicultural en el cual diversos inmigrantes de todo el mundo cohabitan en una sorprendente paz y armonía. La diversidad étnica, cultural y religiosa de los canadienses es verdaderamente admirable. Aunque casi la mitad de los canadienses actuales, según una encuesta de 2003, consideran ser de ascendencia británica, francesa o canadiense, 20 por ciento viene del resto de Europa y 13 por ciento de África y Asia. Pero tal vez más interesante resulta que 22 por ciento de la población reportó su herencia étnica como combinada, un número que crece año tras año. Lo que es más, 93 por ciento de los encuestados consideraron que nunca o raramente habían experimentado algún tipo de discriminación racial o étnica en Canadá. Esto muestra cuán exitosas han sido las políticas culturales y de inmigración de Canadá en los últimos cincuenta años.

Otra razón para estudiar a Canadá es su sistema político distintivo, uno que ha sido marcado por tendencias evolucionarias, más que revolucionarias en los últimos 140 años. Canadá es un país políticamente conservador en ese sentido, y su población siempre ha sido recelosa del cambio drástico y dramático. Sin embargo, al mismo tiempo, la sociedad canadiense se ha vuelto crecientemente progresiva en años recientes, haciendo cambios a las políticas públicas y costumbres sociales que serían consideradas tremendamente revolucionarias en México o Estados Unidos. Es precisamente esta yuxtaposición

de conservadurismo y progresismo similar al europeo que hace de Canadá un país tan intrigante para estudiar y que lo hace un gran contraste frente a Estados Unidos.

Este progresismo es manifestado no sólo en el multiculturalismo mencionado previamente, sino también en leyes referentes al matrimonio homosexual, los derechos de las mujeres y el uso de la marihuana. En años recientes Canadá ha adquirido una creciente reputación como un país *cool* que ya no está atado por la moral conservadora tradicional. Al mismo tiempo, en parte por este progresismo, Canadá es visto como un país bueno y justo, uno en el cual la justicia, tanto legal como social, suele prevalecer. Esta imagen interna también ha ayudado a Canadá en su proyección internacional como una potencia moral.

La cultura política de Canadá también ha sido moldeada por la geografía. Como el segundo país más grande del mundo en términos de territorio, Canadá ha visto su política influida por el enorme espacio disponible en el país, y la gran distribución de la población. El lema del país, que se encuentra en su escudo, dice *a mari usque ad mare*, “de mar a mar” en latín, reflejando el papel central de la extensión geográfica en la definición de Canadá. Uno de los eventos más importantes en la historia del país, y crucial en la unión de las provincias en una confederación, fue la terminación del ferrocarril en el siglo XIX que hizo posible la comunicación y el comercio en toda la nación y sin el cual la Columbia Británica hubiera estado inclinada a unirse a Estados Unidos.

La geografía es importante en otras formas. Canadá es un país increíblemente diverso en términos geológicos y topográficos. Se puede pensar fácilmente en el enorme papel jugado por la geografía en muchas de las provincias y territorios: las provincias del Atlántico con su proximidad y dependencia histórica del océano, Quebec y Ontario con el camino del río San Lorenzo, los Grandes Lagos y sus bosques, las provincias de las praderas con los cultivos de trigo y otros granos que crecen espléndidamente en sus tierras, la Columbia Británica separada por tanto tiempo del resto del país por las montañas Rocallosas, y por supuesto la topografía y clima distintivos del Ártico afectando al Yukón, los territorios del noroeste y a Nunavut. Esta diversidad ha producido actitudes y tendencias políticas muy diferentes en el país, que a su vez han causado grandes tensiones en la confederación.

La economía de Canadá es otro ámbito a considerar en el entendimiento de la diversidad y diferenciación a encontrarse en el país. Canadá tiene, obviamente, muchos de los aspectos de una economía moderna, del tipo encontrado en los países en desarrollo alrededor del mundo: un sector de servicios bien establecido y eficiente con una fuerte base industrial. Pero también de-

pende mucho de mercancías y recursos naturales. De hecho, para varias provincias y territorios del país, los recursos naturales como son bosques, minas y productos agrícolas como el trigo representan una porción indispensable de la actividad económica y el empleo. Pero las diferencias en el desarrollo económico entre el sur de Ontario, por ejemplo, con su base industrial y moderno sector de servicios, y las provincias del Atlántico donde la disminución de peces ha diezmado la mayor fuente de actividad económica y empleo, significan que sus respectivas poblaciones buscan cosas muy diferentes de la unión de Canadá. Mientras que aquellos en el este están muy interesados en mantener un federalismo fiscal, aquellos en Ontario y Alberta, los principales contribuyentes a la Confederación, preferirían un acuerdo fiscal más equitativo. Inevitablemente, estas diferencias llevan a tensiones y puntos de vista políticos discordantes.

Habiendo dicho esto sobre la diversidad, diferencias y tensiones políticas, Canadá sigue siendo un país unido y los canadienses tienen muchas cosas que los mantienen juntos. Un compromiso con la justicia, servicios públicos, derechos humanos y civiles, y la tolerancia de las minorías son valores que unen a los canadienses. Ellos se ven como progresistas, que aceptan nuevas ideas aún si lo hacen con cierto recelo en ocasiones. Al mismo tiempo, los canadienses conocen y respetan su historia, reconociendo la importancia de sus raíces en las tradiciones culturales de Francia y Gran Bretaña. Los canadienses están orgullosos de la historia que los distingue de los estadounidenses.

Los retos en política exterior para encontrar su lugar en el mundo han sido manejados de formas muy diferentes por sucesivos gobiernos canadienses en los últimos 140 años. Cuando uno mira la influencia ejercida por Canadá, un país con una población apenas superior a 30 millones de personas, en el sistema internacional, es en ocasiones difícil recordar que Canadá nunca ha sido una "gran potencia", a diferencia de sus socios del Grupo de los Ocho.* Canadá no tiene colonias ni otros territorios dependientes, sin embargo ha tenido una profunda influencia en la comunidad internacional y sus normas en los últimos 50 años. Canadá es comúnmente reconocido como una potencia moral, y varios líderes canadienses han tenido una profunda y duradera influencia en el sistema internacional. Lester B. Pearson, por ejemplo, fue el hombre detrás del sistema de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, una innovación que ha contribuido enormemente a la paz y seguridad internacionales.

* Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Rusia y Japón.

El mayor desafío en política exterior, evidentemente, ha sido manejar de forma exitosa la relación bilateral con Estados Unidos. En el siglo xix, bajo la prácticamente constante amenaza de invasión y anexión, Canadá se basó en sus vínculos con Gran Bretaña para mantener su independencia e integridad territorial. En el siglo xx, Estados Unidos se volvió el principal socio comercial de Canadá, de hecho, los dos países han llegado a compartir la relación comercial bilateral más grande del mundo. Canadá ha dependido de Estados Unidos no sólo económicamente, sino también en lo militar. Esto no quiere decir que Canadá no le da nada a Estados Unidos, al contrario, Canadá ha provisto una frontera norte segura para los estadounidenses, algo que se ha vuelto cada vez más importante desde el 11 de septiembre de 2001, y ha sido un socio confiable en varias de sus aventuras internacionales. Tal vez igual de importante es que Canadá le brinda complementariedad a la política exterior estadounidense. El uso del “poder suave” de Canadá, su devoción a las instituciones internacionales, sus relaciones con gobiernos enemistados con Estados Unidos, y su persuasión entre la comunidad internacional ha sido visto con frecuencia por el gobierno de Estados Unidos como una forma útil de lograr objetivos de política exterior que serían inaceptables para su electorado.

Canadá ha intentado diversificar sus relaciones exteriores más allá de la tremenda dependencia de Estados Unidos, lo cual es totalmente comprensible y muy familiar para México. En los años setenta, Canadá intentó encontrar una “tercera opción”, más allá de Estados Unidos y Europa. Estos esfuerzos, aunque a final de cuentas sin éxito, llevan una lección importante para México en el siglo xxi: sin importar cuáles sean las presiones internas, el enorme peso de Estados Unidos, tanto en lo económico como en lo político, simplemente no puede ser ignorado si los verdaderos intereses de la nación se están tomando en cuenta.

Temas

Este libro ha sido estructurado para llevar al lector a través de los principales aspectos de la política y gobierno de Canadá, del nivel provincial, al federal e internacional. Quienes colaboraron en los capítulos provienen de Canadá y México, muy acorde para un libro sobre Canadá escrito principalmente para una audiencia mexicana. Cada uno de los autores es un experto en su área, utilizando años de experiencia en la investigación y redacción de sus contribuciones.

En el capítulo 1, se examina a la Constitución de Canadá y su importancia como base del sistema político del país. El análisis de Frank Le de la distribución de poder otorgada por la Constitución a los gobiernos federal y provinciales respectivamente, refleja el desarrollo histórico de la Constitución y de la propia Federación. La Constitución es un elemento crucial para comprender el sistema político canadiense y señala las diferencias clave con su herencia de Westminster. Mientras que en Gran Bretaña la Constitución nunca ha sido consagrada como un único documento, para los canadienses su Constitución es un símbolo de orgullo e independencia nacional, su repatriación en 1982 marcó la verdadera mayoría de edad del país para muchos de sus ciudadanos.

Los partidos políticos, el parlamento y la naturaleza de la democracia en Canadá son los puntos de atención del capítulo 2. Julián Castro Rea y Nidia Castro examinan la naturaleza cambiante del parlamento canadiense y el papel que juegan los partidos en la gobernanza de la legislatura nacional. El delicado equilibrio entre las ramas ejecutiva y legislativa, combinadas en las figuras del primer ministro y el gabinete se explora a través del tiempo en este capítulo y sirve para resaltar el papel central de la negociación y el liderazgo en la política canadiense. El sistema electoral de Canadá de mayoría simple ha llevado a que existan dos partidos políticos principales, los liberales y los conservadores, dominantes en el nivel nacional, mientras que el sistema federal ha permitido a partidos más pequeños consolidarse como el Bloque Quebequense en la provincia de Quebec y el Partido de la Reforma en Alberta en los años noventa.

Cuando la gente piensa en Canadá, comúnmente asocian la naturaleza multicultural del país. Sin embargo, Yasmeeen Abu-Laban señala en el capítulo 3 que hay una considerable ironía en la creciente reputación global de Canadá como un lugar en donde el multiculturalismo existe y crece. Esto es porque el enfoque de Canadá hacia el manejo de la diversidad no siempre ha cumplido con sus ideales estipulados y porque a lo largo de la última década el compromiso por parte del gobierno federal con el multiculturalismo, como una forma de mejorar la equidad entre los canadienses, se ha debilitado.

Luc Juillet en el capítulo 4 se ocupa de temas ambientales. Él señala que la naturaleza juega un rol importante en el imaginario nacional de Canadá. La extensión de su territorio, la abundancia de sus recursos naturales y la espectacular belleza de los paisajes son características que han marcado profundamente el desarrollo económico y cultural del país. Todavía hoy una relación privilegiada con la naturaleza es considerada por mucho como un

símbolo de la identidad nacional de los canadienses. Debido a ello Canadá, como la mayoría de los países industrializados, debe convivir hoy con las consecuencias de la sobreexplotación de los recursos naturales y de la contaminación industrial, y la experiencia canadiense en materia de protección del medio ambiente desde los años setenta no se ha salvado de vacíos importantes. Al haber vivido por mucho tiempo con el mito de una naturaleza inagotable, ha sido con dificultad que el país se ha encargado, luego de varias décadas, de reconciliar el desarrollo económico y la protección de los ecosistemas.

En el siguiente capítulo Claude Denis examina las políticas hacia los indígenas en el país. Señala que como casi todos los países de América, Canadá alberga una población de pueblos indígenas quienes, por definición, se encontraban aquí antes de que los europeos cruzaran el océano para fundar nuevas sociedades, un “nuevo mundo”. Pero sólo con Estados Unidos, Canadá es un país de Primer Mundo, miembro del Grupo de los Siete países más ricos e industrializados del mundo. Quienes conocen a este país sólo como una democracia rica del norte quizá se sorprendan al conocer, por un lado, que hay pueblos indígenas en Canadá y, por el otro, que muchos de ellos viven en gran pobreza. Aunque el país es indudablemente rico y la mayoría de su población vive como parte de la “clase media”, Canadá no ha eliminado la pobreza –que ha, de hecho, crecido en las últimas dos décadas; y no ha acabado con lo que sólo puede ser llamado el “colonialismo interno” bajo el cual sus pueblos indígenas han vivido por los últimos cuatro siglos.

En el capítulo 6, Linda Cardinal se ocupa de uno de los temas más sensibles en la política canadiense, el idioma. El debate se centra en el papel del francés en Quebec y en Canadá en general. Oficialmente, Canadá es un país bilingüe, que significa que tanto el inglés como el francés tienen el mismo rango a nivel federal. Sin embargo la realidad es muy distinta. El francés es dominante en Quebec mientras que el inglés predomina en el resto del país. El reto que enfrenta Canadá al respecto es hacer a todo el país verdaderamente bilingüe, especialmente dada la resistencia al bilingüismo que existe en las provincias del oeste.

Quebec y su particular historia y estatus con Canadá son tratados por Marcela López en el capítulo 7. Para decir lo menos, la relación entre Quebec y el gobierno federal puede caracterizarse como una relación de amor y odio. En más de una ocasión se les ha pedido a los quebequenses que decidan si quieren seguir como una provincia de Canadá o convertirse en un país independiente. A la fecha, los quebequenses han rechazado la opción de la soberanía. Dentro del contexto de esos referéndum, varios gobiernos provinciales de Quebec han buscado un estatus especial para la provincia dentro de la Con-

federación canadiense. Esto ha provocado no menos de tres crisis constitucionales en el país en el último cuarto de siglo. Se puede decir que el tema de Quebec ha sido el más complicado en la política y gobierno canadienses.

La política económica y comercial de Canadá es examinada por Teresa Gutiérrez-Haces en el capítulo 8. Aunque Canadá tiene una reputación en política exterior de participar en operaciones de mantenimiento de la paz y de ser conocido como uno de los “buenos”, pocos reconocen el hecho de que la prioridad central de Canadá en política exterior es el comercio internacional. Esto no es de sorprender dado el tamaño del país. Canadá es demasiado pequeño para absorber toda su capacidad productiva y por lo tanto el país debe buscar mercados fuera de su territorio. Sin embargo, es de señalarse que la enorme mayoría del comercio del país es con una sola nación, Estados Unidos. Muchos políticos suelen argumentar que este solo hecho prescribe que Canadá deba mantener su estrecha alianza con Estados Unidos.

Duncan Wood, en el capítulo 9, examina la política exterior de Canadá en general, poniendo particular énfasis en la relación bilateral con Estados Unidos. Señala que tres temas han influenciado el desarrollo de la política exterior canadiense. La primera es común a todos los estados, entiéndase eventos y cambios en el nivel del sistema internacional. En segundo lugar la política exterior canadiense, tal vez más que en los demás estados, ha sido y continúa formulándose en referencia a la situación política interna y las preferencias de los canadienses como sociedad. En tercera instancia, la política exterior de Canadá es influida profundamente por su socio bilateral más importante, inicialmente Gran Bretaña pero que ahora es Estados Unidos. Estos aspectos, hasta cierto punto obvios, de la política exterior canadiense son bien conocidos y poco debatibles. Lo que se ha debatido continuamente es la interrelación entre las variables de esos tres aspectos y su peso relativo para determinar resultados de política pública.

En el capítulo 10, Athanasios Hristoulas se ocupa de la relación de Canadá con América Latina y México. Hace aproximadamente 10 años veteranos observadores de la política exterior canadiense resaltaron los notables intentos del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT) de “descubrir” las Américas luego de haberlas ignorado por décadas. De hecho, la decisión de Canadá de ingresar a la Organización de Estados Americanos (OEA), la firma del TLCAN y el mantenimiento de la paz en Centroamérica fue marcado por el prospecto de una hegemonía emergente en las Américas. La agenda de seguridad humana, iniciada por el ex ministro Axworthy, complementó la nueva apertura hacia América Latina. Dado los desafíos políticos y económicos de la región, Latinoamérica se veía como la idea que funda-

mentaba la nueva doctrina de política exterior del DFAIT en los años noventa. Sin embargo, Hristoulas argumenta que 10 años después, Canadá todavía está lejos de ser un “hegemón” en las Américas. La situación específica de la relación bilateral con México es examinada como un caso. El capítulo concluye señalando que el “descubrimiento” canadiense de las Américas ha tenido un impacto poco positivo precisamente porque la política como tal está mal diseñada.

Finalmente, en el capítulo 11, María Cristina Rosas examina la política de seguridad y de defensa de Canadá. El norte canadiense es una región con una baja densidad de población y ello se combina con la problemática que aqueja al Océano Glacial Ártico, cuya soberanía y acceso son disputados por ocho países. Por lo tanto, históricamente Canadá ha reposado su seguridad en alianzas con otros países, puesto que en lo individual Ottawa encuentra importantes limitaciones para promover sus intereses en el mundo. Además de la OTAN y del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD) –actualmente incorporado al Comando del Norte (NORTHCOM)– Canadá participa en una buena cantidad de operaciones de mantenimiento de la paz al amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ante la disminución del presupuesto para la defensa, particularmente en la década de los noventa, Canadá se ha visto desbordado por los compromisos que mantiene el exterior puesto que los recursos materiales y humanos que posee son muy limitados.

Así pues, este volumen ofrece una visión completa sobre Canadá para los estudiantes que cursen materias sobre este país y para el público en general. Como se señaló previamente, muy poco se sabe sobre Canadá en México y los editores tienen la esperanza de que este libro logre llenar un importante vacío académico.

Capítulo 1

La Constitución y el federalismo

FRANK M.Q. LE*

Introducción

AUNQUE muchos creen que la Constitución canadiense está limitada a un solo documento de 1867, lo que se entiende como la Constitución de hecho consiste de varios textos, convenciones y leyes que son aceptadas ampliamente como la Constitución de Canadá. La Constitución ha sido interpretada como un producto del sistema político y un factor significativo para formarlo. Es probable que si un observador externo leyera la parte escrita de la Constitución, él o ella podría creer que Canadá es funcionalmente una sociedad autocrática que es encabezada por una figura individual que está más allá del control efectivo del pueblo. De hecho, la Constitución canadiense es un híbrido del federalismo estadounidense y las prácticas constitucionales británicas, resultando en una monarquía constitucional nominal basada en el principio de supremacía parlamentaria combinada con una federación de provincias autogobernadas (Belanger, 2003: 3).

La Constitución

El Acta de la América del Norte Británica (ahora llamada el Acta de Constitución, 1867) unió a las colonias británicas de Ontario, Quebec, Nueva Brunswick y Nueva Escocia en el país de Canadá. Esto es conocido como Confederación. Este primer acto de unión fue en sí mismo controvertido por razones que se discutirán después. Esencialmente, Ontario estaba a favor de una unión amplia pues veía grandes oportunidades en una Canadá expandida. En Quebec la opinión popular estaba dividida con algunos motivados por el potencial comercial de la unión mientras que otros estaban reticentes por razones relacionadas a la preservación de la cultura, que continúan siendo temas centrales en la provincia hoy en día. En la parte atlántica de Canadá la población era en general poco favorable a la unión.

* Investigador asociado, Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Terranova, la Isla del Príncipe Eduardo y las otras colonias británicas en lo que hoy es Canadá no se integraron a la unión en 1867. Aunque estas colonias decidieron no unirse en ese momento, el Acta de Constitución se escribió de tal forma que pudieron unirse poco después. Los territorios del noroeste, Yukón y Nunavut recibieron cierta autoridad para el autogobierno desde 1870, 1898 y 1993, respectivamente, y se unieron a Canadá junto con Manitoba (1890), Columbia Británica (1871), la Isla del Príncipe Eduardo (1873), Alberta (1905), Saskatchewan (1905) y Terranova (1949).

Para solucionar las preocupaciones de la distribución de poder entre el gobierno federal y las provincias, los “Padres de la Confederación” implementaron un sistema único de federalismo como una estructura para lograr acuerdos (Jackson, 1994: 239-240). En su momento, Canadá se volvió la tercera nación en adoptar un sistema de gobierno federal después de los sistemas de Estados Unidos y Suiza. A diferencia de Estados Unidos donde los respectivos estados tenían mayor autoridad soberana, en Canadá la distribución de poder estaba fuertemente centralizada alrededor del gobierno federal. Desde entonces Canadá se ha vuelto una de las naciones con las estructuras federales más descentralizadas. El Acta de Constitución delineaba los poderes jurisdiccionales de los gobiernos federal y provincial. En 1982, el parlamento británico aprobó el Acta de Canadá. Esta ley dio al parlamento de Canadá el derecho de cambiar unilateralmente su propia Constitución.

Desde 1867 Canadá ha tenido un cambio destacable como sociedad y esto se ha reflejado en la continua evolución de la Constitución a través de las numerosas propuestas de enmiendas legislativas. La Constitución en sus diversas manifestaciones fue controvertida desde su concepción y la controversia continúa hasta nuestros días.

El propósito de este capítulo es trazar la evolución de la Constitución y describir en términos generales la naturaleza y enfoque del sistema canadiense de federalismo y definir sus instituciones. Como Roger Gibbins refiere en *Conflict & Unity*, la cultura política canadiense puede percibirse como una continuidad con una serie de temas y preocupaciones recurrentes, como la reforma constitucional, la dualidad lingüística y los conflictos regionales, entre otros. Desde 1867 Canadá ha sido testigo de muchos cambios y con certeza seguirá evolucionando en muchas formas.

Definiendo la Constitución canadiense

En términos generales “el establecimiento de estabilidad y orden es un objetivo persistente en todas las sociedades” (Jackson, 1994: 177). Hay un rango

de herramientas y prácticas por las que una sociedad puede buscar este objetivo, incluyendo la formación de un sistema, codificado o aceptado de otra forma, de leyes y convenciones que ejemplifiquen el conjunto de valores y creencias idealizados de la sociedad. Este conjunto de principios se aplica a una infraestructura esencial de señalamientos que definen cómo debería operar idealmente la sociedad. Algunas sociedades han elegido reunir el espectro completo de sus lineamientos en un documento rígido y claramente definido mientras que otras sociedades han preferido desarrollar sus lineamientos a través de una serie de tradiciones y convenciones que pasan de generación en generación y se van refinando para reflejar los cambios contemporáneos. A tal conjunto de lineamientos que definen el funcionamiento de un gobierno y la interacción entre el gobierno y la sociedad es a lo que se refiere como Constitución. Los papeles esenciales de una Constitución son señalar algunos principios fundamentales para una sociedad, describir la organización básica de un gobierno y establecer las bases para una interacción apropiada entre el gobierno y la sociedad.

Orígenes de la Constitución canadiense

En 1865 un grupo de políticos ahora conocidos como los “Padres de la Confederación” se involucraron en una serie de discusiones sobre el tipo de constitución que Canadá debería tener. Muchos de los temas que fueron efusivamente debatidos en ese entonces siguen siendo importantes para Canadá hoy en día. Los padres fundadores discutieron sobre Quebec y sus dimensiones culturales e idioma distintivos, cómo los grupos minoritarios serían protegidos dentro de las provincias y cómo el proceso de redactar la Constitución debería ocurrir idealmente, entre otros temas contemporáneos. El debate general ocurrió en una atmósfera cargada de agitación política y gubernamental. El hecho de que la economía estaba en un periodo de constante depresión y los gobiernos participantes estaban sumidos en problemas fiscales tuvo un impacto adicional en exacerbar la situación.

En octubre de 1864, delegados de cinco de las colonias británicas de Norteamérica (Canadá este, Canadá oeste, Nueva Brunswick, Nueva Escocia y la Isla del Príncipe Eduardo) se reunieron en la ciudad de Quebec para redactar una Constitución. Muchos de los principios se habían acordado previamente en una reunión en Charlottetown. De la reunión en Quebec, 72 resoluciones se acordaron como la base fundamental para el Acta de la América del Norte Británica (BNA por sus siglas en inglés). El texto en sí mismo es algo básico comparado con otras constituciones como la de Estados Unidos y meramente se refiere a los derechos fundamentales de los individuos. En muchas formas,

la BNA fue simplemente un conjunto de lineamientos que delimitó la estructura del gobierno y la distribución de poderes entre los gobiernos federal y provinciales. Muchas de las previsiones explícitas que afectaban al pueblo de Canadá se le dejaron a la rama ejecutiva.

Elementos

La Constitución codificada

La Constitución nunca fue prevista como un plano completo y detallado para definir con precisión todas las posibles relaciones para el funcionamiento del país. Como se mencionó previamente, la presente Constitución sólo está escrita parcialmente. La Constitución escrita no es sólo un único documento de 1867, contiene una serie de instrumentos legales que se consideran de naturaleza constitucional en Canadá. El documento constitucional básico es el Acta de Constitución. Este es un estatuto británico que fue aprobado en 1867 para dividir la Provincia Unida de Canadá en las provincias de Ontario y Quebec y para subsecuentemente unir cuatro de las colonias británicas en América del Norte en el dominio de Canadá.

El acuerdo constitucional fue desarrollado después de una serie de conferencias en Charlottetown, Quebec y Londres. El acta original de 1867 contenía 167 secciones o artículos y estaba dividida en 11 partes. Las secciones más significativas con relación al funcionamiento del gobierno en Canadá y la división básica de poderes son las que van del artículo 91 al 101. El Acta de Constitución se ha actualizado con varias enmiendas subsecuentes.

Algunos de los instrumentos legales que han dado forma a la Constitución incluyen estatutos imperiales británicos, estatutos canadienses, proclamaciones ejecutivas, decisiones judiciales y convenciones. La Constitución escrita incluye 14 actas del parlamento del Reino Unido, siete actas del parlamento de Canadá y cuatro órdenes del Consejo del Reino Unido. La práctica constitucional canadiense es flexible por diseño y generalmente se basa en procedimientos no escritos para su operación. Sin embargo, la Constitución escrita desde 1867 ha sido la base fundamental para la actual Constitución de Canadá.

Convenciones de la Constitución

Mientras que la Constitución escrita está estrictamente definida, la Constitución no escrita es un cuerpo que evoluciona y que se transforma constantemente

de acuerdo con los cambios en las normas, valores y prácticas de la sociedad. La Constitución no escrita define una gran parte de cómo opera el gobierno hoy día. Hay muchas prácticas y procedimientos gubernamentales que no aparecen en el código escrito pero que se han aceptado como convenciones de la Constitución. Este código se desarrolla continuamente a través de procedimientos que se han establecido como tradiciones y convenciones. Algunas de las formas más notables por las que el código no escrito define la práctica gubernamental incluyen el papel del gabinete y el primer ministro, el funcionamiento del cargo de gobernador general, la existencia de partidos políticos, los principios de gobierno responsable y solidaridad del gabinete, el entendimiento de que el primer ministro y el gabinete deben tener siempre el apoyo de la Cámara de los Comunes y la característica dual de la rama ejecutiva tanto del gobierno federal como del provincial (Belanger, 2003: 1-2).

A principios de los ochenta hubo una discusión intensa alrededor de los esfuerzos del primer ministro Pierre Trudeau para enmendar la Constitución. Trudeau fue criticado al intentar implementar unilateralmente cambios a la Constitución sin tener el apoyo total de las provincias. En una controversia constitucional, la Suprema Corte falló en una decisión clave de 1981 que aunque Trudeau no había violado ninguna ley particular al enmendar unilateralmente la Constitución, actuó fuera del espíritu de las convenciones constitucionales existentes al no obtener el consentimiento total de las provincias. En otras palabras, Trudeau había violado el principio fundamental de que las enmiendas a la Constitución debían ser totalmente aceptadas y acordadas por el gobierno federal y los gobiernos provinciales (Krause, 1995: 50).

Derecho de casos y la Constitución

Además de la Constitución, las dos principales fuentes del derecho en Canadá son los decretos estatutarios (legislación aprobada por el parlamento de Canadá y las legislaturas provinciales) y el derecho de casos (desarrollado por los tribunales y conocido también como *common law*).^{*} El derecho de casos se basa en el concepto de *stare decisis* en donde el órgano judicial está virtualmente obligado a seguir decisiones judiciales previas. Cuando los casos surgen en las cortes, se espera que los jueces sigan los precedentes que se han establecido. Si no se han considerado casos sustancialmente parecidos con

^{*}Con el sistema de derecho civil prevaeciente en Quebec, Canadá es una de las pocas naciones en el mundo con dos sistemas legales conjuntos. En 1994, Quebec reemplazó su antiguo Código Civil del Bajo Canadá de 1866 con el Código Civil de Quebec. Esto llevó directamente a un programa de armonización conjunta para conciliar el sistema de derecho civil en Quebec con el de *common law* del resto de Canadá.

anterioridad, las decisiones se basarán en los principios prevalecientes y subsecuentemente el cuerpo del derecho de casos se ampliará. En la mayoría de los conflictos entre el derecho de casos y los decretos estatutarios, la supremacía parlamentaria prevalecerá.

El concepto de supremacía parlamentaria se refiere a la relación distintiva entre los decretos estatutarios y el derecho de casos. Considera que las legislaturas tienen la capacidad legal, mediante los decretos, para desarrollar leyes que prevalecerán sobre cualquier instancia de *common law* que se pueda aplicar en su jurisdicción particular. Sin embargo, esta autoridad no es absoluta en el sentido de que las normas de la legislatura serán sujetas en última instancia a la revisión de la Suprema Corte sobre si la ley es constitucional; esto es, si la ley está completamente dentro de la jurisdicción de la legislación y si es consistente con los principios fundamentales (Jackson, 1994: 179-180). Además, desde la aprobación de la Carta de Derechos y Libertades en 1982, las leyes también han sido sujetas a que sean consistentes con el cuerpo de derechos y libertades definidos en la Carta.

La estructura general del sistema judicial de Canadá ha sido descrita como la de una pirámide que se sobrepone tanto a la jurisdicción federal como a la provincial, con la Suprema Corte de Canadá en su punta. Los tribunales más altos a nivel provincial, las cortes supremas o superiores, se encuentran inmediatamente debajo de la Suprema Corte de Canadá en la pirámide judicial. Las cortes supremas o superiores de las provincias tienen jurisdicción general, lo que significa que tratan todos los asuntos concernientes a la relación de las leyes de Canadá. Además de esas cortes se encuentra la Corte Federal de Canadá. La Corte federal está separada del sistema judicial de las provincias y está subordinada a la Suprema Corte. La Corte federal considera casos por y en contra del gobierno federal, incluyendo temas de impuestos federales y derecho marítimo, también se involucra como tribunal de apelación para casos referentes a tribunales y otros cuerpos inferiores establecidos por la legislación federal. Junto con la Corte federal existen otros tribunales más pequeños y especializados como el Tribunal fiscal y las cortes militares (Jackson, 1994: 189-193). En Canadá el órgano judicial es independiente de la legislatura.

La Suprema Corte de Canadá fue establecida como una corte general de apelaciones y no como el tribunal final de apelación que es hoy en día. Hasta 1949 el tribunal final de apelaciones era el Comité Judicial del Privy Council (Consejo Privado del soberano). Actualmente la Suprema Corte está compuesta por nueve miembros, tres de los cuales deben provenir de la provincia de Quebec. La Suprema Corte actúa como el árbitro final, generalmente sólo ocupándose de casos que han sido considerados previamente por cortes infe-

riores e incluso entonces sólo se eligen casos considerados de importancia nacional. Como el tribunal más alto, las decisiones de la Suprema Corte son obligatorias en toda la nación. En algunas circunstancias la Suprema Corte también considerará cuestiones federales (asuntos que hayan sido directamente referidos a la Corte por el gobierno federal).

Desarrollo de la Constitución

Lo que se entiende como la Constitución canadiense incluye el Acta de Constitución de 1867 y sus 20 enmiendas, algunas leyes y órdenes en consejo de Gran Bretaña que atañen directamente a Canadá, y las leyes del parlamento en relación con las provincias. Además, como se describió previamente, el derecho de casos y las convenciones no escritas también sirven como fuentes del derecho canadiense. A continuación se presenta una cronología de algunos de los documentos y eventos más significativos que han definido a la Constitución actual:

- Acta de la América del Norte Británica de 1867: esta ley definió la división básica de poderes entre los gobiernos federal y provinciales. Las secciones 91 a 101 son las secciones clave que denotan la división básica de poderes.
- Acta de Constitución de 1930: esta ley le dio a las cuatro provincias occidentales los mismos poderes sobre tierras de la Corona y recursos naturales que tenían las provincias del este desde la Confederación.
- Estatuto de Westminster de 1931: este estatuto británico estableció el principio de que el parlamento de Canadá tenía la autoridad de aprobar leyes con efectos extraterritoriales. En otras palabras, el estatuto evitaba en la práctica que Gran Bretaña aprobara unilateralmente legislación para Canadá.
- Acta de la América del Norte Británica (número 2) de 1949: en esta ley el gobierno del primer ministro St. Laurent agregó una sección nueva (la sección 91(1)) a la BNA de 1867 para otorgarle al parlamento canadiense la autoridad de proponer enmiendas a la Constitución salvo en los casos que se afecten intereses provinciales, además del periodo de cinco años en el parlamento y los derechos lingüísticos y educativos de las minorías.
- 1949: la Suprema Corte de Canadá se vuelve el tribunal final de apelaciones reemplazando al Comité Judicial del Privy Council en Gran Bretaña.
- 1961: el primer ministro Diefenbaker propuso la Declaración Canadiense de Derechos como estatuto federal, un paso clave para reconocer y proteger los derechos y libertades individuales.

- 1981: la Suprema Corte decidió que aunque el primer ministro Trudeau no violó el derecho constitucional al enmendar la Constitución unilateralmente, sí contravino la práctica convencional prevaleciente al no asegurar la completa aprobación de las provincias.
- 1982: el Acta de Canadá fue aprobada y oficialmente *patriada* para convertirse en un decreto canadiense. Esta ley agregó la Carta de Derechos y Libertades y una fórmula para enmiendas a la Constitución. La carta colocó límites fundamentales a todos los niveles de gobierno. Entonces se empezó a mencionar a la Constitución como el Acta de Constitución. Quebec rechazó ratificar la ley.
- 1987: el primer ministro Mulroney presentó, pero no pudo lograr, la aprobación del acuerdo de Lago Meech. Este acuerdo fue propuesto para resolver el estancamiento debido al aislacionismo político de Quebec frente al resto de Canadá.
- 1992: el acuerdo de Charlottetown fue rechazado en un referéndum público. El acuerdo era un paquete de enmiendas constitucionales desarrollado y propuesto por los gobiernos federal y provinciales.
- 1995: El referéndum para la secesión de Quebec es rechazado por un margen de 50.58 por ciento contra 49.42 por ciento. Se sometió a votación popular el papel que debía tener Quebec en Canadá y si la provincia debería separarse del país.
- 2000: el Acta de Claridad (Minuta C-20) se vuelve ley. La minuta señala las reglas para la separación de Canadá, afirmando el derecho del parlamento para decidir sobre la claridad de la pregunta propuesta en un referéndum y para interpretar los resultados de la votación.

Después de la aprobación de la patriación final, se adoptaron muchos cambios que redefinieron la Constitución canadiense y que han tenido importantes implicaciones subsecuentes para las relaciones federales-provinciales. Uno de estos cambios es la fórmula de enmiendas para cambiar la Constitución. Después de la patriación, surgieron cinco nuevas fórmulas de enmienda. Las fórmulas fueron específicas para las secciones particulares de la Constitución que se enmendarían. Otro cambio importante en la Constitución fue respecto a la autoridad de las provincias para controlar los recursos naturales de sus regiones. Las provincias tenían ahora la habilidad de tener control directo sobre todas las exportaciones de producción primaria de sus recursos naturales. El gobierno federal retuvo la autoridad de proponer legislación refiriéndose a estos asuntos.

Finalmente, el principio de ecualización fue introducido para referirse a las disparidades regionales entre las provincias. Como se verá más adelante en el capítulo, el gobierno federal y los gobiernos provinciales acordaron en principio desarrollar programas y sistemas nacionales para buscar objetivos de ofrecer oportunidades similares, programas y servicios en toda la nación para todos los canadienses.

Principios constitucionales fundamentales

Existen varias formas para distinguir la Constitución canadiense de otras partes del mundo.

- *Monarquía*

Técnicamente, Canadá es una monarquía constitucional. Durante la implementación inicial de la BNA de 1867 hubo un apoyo considerable para llamar a Canadá el “Reino de Canadá”. Sólo al agregar convenciones específicas a la Constitución el gobierno federal pudo tener el poder de designar y despedir al primer ministro, para decidir cómo se integraría el parlamento y para determinar cómo los senadores y gobernador general son designados, por citar algunos ejemplos. Nominalmente, los actos de gobierno y el Legislativo y Ejecutivo político deben ser apoyados por Gran Bretaña a través del gobernador general. Sin embargo, esta prerrogativa real es esencialmente una formalidad que no tiene ninguna relevancia en la práctica.

- *La responsabilidad del gobierno y la Constitución*

La responsabilidad del gobierno es un concepto que se ha fijado a través de convenciones en la Constitución. En muchas formas, el gobierno responsable es considerado una base fundamental en el corazón de la estructura parlamentaria de Canadá. La creencia general de que el gobierno (en específico el primer ministro y el gabinete) es responsable ante el pueblo es sólo parcialmente cierta. De hecho, una definición más adecuada sería que el gobierno es responsable ante los representantes electos del pueblo. En la práctica esto ocurre mediante el requerimiento de que el gobierno mantenga la confianza de la Cámara de los Comunes para la ejecución de su autoridad (Krause, 1995: 45, 171). En esencia, el gobierno debe tener siempre el apoyo de la mayoría de los miembros de la Cámara de los Comunes. Si pierde el apoyo de la mayoría, el primer ministro debe presentar su renuncia al gobernador general quien entonces tiene la opción de llamar a nuevas elecciones o solicitar a otro miembro del parlamento

que intente formar un nuevo gobierno que tenga la confianza de la Cámara de los Comunes.

La idea de la responsabilidad del gobierno está estrechamente ligada con los partidos políticos en Canadá. Los gobiernos se forman normalmente a través de la elección de una mayoría de miembros de la Cámara de los Comunes que pertenezcan a un sólo partido político, con el líder del partido elegido por sus miembros. Este líder seleccionará entonces a los individuos pertenecientes al partido, que sean miembros del parlamento para formar el gabinete ejecutivo. Para mantener la solidaridad y asegurar el apoyo para el gobierno, los partidos políticos normalmente utilizan la disciplina partidaria, en la cual los miembros del parlamento votan según las directivas del partido previamente decididas de forma colectiva dentro del mismo.

- *Constitucionalidad*

El concepto de constitucionalidad asegura que el gobierno actúe dentro de ciertos parámetros definidos por reglas constitucionales. Todas las actividades del gobierno deben ser acordes a la Constitución mediante leyes y procedimientos para la administración de las leyes. La constitucionalidad describe la forma en que los poderes del gobierno se pueden ejercer y establece claramente la supremacía de la Constitución como la ley primaria de la cual emanan todas las demás. La Constitución ha continuado evolucionando a través de dos mecanismos principales: las enmiendas formales, incluyendo la creación de una carta, y la revisión judicial. El árbitro final para cuestiones de interpretación de la Constitución es la Suprema Corte de Canadá.

- *Igualitarismo y la Carta*

Canadá es ampliamente reconocida por su reconocimiento explícito del igualitarismo, basado en la inclusión de la Carta de Derechos y Libertades en el derecho constitucional canadiense. La Carta señala que “todo individuo es igual ante y bajo la ley y tiene el derecho de igual protección e igual beneficio de la ley”, sin importar los antecedentes del individuo, esto debe extenderse a derechos políticos, económicos y/o legales. Estos derechos consagrados incluyen una serie de derechos democráticos (como el derecho al voto), de tránsito (derecho a ingresar, permanecer y/o dejar Canadá), legales (el derecho a estar a salvo de búsquedas o detenciones sin razón) y de igualdad (la subsección 2 de la sección 15 establece las bases constitucionales para desarrollar programas de acción afirmativa o discriminación positiva).

Federalismo

El federalismo puede ser descrito como una estructura de gobernanza caracterizada por una división entre los niveles de gobierno en el ámbito central y local, donde ambos son soberanos en sus propias jurisdicciones. Esta estructura permite la unión política y económica entre los gobiernos centrales y locales a la vez que ofrece un alto grado de autonomía a los gobiernos locales (Guy, 1995: 42-43). En general, el gobierno federal trata asuntos relacionados con el país por completo mientras que el gobierno provincial se ocupa de asuntos locales que han sido definidos dentro de su jurisdicción.

Tanto Canadá como Estados Unidos tienen estructuras federales bien desarrolladas. Aunque las dos naciones comparten elementos comunes como un gobierno nacional que comparte poder y autoridad con provincias o estados según reglas legislativas, los dos sistemas difieren ampliamente en otros aspectos. Una diferencia particular es que la estructura republicana estadounidense surgió de un rompimiento con Gran Bretaña mientras que Canadá optó por mantener vínculos formales y estrechos. Desde la Confederación, Canadá ha evolucionado lentamente para volverse cada vez más autónomo, culminando en el Reporte Balfour de 1926 que confirió la situación de independencia. En 1931, con la aprobación del Estatuto de Westminster, Canadá dejó de ser oficialmente una colonia británica.

Apoyo al federalismo en Canadá

Algunos académicos han sugerido que el apoyo inicial para el federalismo en Canadá provino principalmente de Quebec y algunas de las provincias marítimas. Quebec estaba interesado en explotar el potencial de desarrollar una unión para explorar las oportunidades de compartir recursos, obtener acceso preferencial a un rango más amplio de mercados, y para propósitos de seguridad y defensa. Al mismo tiempo, Quebec también reconoció que integrarse a una unión federal podría comprometer potencialmente su cultura e idioma distintos. A la luz de esto, Quebec en una unión federal, insistirá en su autonomía local y en contar con los medios legislativos para asegurar que sus diferencias se mantengan.

Federalismo estadounidense *versus* federalismo canadiense

Una de las razones principales para el contraste en las estructuras federales entre Canadá y Estados Unidos es la dualidad cultural y lingüística en Canadá.

Para promover esta dualidad, Canadá ha desarrollado legislación para asegurar la protección del idioma minoritario y derechos educativos. El país también ha sido oficialmente bilingüe desde la aprobación del Acta de Idiomas Oficiales en 1969. En muchos aspectos, el federalismo es ideal para Canadá debido al enorme rango de diferencias culturales, religiosas y geográficas en todo el territorio (Guy, 1995: 42). Al contrario de otras formas de gobierno que enfatizan una base unitaria a la nación como conjunto, el federalismo en Canadá ha permitido al país retener su distintiva combinación de religiones y diferencias regionales. También hay razones muy prácticas para adoptar el federalismo, incluyendo un interés común en la defensa de una gran región y por razones de desarrollo económico.

La diferencia en el relativo nivel de centralización entre el gobierno de Canadá y Estados Unidos se está ampliando y se debe a la situación en la cual las respectivas federaciones fueron creadas. La Federación estadounidense surgió de una débil coalición de estados poderosos pero se ha vuelto cada vez más centralizada. Canadá inicialmente surgió con un gobierno altamente centralizado con poderes y autoridad importantes otorgados al gobierno federal pero desde entonces se ha pasado a un fortalecimiento gradual de las provincias.

Otro elemento clave que distingue el sistema canadiense del estadounidense es el compromiso del primero para la igualdad de las provincias a través del federalismo cooperativo. Como las economías provinciales varían tremendamente, algunas de las provincias requieren una inyección de recursos financieros de otras para que el nivel de servicios gubernamentales ofrecidos en toda la nación sea más o menos igual. Canadá ha desarrollado una compleja estructura federal-provincial para buscar la paridad en toda la nación, principalmente mediante transferencias de pagos a favor de la igualdad de las provincias más ricas a las menos favorecidas y también mediante el desarrollo de programas de costo compartido en que el gobierno federal y las provincias negocian acuerdos para el financiamiento (Guy, 1995: 353-354). En 1982 este principio se consagró en la Constitución. Una importante proporción de los presupuestos de las provincias se deriva de los pagos de Canada Health and Social Transfer. Estos fondos son los vehículos principales para los pagos de salud, educación y bienestar del gobierno federal a las provincias. Mientras que la salud, educación y programas de bienestar pueden estar bajo la jurisdicción de las provincias, el concepto de poder de gasto federal permite al gobierno federal mantener un papel clave para definir la política social en esos ámbitos.

El parlamento de Canadá

Bajo la estructura parlamentaria de Canadá, las ramas legislativa y ejecutiva están fusionadas, con el primer ministro y el gabinete responsables ante el parlamento. El parlamento está conformado por la reina (que es representada en Canadá por el gobernador general) y una legislatura bicameral consistente en una Cámara baja elegida por voto popular llamada Cámara de los Comunes y una Cámara alta cuyos miembros son designados, llamada Senado. El parlamento se considera como supremo, si el gobierno en turno pierde el apoyo de la Cámara de los Comunes, el gabinete debe presentar su renuncia al gobernador general o solicitar la disolución del parlamento para que haya nuevas elecciones.

El Senado y la Cámara de los Comunes

Nominalmente el Senado tiene una presencia prácticamente igual en cuanto a poderes legales con relación a la Cámara de los Comunes, sin embargo, en la práctica, el Senado se ha vuelto secundario frente a la Cámara de los Comunes. Una razón de esto es que los miembros del Senado son designados por el gobernador general a consejo del primer ministro, mientras que otra razón es que el gobierno en turno cae o se mantiene en el poder con base en el apoyo de la Cámara de los Comunes. El Senado se pensó originalmente para proveer una “segunda reflexión” a la legislación propuesta por la Cámara baja, dado que toda propuesta debe ser aprobada por la Cámara alta para volverse ley (Guy, 1995: 150).

La representación en la Cámara de los Comunes está basada en la población. Para 2004 había un total de 308 curules en la Cámara baja. Los escaños para el Senado se distribuyen según la provincia, 24 para Ontario, 21 para Quebec, 9 para Nueva Brunswick y Nueva Escocia, 5 para Saskatchewan, 3 para la Isla del Príncipe Eduardo y Alberta, 6 para Terranova, Manitoba y Columbia Británica, y uno para cada territorio.

Gobernador general

Nominalmente, el jefe de Estado en Canadá es el monarca de Gran Bretaña. Sin embargo en la práctica, los deberes del jefe de Estado son realizados por el gobernador general, el asesor residente en Canadá del monarca. Para que las propuestas se conviertan en ley, deben recibir el asentimiento real del gobernador general. Además también ejecuta las decisiones del gabinete. A diferen-

cia del primer ministro, el jefe de gobierno, el gobernador general debe realizar sus deberes sin interés político. En el nivel provincial, al equivalente del gobernador general se le conoce como teniente general.

División de poderes

En la Confederación, los padres fundadores buscaron desarrollar una estructura gubernamental que tuviera un gobierno central fuerte que a la vez se asegurara que las provincias tendrían suficientes poderes para mantener sus respectivas culturas, identidades e instituciones particulares. Como se define en la Constitución, el parlamento tiene clara jurisdicción en asuntos de transporte, comunicaciones, defensa, comercio y política exterior, y el poder de “expedir leyes para la paz, orden y buen gobierno de Canadá”, salvo donde se mencione específicamente a las provincias. Esta última previsión contrasta con Estados Unidos donde la Constitución señala los poderes federales para el gobierno central mientras que menciona que todo poder no especificado se reserva a los estados. Las áreas de jurisdicción de las provincias incluyen educación, recursos naturales, hospitales, propiedad y derechos civiles así como inmigración y agricultura, ambos administrados junto con el gobierno federal.

Relaciones intergubernamentales

La concepción inicial de la Confederación permitió un gobierno central relativamente fuerte con provincias más débiles. Desde entonces, continuas disputas entre las provincias y el gobierno federal han tenido como resultado que la estructura de poder cada vez se incline más hacia las provincias. Hasta 1949, como ya se vio previamente, el Comité Judicial del Privy Council británico era la última corte de apelaciones en Canadá. Este tribunal expandió los poderes de las provincias mediante una interpretación amplia de las provisiones constitucionales relacionadas con la autoridad provincial sobre la propiedad y los derechos civiles y una interpretación más estrecha de los poderes del gobierno federal.

Una extensa red de jurisdicciones que se traslapan y una asociación tanto formal como informal entre provincias y la Federación son lo que ahora caracteriza a la estructura federalista. Estas jurisdicciones incluyen, entre otras, la autoridad del gobierno federal para negociar tratados con otros países. Aunque los tratados sean negociados al nivel federal, su aplicación dependerá de las

provincias. Uno de los principales medios para asegurar la cooperación de alto nivel en las esferas políticas más importantes es la reunión de ministros provinciales que generalmente ocurre anualmente o cuando surgen asuntos importantes (Gibbins, 1994: 319).

La Carta de Derechos y Libertades

En 1960, la Declaración de Derechos fue aprobada como estatuto federal. En tal condición, la declaración no quedó completamente consagrada, al ser limitada en su ámbito de aplicación, y podía abrogarse en cualquier momento por otra legislación federal. Para que tuviera nivel constitucional en todo el país hubiera sido necesario que fuese incluida formalmente en la Constitución. La inclusión podría haberse logrado mediante una enmienda, las cuales a su vez son aprobadas con el consentimiento total de las provincias. En vez de seguir esta ruta, el gobierno federal decidió sólo tener a la declaración como un estatuto federal.

Poco después de que el estatuto fue aprobado, Pierre Trudeau, entonces un joven abogado, argumentaba que la Declaración de Derechos debería extenderse más en su ámbito de aplicación y que debería incluirse de tal forma que fuera inviolable para todos los niveles de gobierno. La oposición a los esfuerzos de Trudeau fue amplia e intensa, con muchos que objetaban a la sustancia de la posible carta y otros enojados por los enormes esfuerzos de Trudeau para lograrlo a toda costa. La resistencia provino de aquellos que sentían que la carta iba demasiado lejos y también de aquellos que sentían que no hacía lo suficiente (Jackson, 1994: 208-209). Además, las agencias de aplicación de la ley también estaban preocupadas, pues sentían que la carta podría poner en riesgo su trabajo e ir demasiado lejos en proteger a criminales. Finalmente, un argumento filosófico en contra de la carta radicaba en que era fundamentalmente inconsistente con los ideales de una sociedad democrática (principalmente, se temía que una carta subordinaría al parlamento y por tanto al pueblo a un poder judicial elitista, generalmente designado con fines políticos).

Cuando fue propuesta a principios de los años ochenta, la inclusión de la carta tuvo la oposición de muchos de los jefes de gobierno de las provincias. Junto con sus gobiernos temían que la carta sería un primer paso para que el gobierno federal obtuviera más poder y disminuyera la autonomía y autoridad de las provincias. Se creía que la carta sería utilizada en la práctica como un arma constitucional para moderar la jurisdicción y autonomía de las provincias mediante decisiones judiciales.

Para solucionar la preocupación de las provincias, Trudeau y el gobierno federal acordaron la inclusión de la sección 33, una cláusula legislativa con la cual tanto el parlamento como los gobiernos provinciales podrían retener la supremacía legislativa al optar por rechazar la carta (Guy, 1995: 118). Se sostuvo en ese momento que si alguna de las provincias deseaba invocar esa cláusula, tendría que hacerlo públicamente y al hacerlo se enfrentarían al riesgo de represalias por parte de los votantes si desafiaban abiertamente el deseo del pueblo. En 1988 el Partido Quebequense tomó en la provincia un riesgo político calculado e invocó la cláusula para promover la propuesta de ley C-178. Esta controvertida propuesta prohibía el uso del inglés en los anuncios comerciales situados en la vía pública en Quebec.

Mientras que la cláusula legislativa era un acuerdo aceptable para el gobierno federal y para las provincias, los críticos consideraron que la cláusula evitaba que los ciudadanos tuvieran una protección constitucional si sus derechos y libertades consagrados fuesen infringidos. Una cláusula de prescripción fue incluida en la carta en la que se requiere la renovación de la invocación a la cláusula después de un periodo de cinco años.

Fue una intención expresa que la carta definiría generalmente los nuevos parámetros para un sistema flexible de interrelaciones entre el Estado y el pueblo, y que sería en última instancia la Suprema Corte la que interpretaría y aplicaría los principios en todo Canadá. Algunos advirtieron que el poder judicial probablemente excedería su papel y se volvería activista para redefinir a la sociedad canadiense, mientras que otros creyeron que sería rehén de los intereses de sus benefactores y de la legislatura.

En total, la carta consiste de 34 secciones. La sección 1 de la carta define los límites constitucionales de los derechos y libertades de los canadienses, enfatizando que están sujetos "sólo a los límites razonables señalados por la ley y que pueden ser justificables en una sociedad libre y democrática". Las otras secciones de la carta discuten el rango de libertades y derechos constitucionalmente otorgados a los canadienses, incluyendo las libertades fundamentales de conciencia y religión, libertad de pensamiento y de prensa, libertad de manifestación pacífica y de asociación.

Además, todos los canadienses disfrutan los derechos legales consagrados del derecho a la vida, la libertad y la seguridad, a ser protegidos de búsquedas y detenciones arbitrarias y el derecho a asesoría cuando son detenidos. Otros derechos legales significativos incluyen el derecho a ser informado de la presunta ofensa al momento de ser procesado y a tener un juicio dentro de un periodo razonable, a no autoincriminarse en audiencias previas y a ser presumido inocente hasta que se demuestre lo contrario.

Lago Meech

En 1985, Robert Bourassa fue elegido como primer ministro de Quebec. Con la esperanza de romper el estancamiento sobre el papel indefinido de Quebec en Canadá, el gobierno de Bourassa presentó una serie de propuestas para iniciar negociaciones con el resto de Canadá. En la primavera de 1987, el primer ministro Brian Mulroney se adelantó y propuso una serie de enmiendas constitucionales para regresar a Quebec al orden constitucional. Después de una reunión con los primeros ministros de las provincias, Mulroney logró obtener el consentimiento de los 10 jefes de gobierno provincial para cambios específicos a la Constitución. El propósito fundamental del acuerdo era que con el apoyo de Quebec al Acta de Constitución de 1982 se terminara con el aislamiento de la provincia. Se fijó el 23 de junio de 1990 como fecha límite para la ratificación.

Al inicio, el acuerdo fue recibido con razonable entusiasmo en todo Canadá y particularmente en Quebec. El parlamento veía un acuerdo favorable, los liberales y los nuevos demócratas (ambos en la oposición) lo apoyaban. Ocho de las 10 provincias apoyaron rápidamente el acuerdo y sólo Nueva Brunswick y Manitoba decidieron no apoyarlo. Sin embargo, poco después, las críticas al acuerdo empezaron a surgir en todo el país. El punto principal era que el gobierno federal se habría debilitado a sí mismo al transferir poderes significativos a Quebec y otras provincias. El resultado, según los críticos, sería que el gobierno federal quedaría en una débil posición para coordinar políticas nacionales y para proteger los derechos e intereses de las minorías (Guy, 1995: 119-120; Jackson, 1994: 218). Uno de los críticos más importantes e influyentes al acuerdo fue el ex primer ministro Pierre Trudeau, arquitecto del Acta de Constitución de 1982.

La controversia sobre la enmienda propuesta se refería tanto a la sustancia del acuerdo como al proceso mediante el cual se desarrolló. En lo sustancial, el acuerdo reflejaba cinco demandas del gobierno de Bourassa como condición para que Quebec aceptara el Acta de Constitución de 1982:

1. Aceptación constitucional de Quebec como una “sociedad distinta”,
2. restaurar el histórico derecho de veto constitucional de Quebec,
3. el derecho de no participar en nuevos programas de gasto federal en áreas de jurisdicción exclusiva de las provincias,
4. un papel en la designación de los jueces de la Suprema Corte, y,
5. mayor control sobre la inmigración a la provincia.

El documento final del acuerdo habría extendido los últimos cuatro apartados no sólo a Quebec sino a las otras provincias también. Esto habría tenido un impacto profundo en la actual estructura federalista de Canadá. Los cambios habrían llevado a una significativa descentralización de los poderes federales. Además, los cambios seguramente habrían dado a las provincias la opción de no aceptar nuevos programas federales de gasto o enmiendas constitucionales que las provincias no apoyaran. De igual forma, el papel de guía del gobierno federal con relación a la jurisprudencia mediante su influencia en la designación de jueces de la Suprema Corte se habría disminuido considerablemente (Guy, 1995: 119).

Para quienes se oponían al acuerdo, había varios temas que predominaban. El argumento de que el gobierno federal se debilitaría demasiado era promovido por quienes tenían un interés activo en tener una estructura centralizada de federalismo y políticas nacionales uniformes. Otros que buscaban mantener la estructura centralizada actual incluían grupos de interés que se beneficiaban de la Carta de Derechos y Libertades, dado que estos grupos se beneficiaban efectiva y completamente de las protecciones y nuevos derechos consagrados (Krause, 1995: 62). Temían la dilución del valor intrínseco de la carta si los poderes del gobierno federal eran reducidos, especialmente a través de la nueva influencia que las provincias tendrían para conducir la política social mediante los nombramientos de jueces de la Suprema Corte.

Además, estos grupos también objetaban la cláusula de “sociedad distinta” del acuerdo, una cláusula que consideraban inherentemente innecesaria y que debilitaría a la carta. Finalmente, los partidarios de la reforma del Senado también estaban contra el acuerdo. Quienes proponían la reforma del Senado habían buscado una reforma “EEE”, Equivalente (mismo número de senadores por provincia, sin importar la población), Elegida (los senadores serían elegidos en vez de ser propuestos por el primer ministro), y Efectiva (la reforma le daría a los senadores una mayor capacidad para involucrarse en el proceso de elaboración de leyes). Dado que bajo el acuerdo las provincias tendrían un veto constitucional, quienes apoyaban la reforma del Senado temían que Quebec ya no tendría incentivos para permitir la reforma si la provincia perdiese su considerable influencia en el Senado (Krause, 1995: 62).

Trudeau salió del retiro para organizar y lanzar ataques devastadores contra el acuerdo propuesto. Mientras tanto, los recientemente elegidos gobiernos provinciales en Manitoba y Nueva Brunswick estaban reticentes a apoyar el acuerdo. Otros que lanzaron una bien orquestada oposición al acuerdo incluyeron una serie de grupos políticos y étnicos, incluyendo a las minorías francesas fuera de Quebec, las minorías anglófonas en Quebec, activistas de derechos humanos y muchos otros.

La muerte del acuerdo ocurrió en diciembre de 1988 cuando el gobierno de Bourassa invocó la sección 33 de la cláusula legislativa para sobreseer la decisión de la Suprema Corte sobre el uso exclusivo del francés en los anuncios en la vía pública (Krause, 1995: 60-61). Los gobiernos de Manitoba y Nueva Brunswick respondieron al cancelar las audiencias legislativas que se habían planeado sobre el acuerdo, señalando que no las realizarían hasta que Quebec revocara la medida. Inmediatamente después, el premier de Terranova anunció que revocaría el consentimiento de su provincia. Finalmente, Elijah Harper, un miembro de origen nativo en la Asamblea Legislativa de Manitoba, pudo utilizar las reglas legislativas para retrasar la ratificación después de la fecha límite. Al ser necesaria la aprobación unánime de las provincias, el acuerdo no se convirtió en ley.

El Acuerdo de Charlottetown

Después de la derrota del acuerdo de lago Meech, el apoyo en Quebec para separarse del resto de Canadá creció dramáticamente. El gobierno de Quebec siguió adelante con dos reportes para estudiar cómo debería Quebec definir sus relaciones futuras con Canadá, resultando en los reportes Belanger-Campeau y Allaire. Estos hacían referencia a las demandas constitucionales posteriores a lago Meech que Quebec debería considerar, las cuales iban en alguna forma más allá de lo que el gobierno provincial había solicitado en el pasado. El primer ministro de Quebec, Bourassa, siguió adelante y fijó el 26 de octubre de 1992 como la fecha para un referéndum en el cual la población de Quebec votaría sobre su futuro dentro de Canadá. Esta fecha se volvió simbólica para el resto de Canadá (el gobierno federal y las otras provincias tendrían hasta esa fecha para ofrecer un acuerdo aceptable para que Quebec lo considerara).

En contraste con los acuerdos constitucionales previos, el Acuerdo de Charlottetown no fue un acuerdo con previsiones legales sino un documento que proponía una serie de principios consagrados, futuros acuerdos a realizarse y un consenso para someter el acuerdo a votación en un referéndum nacional. En su centro, el acuerdo de Charlottetown giraba alrededor de cinco elementos que constituían el corazón de la propuesta de lago Meech: una sociedad distinta, veto constitucional, control de inmigración, una forma para no participar en el gasto federal y un papel en los nombramientos para la Suprema Corte. Con relación al acuerdo de lago Meech, la propuesta de Charlottetown fue más allá al definir la “sociedad distinta” y comprometiéndose a que el gobierno provincial de Quebec podría “preservar y promover la sociedad distinta de Quebec” (Jackson, 1994: 224).

El veto constitucional ofrecido a Quebec en el acuerdo de lago Meech se extendería ahora a todas las provincias y la capacidad de veto constitucional sólo tendría efecto después de que se aplicaran las previsiones del Acuerdo de Charlottetown. Esto habría evitado en la práctica que Quebec utilizara su veto para bloquear las medidas del acuerdo que considerara desfavorables, incluyendo particularmente la sección para la reforma del Senado. Por otra parte, el cambio al ofrecer el veto constitucional a todas las provincias habría hecho que cualquier enmienda constitucional futura fuese sustancialmente más difícil de lograr.

Charlottetown también incluyó la llamada “Cláusula de Canadá” que habría sido utilizada para fijar algunos valores canadienses fundamentales. Lo significativo de la cláusula estaba en el hecho de que se utilizaría como la base de futuras interpretaciones de la Constitución (Jackson, 1994: 225). La influencia misma que habría hecho a los principios encapsulados en la cláusula tan significativos creó también mucha controversia. Los ocho valores fundamentales expresados en la cláusula incluían la democracia, derechos de los indígenas, la sociedad distinta de Quebec, dualidad lingüística, igualdad étnica y racial, derechos humanos y colectivos, la igualdad del hombre y la mujer y la igualdad entre las provincias. Hubo gran controversia sobre varios asuntos, tales como la clasificación arbitraria de los valores que daban mayor importancia y reconocimiento gubernamental a unos sobre otros. Además, la cláusula también omitía a algunos de los grupos de interés que habían sido cubiertos por la Carta de Derechos y Libertades (Jackson, 1994: 225).

Otros elementos clave del acuerdo incluían una mayor transferencia de poderes federales a las provincias. Además, el acuerdo también estipulaba que las provincias tendrían ahora el control sobre asuntos forestales, minería, recreación, asuntos municipales y urbanos, turismo y vivienda. El acuerdo también se refería a las preocupaciones de que los pueblos nativos no estaban representados en el acuerdo de lago Meech. Su falta de reconocimiento fue uno de los principales factores que contribuyeron al fracaso de lago Meech. A través de la cláusula de Canadá en el Acuerdo de Charlottetown se proponía que los pueblos nativos recibieran una serie de derechos indefinidos, incluyendo el autogobierno. Como tal principio tendría profundas implicaciones políticas y constitucionales, las ambigüedades y falta de dirección clara en cómo se podría lograr esto en la práctica crearon un desacuerdo considerable incluso entre aquellos que apoyaban el autogobierno nativo.

Finalmente, el Acuerdo de Charlottetown también proponía una reforma significativa de la Cámara de los Comunes y del Senado. El número total de

miembros en la Cámara se incrementaría a 337, con Quebec y Ontario recibiendo la mayor proporción de nuevas curules. En particular, Quebec tendría la garantía de recibir al menos 25 por ciento de las curules. El paquete de reforma al Senado habría reflejado demandas previas de una Cámara alta elegida, efectiva y equivalente (Jackson, 1994: 226-228).

En general, la misma flexibilidad y concesiones hechas por el gobierno de Mulroney que requerían obtener el consentimiento absoluto de las provincias produjo que el acuerdo fracasara. Ante el fracaso de Iago Meech, el gobierno de Mulroney delineó una agenda de consultas que era exhaustiva en su rango de análisis y al hacerlo produjo un “Iago Meech *plus*” que logró ofrecer mayor sustancia a prácticamente todas las partes agraviadas (Krause, 1995: 65; Jackson, 1994: 224). La agenda que resultó fue una en la que Quebec habría consagrado la cláusula de sociedad distinta que tanto había buscado, los grupos indígenas habrían recibido una extensiva serie de nuevos derechos y beneficios, los grupos de interés protegidos bajo la Carta de Derechos y Libertades habrían recibido una reafirmación y el oeste habría logrado su objetivo de reformar el Senado.

Para el fin de las negociaciones en el verano de 1992, el acuerdo tenía un fuerte apoyo en todo Canadá mediante el apoyo unánime de los 11 primeros ministros provinciales, los partidos de oposición en el parlamento, los dos territorios, la Asamblea de Primeras Naciones y otras organizaciones clave. Después de que Quebec se comprometió a considerar el acuerdo mediante referéndum, los gobiernos provinciales de Alberta y Columbia Británica siguieron el ejemplo y el gobierno federal haría lo mismo. Hasta el momento en que Trudeau tomó una posición decisiva en contra del acuerdo, las encuestas de opinión sugerían que estaba en camino de ser apoyado por la población de todo Canadá.

Tres semanas antes del referéndum nacional, Trudeau una vez más se involucró al manifestar sus críticas al acuerdo. Mientras que la oposición se había reducido al Partido de Reforma en contra del trato especial para Quebec, pueblos nativos que buscaban mayores poderes, grupos ultraconservadores, activistas feministas y separatistas quebequenses, los antecedentes e importancia de Trudeau le dieron inmediata legitimidad y crédito a la oposición. En las siguientes dos semanas, el apoyo al acuerdo se derrumbó frente a la ya abierta oposición. El 26 de octubre de 1992, seis de las provincias habían rechazado el acuerdo y, de nuevo, Canadá había quedado política y emocionalmente dividida por un referéndum nacional. En la actualidad, el Acta de Constitución de 1982 sigue sin ser ratificada por la Asamblea Nacional de Quebec.

El referéndum de separación de Quebec y el Acta de Claridad

El referéndum de Quebec en 1995 sobre la separación fue la segunda votación sobre el tema luego del referéndum de 1980. En 1995 se sometió a voto popular cuál debería ser el futuro papel de Quebec en Canadá y si Quebec debería buscar la independencia. La votación fue promovida por el Partido Quebequense, gobernante en la provincia. El partido apoyaba decididamente una posición separatista. El 30 de octubre de 1995, se realizó una votación histórica en la cual apenas más de la mitad de los votantes en Quebec optaron por el no a la separación por un margen de 50.58 por ciento a 49.42 por ciento. Hubo algunas ambigüedades sobre las palabras específicas en la pregunta del referéndum. Algunos de los actores principales señalaron que sólo se preguntaba si Quebec debería buscar la renegociación de la Constitución y el federalismo en Canadá en vez de una separación completa. Posteriormente se daría a conocer que de hecho algunos de los principales líderes separatistas habían diseñado un plan para una rápida secesión si el referéndum hubiese resultado exitoso.

En respuesta al referéndum, se inició una campaña federalista que eventualmente culminó en que el primer ministro Chrétien utilizara una regla de procedimiento para que la Cámara de los Comunes sometiera una solicitud a la Suprema Corte para una decisión interpretativa sobre futuros asuntos legislativos. La solicitud consistía en pedir una opinión sobre si la Constitución permitía a las provincias separarse unilateralmente; si el derecho internacional permitía que las provincias se separaran unilateralmente; y, en caso de un conflicto, cuál de los dos sistemas de leyes prevalecería. La Suprema Corte concluyó eventualmente que mientras que Quebec no tuviera bases bajo las leyes canadienses o el derecho internacional para separarse, si una "clara mayoría" de la población votase a favor de la secesión, el resto de Canadá estaría obligado a negociar con Quebec de buena fe. Meses después el Partido Quebequense ganó una mayoría de asientos en la legislatura provincial y reinició sus esfuerzos para establecer un tercer referéndum sobre el tema.

Al no querer encabezar el gobierno que habría pasado a la historia como el que fracasó en mantener unida a Canadá, el gobierno de Chrétien respondió a las acciones del Partido Quebequense al introducir la minuta C-20, la llamada Propuesta de Claridad. Este documento buscaba favorecer los esfuerzos federalistas al establecer que sería únicamente el parlamento el que determinaría si las palabras en la pregunta de un referéndum son lo suficientemente claras, y si la pregunta no lo fuese, se consideraría como nula. Incluso

si la pregunta fuese considerada clara y si los resultados del referéndum fueran a favor de la separación, todavía sería el parlamento quien interpretaría los resultados y decidiera si el referéndum constituiría en efecto “una clara expresión de la voluntad de una clara mayoría de la población de esa provincia para que deje de ser parte de Canadá”. Esta última cláusula le dio efectivamente la autoridad al parlamento para revocar cualquier decisión del referéndum si sus resultados fuesen inconsistentes con el Acta de Claridad.

Temas recurrentes

La historia de Canadá se ha caracterizado por una serie recurrente de fenómenos sociales, políticos y culturales que parecen haber establecido un patrón de continuidad en la cultura política canadiense. Mientras que el ambiente político aparenta ser estático con la reaparición perpetua de preocupaciones tradicionales como la reforma constitucional, la dualidad lingüística y confrontaciones federales-regionales sobre fórmulas fiscales, significativas fuerzas contemporáneas han emergido recientemente en la sociedad canadiense que probablemente continuarán presionando a Canadá para un cambio sucesivo e incluso drástico.

Aunque los fracasos de los acuerdos de lago Meech y Charlottetown sugieren tal vez una complacencia y voluntad de la sociedad para aceptar el *statu quo*, comentaristas han señalado que fuerzas sociales crecientes, alimentadas por la aceptación y promoción del activismo social han generado una corriente de descontento con el sistema. Una cosa cierta es que un legado claro establecido por el acuerdo de Charlottetown es el exhaustivo proceso de consultas que Ottawa y las provincias tendrán que realizar cuando se consideren futuras enmiendas constitucionales (Gibbins, 1994: 350-352). Finalmente, mientras que la Carta de Derechos y Libertades ha hecho de Canadá una nación más democrática, igualitaria y enriquecida, también ha traído nuevos desafíos trascendentales que amenazan desestabilizar y dividir al país en los mismos elementos fundamentales que han definido tan profundamente a la carta y a la nación entera.

Capítulo 2

La democracia en Canadá: partidos políticos, elecciones y grupos de interés

JULIÁN CASTRO REA* Y NIDIA M. CASTRO**

CANADÁ es una de las democracias más antiguas en este continente. Desde fecha tan temprana como 1647 se eligieron algunos funcionarios en lo que ahora es Canadá y al menos desde 1758 existe allí algún tipo de asamblea legislativa electa.¹ Específicamente, se trata de una democracia parlamentaria, de inspiración británica, lo cual significa que la naturaleza y la manera de actuar de los partidos políticos y de los grupos de interés deben ajustarse a esta particularidad. Es además un sistema federal auténtico, lo cual implica que, como en otros aspectos, existe una separación entre las esferas políticas federal y provinciales por lo que a partidos políticos y grupos de interés se refiere; si bien existe cierta interacción entre estos ámbitos.²

En este capítulo abordaremos los asuntos siguientes: el origen, desarrollo y situación actual de los principales partidos federales; la dinámica de los sistemas de partidos que han existido en la historia de Canadá; la identidad de los principales grupos de interés y la manera en que se articulan con los poderes públicos. Rebasa las intenciones de este artículo el análisis de los partidos políticos provinciales, numerosos y heterogéneos; haremos referencia a ellos solamente cuando por su actividad tengan una influencia decisiva sobre los partidos federales. A guisa de conclusión, ponderaremos los desafíos actuales a la democracia canadiense.

* Profesor, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Alberta.

** Investigadora, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Alberta.

¹ Ese año se estableció la Asamblea Legislativa de la actual provincia de Nueva Escocia. El Acta Constitucional de 1791 establece lo propio para las actuales provincias de Ontario y Quebec.

² Los partidos provinciales guardan gran autonomía organizacional respecto de los nacionales, incluso si en líneas generales comparten la misma ideología y, a menudo, una buena proporción de sus militantes. Lo mismo sucede respecto a los partidos políticos municipales, que guardan autonomía organizacional, financiera e ideológica respecto a los partidos tanto federales como provinciales. Los apoyos mutuos entre partidos de distintos niveles, cuando los hay, tienen que negociarse. Por ejemplo, un partido político provincial puede poner su máquina electoral al servicio de uno federal, a cambio de ciertas concesiones si este último llega al poder.

Los partidos políticos

El Estado canadiense moderno se origina en 1867, año en el que la voluntad de cuatro colonias británicas de formar una federación se plasma en el documento denominado Acta de la América del Norte Británica (British North America Act, BNA), base de la actual Constitución canadiense. Desde entonces, se desarrolla en Canadá un sistema de dos partidos y medio, es decir, que la formación de los gobiernos se disputa entre dos partidos principales, ante la presencia de un partido menor que regularmente se limita a ser crítico del gobierno en turno pero que ocasionalmente, cuando se producen gobiernos minoritarios, se convierte en factor de gobernabilidad y equilibrio de poder. Por otra parte, existe otra diferencia importante entre los partidos mayoritarios y el minoritario: mientras que aquellos se originan en la lucha por los escaños en el parlamento y en él encuentran su razón de ser, éste surge de un movimiento social y se plantea la lucha electoral sólo como un elemento de una estrategia más amplia. Por ello, se dice que los partidos mayores tienen origen parlamentario mientras que el menor, extraparlamentario.

A continuación caracterizaremos a los dos partidos mayores, y a los terceros partidos más importantes según el periodo histórico del que se trate. Como veremos, si bien los partidos mayores han mantenido una notable continuidad desde el inicio de la Confederación, el partido menor más importante ha cambiado según las diferentes coyunturas históricas.

Tories: tradición, innovación y decadencia

El actual Partido Conservador es heredero del partido más antiguo de Canadá: el Partido Tory. Une breve revisión histórica se impone en este punto.

Concebido en términos generales, el conservadurismo es un rasgo congénito de Canadá.³ Las bases del Estado canadiense fueron sentadas por una parte por los loyalists, colonos de origen británico que se mantuvieron fieles a la Corona luego de la independencia de Estados Unidos, y por otra por los habitantes de la Nueva Francia que, a causa de la conquista británica en 1759, nunca fueron gobernados por la Francia republicana y mantuvieron por lo tanto vivas las instituciones del *ancien régime*. Ambos grupos, y en particular sus respectivas élites, estaban orientados hacia la conservación de las instituciones reales, al mantenimiento de la tradición por encima de la innovación, a la continuidad más que al cambio.

³ Para un análisis de las principales vertientes del conservadurismo canadiense, véase Castro Rea (1999).

Este conservadurismo no era, sin embargo, de tintes autocráticos, se desarrolló dentro del marco de la democracia parlamentaria al estilo británico. Por supuesto, se trataba de una democracia restringida, en la que podían participar solamente hombres blancos que fueran además propietarios de tierras y contaran con rentas de cierto nivel. Había sin embargo una competencia pacífica entre los candidatos a formar parte del parlamento, si bien este cuerpo contaba con facultades legislativas y ejecutivas restringidas.

Por eso, desde época temprana se formó un partido conservador o *Tory*.⁴ Aunque como indicamos, sus raíces se remontan al siglo XVIII, formalmente este partido nace en 1854, de la alianza de *loyalists* con un pequeño grupo de reformistas⁵ disidentes. La alianza la solidificaron John A. Macdonald y George-Étienne Cartier, un ontariense y un quebequense, para garantizar la participación en el partido de canadienses de origen francés e inglés por igual.

Este partido definió la escena política de Canadá en el siglo XIX y, por ello, es responsable de la creación de una cultura política particular que influyó decisivamente en la formación de las primeras instituciones políticas de ese país. Su influencia es particularmente importante en la asamblea que, en 1867, redactó y proclamó el Acta de la América del Norte Británica. Sir John A. Macdonald, líder de los *tories*, fue el arquitecto de la conferencia constitucional, y primer primer ministro de la nueva Federación. Además, el partido se convertiría en el partido del *establishment*, aún después de 1867, y gobernará a la nueva Federación hasta 1896.

Aunque durante la mayor parte del siglo XX el Partido Tory fue desplazado del gobierno por el Partido Liberal, no dejó de ser la oposición oficial o primera minoría en la Cámara de los Comunes.⁶ La presencia *Tory*, a veces en el gobierno, a menudo en la oposición, ha sido una constante en la historia de Canadá. En 1942, los *tories* se funden con el Partido Progresista, y adoptan la apelación de Partido Progresista Conservador; que mantienen hasta 2003, cuando se unen con el Partido Alianza Canadiense para crear el actual Par-

⁴ *Tory* es una palabra de origen irlandés, creada en 1679 para designar a los partidarios del rey Jacobo II. En nombre de la continuidad real, los *tories* preferían ignorar que este heredero al trono era católico. Al principio, la palabra tenía una connotación despectiva, era sinónimo de "papista" y usada como insulto por los adversarios de ese grupo político. Con el tiempo perdió esa connotación, pasando a designar a los grupos favorables a la aristocracia y luego, simplemente, a convertirse en sinónimo de conservador.

⁵ En 1837 y 1838, en las actuales provincias de Ontario y Quebec se produjeron sendas insurrecciones en contra de los privilegios de la nobleza colonial y las élites mercantilistas británicas (llamadas el *Family Compact*). Las insurrecciones estuvieron dirigidas por los llamados reformistas de una y otra provincia.

⁶ Esta situación cambió drásticamente desde las elecciones de 1993, como veremos más adelante.

tido Conservador de Canadá. Esta unión, cuyos promotores justificaron como una estrategia para presentar un frente conservador unido, significa además la derrota del torismo clásico, como veremos a continuación.

La ideología *tory* no equivale al conservadurismo como se le entiende actualmente, y es radicalmente diferente del conservadurismo a la estadounidense. Es heredera de la doctrina conservadora inglesa, fuertemente cargada con nociones aristocráticas premodernas, y se inspira implícitamente en el pensamiento de connotados conservadores como Edmund Burke y Benjamin Disraeli. Según los *tories*, las distintas clases y grupos sociales están ligados orgánicamente, y tienen responsabilidades mutuas. Su idea del gobierno reposa en la noción del “bien común”. Según la definición clásica de Burke, el gobierno es una relación cooperativa y mutuamente restrictiva entre gobernantes y gobernados, basada en los principios que señala la tradición pero capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias que la sociedad tiene que enfrentar. Un “buen gobierno” debe responder a las necesidades de la comunidad, no a intereses particulares. Los gobernantes —electos, designados o hereditarios— deben actuar guiados por este principio, ligados por la obligación social que les impone su cargo, pero con autonomía de los grupos o intereses particulares que representan.

Así, los *tories*, aunque defienden las libertades individuales, sostienen que la colectividad tiene el derecho de restringirlas si entran en conflicto con el bienestar de la sociedad. De allí que estén a favor de un gobierno fuerte y centralizado, que pueda inmiscuirse en todas las esferas sociales cuando el “bien común” lo justifique. La misma Constitución canadiense de 1867 es representativa de esta mentalidad, pues en su artículo 91 otorga al gobierno federal el poder amplio de emitir leyes “para la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá”. Esta noción del Estado es muy diferente a la de los liberales, y diametralmente opuesta a la que tiene la nueva derecha contemporánea, para quienes la fuente de todos los males es la excesiva intervención del Estado en la economía y en las vidas de los ciudadanos.

La visión *tory* del Estado no es tan autoritaria o paternalista como suena. De hecho cuando los conservadores han ganado el poder han formado gobiernos poco ideologizados (es decir, basados más en principios éticos que en doctrinas políticas) y, aunque suene paradójico, innovadores. Esta manera de definir la acción del Estado ha permitido que en Canadá se establezcan medidas como el seguro médico universal, el seguro de desempleo, los pagos compensatorios de provincias más ricas hacia las más pobres, criterios nacionales de calidad de los servicios públicos, audaces enfoques en política exterior, etcétera; políticas puestas en práctica con la anuencia de los conservadores

cuando no directamente por ellos. En su énfasis por utilizar el poder del Estado para promover reformas que hagan de Canadá una sociedad más justa, algunos *tories* van tan lejos que se confunden con los socialistas, y no con la ultraderecha. Estos son los llamados *Red tories*, que han dejado su huella en la construcción de las instituciones canadienses (Taylor, 1982). El primer y más importante programa de asistencia social y de ayuda a los desempleados de la historia de Canadá fue de hecho establecido en 1935, por el gobierno conservador dirigido por Robert B. Bennet.

Finalmente, un componente importante de la ideología *tory* emana de su origen *loyalist*: un rechazo al jacobinismo y republicanismo de Estados Unidos y, por extensión, a todo lo que provenga de ese país; aunado a la fidelidad, al lazo imperial y a las tradiciones británicas. Los gobiernos conservadores se encargarían de subrayar este componente en la práctica de sus políticas públicas.

El toryismo ha pasado por una fuerte crisis en la década más reciente. El Partido Progresista Conservador sufrió la más terrible de sus derrotas en octubre de 1993, después de haber estado en el poder durante nueve años. Al momento de llamar a elecciones, los conservadores contaban con 158 escaños, de los cuales lograron retener solamente dos.⁷ En parte, esta derrota se debe a que los gobiernos conservadores dirigidos por Brian Mulroney y Kim Campbell (noviembre de 1984 a noviembre de 1993) aplicaron políticas que por sus consecuencias pusieron en entredicho la identidad *tory*. Entre ellas, podemos destacar el impuesto al valor agregado (conocido por sus siglas GST/TPS) y, sobre todo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que significó el estrechamiento sin precedentes de la relación con Estados Unidos.

En diciembre de 1993, Jean Charest asumió el liderazgo de los conservadores; posición que ocupó hasta abril de 1998. Laboriosamente, Charest se encargó de dirigir la reconstrucción de su partido y el análisis autocrítico de los motivos que llevaron a la derrota de los conservadores. Durante tres años, todo estuvo sujeto a revisión, incluso la definición ideológica misma del partido. Sin embargo, en busca de una razón de ser, los conservadores abdicaron de la personalidad histórica de su partido. Charest indujo en el partido la adopción del discurso de la nueva derecha, al postular la reducción del Estado, la defensa irrestricta de las libertades individuales, la reducción de los impuestos para permitir a los individuos contratar en el mercado servicios

⁷ Para un análisis de estas elecciones, véase Castro Rea (1995).

antes proporcionados por el Estado (Charest, 1995). Por eso, el reconocido editorialista Jeffrey Simpson tiene razón: un verdadero *tory* hubiera hecho una propuesta muy diferente, mucho más centrada en la comunidad, con énfasis en la solidaridad y en la acción del gobierno para favorecer la justicia social (Simpson, 1995).

En las elecciones de junio de 1997, el Partido Conservador logró superar la tragedia electoral de 1993, al hacer elegir a 20 diputados de un total de 301. Aunque con ello logró al menos volver a ser reconocido como partido parlamentario,⁸ aún muy por debajo de los 155 que logró en esas elecciones el partido mayoritario.

Como resultado de la renuncia de Charest al liderazgo conservador, desde noviembre de 1998 hasta 2003, el líder de los *tories* fue Joe Clark, quien había sido ya líder conservador de 1976 a 1983, y primer ministro de Canadá a la cabeza de ese partido durante un breve gobierno minoritario de junio de 1979 a marzo de 1980. Clark regresó después de haberse mantenido al margen de la política desde 1993. Clark representó bajos bonos para su partido en las elecciones del 2000, pues era una figura con experiencia pero con un enorme vacío de carisma e ideas nuevas, por lo que el PCP continuó como un partido marginal en la Cámara de los Comunes.

En mayo de 2003, Peter Mackay asumió el liderazgo conservador. Su liderazgo sólo fue un *impasse*, que llevaría a la desaparición del Partido Progresista Conservador siete meses más tarde; en aras de la unificación de las fuerzas conservadoras para derrotar más fácilmente a los liberales.

Si bien Mackay logró el liderazgo al pactar con su oponente más cercano, David Orchard, con la promesa de revisar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de no realizar acuerdos electorales con otras fuerzas partidistas; el nuevo líder se olvidó de la primera promesa y rompió con la segunda, al firmar un acuerdo de unificación con el partido Alianza Canadiense en octubre de 2003. En diciembre de ese año se dio a conocer el nuevo Partido Conservador de Canadá, el cual quedó en manos de un liderazgo compartido y temporal hasta marzo de 2004, cuando Stephen Harper, hasta entonces líder de la alianza, asumió el cargo de líder partidista.

Esta unión representa la desaparición del toryismo como opción partidaria en Canadá, ya que el dominio de los aliancistas sobre el nuevo partido significa que le imprimieron su sello ideológico particular. El nuevo partido defiende una plataforma de derecha al estilo estadounidense, por lo que la descripción que se ha hecho de ellos como los “republicanos canadienses”, aunque

⁸Se requiere un mínimo de 12 diputados electos para alcanzar este estatus, que confiere una serie de apoyos para realizar la labor legislativa y mayor acceso a los medios de comunicación.

irónica, es fiel a la realidad. Por ello, Joe Clark, líder histórico de los *tories*, se negó a formar parte del nuevo partido y lo criticó públicamente, declarando que no podrá mantener el engaño de ser el conservadurismo progresista canadiense del pasado. En su visión de asuntos como los derechos humanos, el medio ambiente, el bilingüismo, la naturaleza misma del país, el nuevo partido no tiene nada que ver con gobiernos conservadores del pasado. Tanto por sus ideas como por la manera en que ha dirigido el nuevo partido, Clark abundó, Harper representa una opción peligrosa para Canadá, por lo que el liberal Paul Martin es preferible como primer ministro.⁹ Estos comentarios le valieron a Clark el ataque de sus antiguos compañeros de partido, y motivaron su retiro de la vida política en mayo de 2004. Más adelante en este artículo explicaremos el origen y desarrollo del neoconservadurismo en Canadá.

Grits: el partido del gobierno

El otro gran partido canadiense es el Partido Liberal de Canadá, que ha gobernado a ese país durante la mayor parte del siglo xx. Los liberales son herederos directos de los “reformistas” que, como vimos, dirigen las sublevaciones en 1837-1838.¹⁰ Dos eran las reivindicaciones principales de los sublevados: poner fin a la especulación de tierras agrícolas por la élite mercantilista, y un “gobierno responsable”, o sea, que el Ejecutivo fuera seleccionado de entre los parlamentarios electos. Dirigidos respectivamente por Louis-Joseph Papineau y William Lyon Mackenzie, los reformistas de origen francés e inglés se enfrentaron al ejército británico en claras condiciones de desventaja militar. Vencidos al cabo de unos meses, sus líderes fueron convictos, deportados o ejecutados.

No obstante, las rebeliones dejaron una huella política e ideológica durable. Los remanentes de esos movimientos formaron los movimientos llamados Rouges en Quebec y Clear Grits¹¹ en Ontario. Muy diferentes entre sí —de hecho, los Grits eran fuertemente antifranceses—, ambos tenían, sin embargo en común: su oposición a los conservadores de Macdonald y a las élites que

⁹ Véase http://ottawa.cbc.ca/regional/servlet/View?filename=ot_clark

¹⁰ Entre los rebeldes de origen francés existía una aspiración de autodeterminación respecto de la Corona británica, por lo que también se les llamó “patriotas”.

¹¹ *Grit* designa a la vez la arena para la construcción y el aguantar físico y la firmeza de carácter. Con este nombre, los ancestros de los liberales querían subrayar el origen popular, antielitista del movimiento y la persistencia en sus principios a pesar de la derrota militar. Actualmente, la palabra se ha convertido en sinónimo de liberal en el lenguaje político canadiense.

éste representaba. Al crearse la federación, los rebeldes formaron un nuevo partido que bautizaron Partido Liberal.

Originalmente, los liberales se distinguían por una ideología individualista e igualitarista, inspirada en el liberalismo de Estados Unidos por oposición a las afinidades británicas de los *tories*. Era también un partido anti-*establishment*, favorable a la generalización del sufragio y a una mayor democratización de la vida pública canadiense. En el plano de las políticas públicas, su propuesta se orientaba al desarrollo económico y a la extensión de sus beneficios a la gente común para atenuar las desigualdades sociales.

Los liberales llegaron al poder nacional por primera vez en 1873, y permanecieron en él hasta 1878. En 1896 regresan al gobierno, con Wilfrid Laurier a la cabeza de una formación que había logrado una armoniosa colaboración franco-inglesa. Desde entonces, los liberales han ocupado el poder apenas con breves intermedios conservadores. Durante el siglo xx, los liberales ocuparon el poder durante 73 años. Por su larga permanencia en el poder, el Partido Liberal es el partido de los principales primeros ministros de ese siglo: William Lyon Mackenzie King (1921-1930 y 1935-1948), Louis St.-Laurent (1948-1957), Lester B. Pearson (1963-1968), Pierre-Elliott Trudeau (1968-1979 y 1980-1984), Jean Chrétien (1993-2003). Paul Martin, primer ministro desde diciembre de 2003, es también liberal.

La permanencia por largos periodos en el poder ha tenido un efecto sobre el Partido Liberal: se convirtió en el “partido de gobierno” por excelencia. Esto ha tenido dos consecuencias principales. La primera, que su ideología original, contestataria, antielitista e igualitarista, se desdibujó, para volverse centrista, pragmática y flexible. Como admiten sin empacho algunos de sus líderes,¹² el Partido Liberal se inclina a la izquierda o la derecha según la región y la coyuntura, adopta los temas y las políticas en boga con el objetivo de lograr las mayorías necesarias para ganar las elecciones y conservar el poder. Es frecuente que los gobiernos liberales gobiernen al pulso de los sondeos de opinión, como una veleta sin más rumbo que el que le dicten los imperativos de la popularidad. Abundan los ejemplos de cambios súbitos en la dirección del gobierno y políticas públicas incoherentes que validan esta interpretación.

La segunda consecuencia es que el Partido Liberal ha tejido sutiles redes de complicidad con los intereses establecidos. Los liberales son más permeables a la acción de los grupos de interés más poderosos que ningún

¹² Por ejemplo, Claude Ryan, líder del Partido Liberal de Quebec de 1978 a 1982, entrevistado por el autor de este capítulo en Outremont, en noviembre de 1995.

otro partido, por la simple razón de que esos grupos tienden a apoyar al partido con más probabilidad de dirigir el gobierno, y piden a cambio simpatía respecto a sus intereses.¹³ Esta afirmación es particularmente cierta respecto a los grupos empresariales, que han tejido estrechas redes de influencia con el Partido Liberal. El liderazgo liberal recluta activamente entre empresarios, pequeños y grandes; incluso el actual primer ministro Paul Martin ha alternado su carrera política con los negocios, y es dueño de la importante empresa naviera Canadá Steamship Lines Ltd.¹⁴

Las terceras opciones: el populismo en Canadá

Los mexicanos identificamos al populismo como una etapa de la historia, presente en varios países de América Latina, caracterizada por grandes movilizaciones alrededor de un líder carismático, que pone en práctica políticas populares y nacionalistas en contra de una oligarquía nacional y transnacional. En los años noventa, la noción de populismo adquirió en el discurso político un tinte peyorativo, sinónimo de dispendio, de irresponsabilidad, de centralismo, de demagogia. A lo que nos referimos aquí por “populismo” no es por supuesto a los adjetivos asociados al término, ni a las políticas que gobiernos calificados de populistas hayan practicado.

A un nivel de generalización más alto, este concepto es útil para comprender un fenómeno asociado a la crisis de los sistemas de partidos (Castro Rea, Ducatenzeiler y Fawcher, 1990). Líder carismático, a menudo sin relación con el *establishment* político o con una vinculación marginal con él, interpela a los ciudadanos mediante una división ideológica entre el “verdadero pueblo” y “los otros”, los traidores, los culpables de que las cosas anden mal. Con un discurso axiológicamente denso (apelando a valores morales, democráticos, de honestidad, de cambio) y a nombre del sentido común, estos líderes invitan a reorganizar la política para poner en el centro de ella al ciudadano común, quien deberá teóricamente dictar lo que el gobierno haga. El líder, por

¹³ Un ejemplo, con consecuencia para México, es la posición del Partido Liberal respecto al TLC. En su plataforma para las elecciones de 1993, este partido prometió renegociar el TLC para establecer reglas claras sobre subvenciones, medidas *antidumping*, revisar el sistema de solución de controversias y proteger los recursos energéticos como lo hizo México. Aprovechó así la oposición al TLC, entonces mayoritaria en la opinión de los canadienses. Sin embargo, una vez en el poder, los liberales cedieron ante los intereses empresariales y no sólo no renegociaron el tratado sino que lo comenzaron a aplicar desde enero de 1994. Véase la plataforma del PLC, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique. Le plan d'action Libéral pour le Canada*, Ottawa, PLC, 1993, p. 22.

¹⁴ Para un panorama de la relación pasada y actual de Martin con esta empresa, véase la página web flyourflag.ca, patrocinada por el Partido Neodemócrata.

supuesto, se presenta a sí mismo como el mejor intérprete de lo que el pueblo realmente quiere, y actúa con una gran autonomía, por encima de las críticas, ejerciendo una “democracia plebiscitaria”.¹⁵ Pero una vez en el poder, esos líderes lo ejercen de manera autoritaria, y llaman al veredicto popular para atacar a sus adversarios y promover cambios profundos en las instituciones nacionales y en su manera de actuar. Estos cambios pueden perseguir objetivos nacionalistas, fomentar el desarrollo o una mejor distribución del ingreso; pero también pueden no hacerlo. De hecho, las experiencias populistas recientes en América Latina –los gobiernos de Alberto Fujimori, Fernando Collor de Melo, Carlos Menem–, se han puesto al servicio de la reestructuración neoliberal. Dos de ellos, Fujimori y Menem, tuvieron tanto éxito en su estrategia que fueron de hecho reelectos a largos periodos en el poder.

Existe en Canadá una antigua tradición de movimientos populistas. Los más importantes son el partido Crédito Social (Social Credit) y la Federación Comunitaria de Cooperativas (Co-operative Commonwealth Federation, CCF). Ambos nacieron en el oeste de Canadá, concretamente en la provincia de Alberta, como movimientos de protesta contra el *establishment* político; controlado en Canadá desde las provincias de Ontario y Quebec. Ambos tuvieron pues un origen extraparlamentario, a diferencia de conservadores y liberales; y ambos dieron origen a terceros partidos, que alcanzarían cierto peso en Ottawa pero nunca formarían gobiernos.

CCF fue creado en 1932, como partido activo tanto a nivel federal como provincial, por agricultores y sindicalistas radicales. Este partido adquirió fuerza electoral gracias al desarrollo de una crítica socialista y protokeynesiana de los excesos del capitalismo sin control, en una época en que se resentían los efectos de la Gran Depresión. Por otra parte, el apoyo a los movimientos socialistas o de izquierda fue favorecido por la orientación colectivista de la tradición *tory* que, como vimos, es congénita a Canadá (Lipset, 1990). Aunque fue fundado en Calgary, Alberta, CCF se desarrolló y tuvo su auge en la provincia vecina de Saskatchewan; donde en 1944 tomó el poder y lo mantuvo por 20 años ininterrumpidos; regresando al gobierno por otros dos periodos.

En 1956 el partido revisa su plataforma ideológica, y decide eliminar de ella el objetivo de alcanzar el socialismo, sustituyéndolo por el de lograr una

¹⁵ Definida por C.B. Macpherson en los términos siguientes: “...el pueblo entrega su derecho a decidir, criticar y proponer a cambio de la promesa de que todo lo necesario será hecho para poner en práctica la voluntad general”. Véase Macpherson (1953).

distribución justa de los productos de la actividad económica. Con este cambio, CCF esperaba ampliar sus bases electorales, haciéndose más atractivo para los grandes sindicatos y las clases medias (Laxer, 1996).

En 1961, CCF crea una alianza con la central sindical más importante de Canadá, el Congreso Canadiense del Trabajo (Canadian Labour Congress). De esa alianza resulta el actual Partido Neodemócrata (New Democratic Party, NDP) partido federal con presencia en la Cámara de los Comunes, que representa desde entonces a la izquierda parlamentaria canadiense.

El NDP cuenta actualmente con fuertes bases sindicales, en especial de trabajadores del sector público y de las grandes empresas transnacionales, y es también apoyado por movimientos sociales. Se ha nutrido además de la inconformidad del electorado frente a los dos partidos tradicionales. Aunque nunca ha ocupado el poder en Ottawa, tampoco ha sido un partido marginal. Su presencia en la arena política ha promovido la adopción de políticas sociales en beneficio de los trabajadores. El Partido Liberal, que, como vimos, se caracteriza por su pragmatismo programático, fue particularmente receptivo a la influencia del CCF/NDP. En 1945, los liberales comprendieron que CCF estaba interpretando correctamente la opinión pública al proponer una mayor intervención del Estado como regulador de la economía. El entonces primer ministro liberal William Lyon Mackenzie King simplemente adoptó varios elementos de la plataforma electoral de sus adversarios políticos para la elaboración de sus políticas. La estrategia fue tan exitosa para mantenerse en el poder que, en grados diversos, sucesivos gobiernos liberales también la adoptaron; como lo muestran los gobiernos de Louis Saint-Laurent, Lester B. Pearson y Pierre-Elliott Trudeau. De este modo, el CCF/NDP contribuyó a la creación del Estado de bienestar canadiense, incluso si a menudo no obtiene los créditos por ello. A la vez, ha participado en la creación de una cultura política canadiense específica.

Al inicio de los noventa, las perspectivas del NDP parecían promisorias. En octubre de 1990, el NDP de Ontario asumió el poder en esa provincia, la más rica y poblada de Canadá, luego de haber sorpresivamente ganado la mayoría de escaños en el parlamento provincial. Precisamente dos años más tarde, los votantes de Columbia Británica y Saskatchewan también eligieron al gobierno a los respectivos NDP provinciales. Con estas victorias, más del 50 por ciento de la población canadiense resultaba gobernada por la izquierda. A nivel nacional, el NDP federal contaba con 43 diputados, electos en 1988, y las encuestas de opinión mostraban que en 1991 ese partido era el preferido por la mayoría de los canadienses. De haberse realizado elecciones en

ese momento, es probable que el gobierno de Canadá lo hubiera formado la izquierda socialdemócrata.¹⁶

Sin embargo, en cuestión de pocos años, las cosas cambiaron radicalmente. El NDP nacional experimentó un retroceso en las elecciones de octubre de 1993, porque su presencia en la Cámara de los Comunes se redujo a solamente nueve escaños. Por no haber alcanzado el mínimo requerido, durante ese periodo legislativo dejó de ser reconocido como partido parlamentario. Además, aunque su oposición al TLC fue constante e intransigente, el partido no logró detener el acuerdo o siquiera modificarlo.

En las elecciones de 1997, el NDP tuvo una recuperación parcial, al aumentar a 21 el número de escaños que obtuvo. Aun así, en el 36o. parlamento, la izquierda era una pequeña minoría de apenas 7 por ciento y en el 37o., con la elección general de 2000, apenas mejoró al lograr un 8.5 por ciento.

Sin duda, un factor importante para explicar este retroceso es el fracaso del gobierno socialdemócrata en Ontario. El NDP de esa provincia descubrió cuán difícil es gobernar guiado por principios ideológicos generales y a la sombra de los movimientos sociales. En 1991, al ejercer el primer presupuesto de su administración, el gobierno socialdemócrata realizó un gasto masivo con el propósito general de activar la economía y crear empleos, pero la economía de la provincia –y, por cierto, de todo Canadá– se hundía en ese momento en una de las peores recesiones del siglo, y el gasto público fue incapaz de detenerla. Pronto, el gobierno se topó con un enorme déficit. Para enfrentarlo, en julio de 1993 aprobó la Ley del Contrato Social (Social Contract Act), mediante la cual se establecía un paquete de medidas de ajuste. Entre ellas, se aumentaron los impuestos provinciales y el gasto público de la provincia se redujo en 4'400,000 dólares canadienses. Para lograr esta última meta, se eliminaron 10,000 empleos públicos. Además, se otorgó a los empleadores privados el derecho de congelar los salarios y de despedir temporalmente a parte de su planta laboral, bajo la promesa de recontratarla cuando las condiciones económicas mejoraran.

Como es comprensible, el “Contrato Social” precipitó el fin del gobierno socialdemócrata. Los sindicatos, en especial de los empleados del gobierno, retiraron su apoyo al NDP. Las manifestaciones se extendieron por toda la provincia, los mismos grupos con cuyo apoyo el NDP llegó al poder organizaban ahora la protesta popular. La clase media, que había votado por este partido en búsqueda de una alternativa, le dio la espalda al gobierno (Ehring Roberts, 1993). En las elecciones realizadas en junio de 1995, el NDP fue

¹⁶ Solamente probable y no seguro, pues debido al sistema electoral canadiense una mayoría de votos no garantiza una mayoría parlamentaria, necesaria para formar el gobierno.

expulsado del poder. El desencanto fue tan profundo que los votantes llevaron al gobierno al Partido Conservador, dirigido por Michael Harris, quien aprovechó los errores del NDP y presentó una plataforma individualista, antiestatista, en contra de los programas sociales (Simpson, 1995: 18). Su blanco favorito fueron las políticas de "acción afirmativa" o discriminación positiva obligatoria a favor de minorías y mujeres que, aplicadas en plena recesión e incremento del desempleo, eran tremendamente impopulares.

En suma, aunque los socialdemócratas lograron formar gobiernos en Columbia Británica, Manitoba y Saskatchewan y mantienen una presencia marginal en el parlamento federal, han perdido el lugar de tercer partido, de equilibrio de poder, que habían ganado en la posguerra. Este lugar ha sido tomado por la derecha populista, como veremos a continuación.

De manera similar al CCF, Social Credit nació como partido provincial en 1935 en Alberta, mientras Canadá atravesaba por las consecuencias de la Gran Depresión. Fue creado por William Aberhart, director de preparatoria entre semana y radioevangelista los domingos, fundador del Prophetic Bible Institute. Se convirtió en apasionado promotor de las ideas de C.H. Douglas, quien proponía una reforma monetaria para salir de la crisis, reforma que llamaba "crédito social". Aberhart era un excelente orador y tenía una personalidad carismática, aunque era también autoritario y fundamentalista. Culpaba a los bancos, a la oligarquía, al este de Canadá, a Ottawa y a los partidos tradicionales de los males de su provincia. Dirigía un movimiento de círculos de estudio bíblicos, que en ese año de elecciones se convirtió en partido político. Aberhart fue inmediatamente electo al gobierno provincial, con una impresionante mayoría de casi 90 por ciento de la representación parlamentaria.

Aberhart tenía un brazo derecho, que era igualmente su discípulo evangélico: Ernest C. Manning, quien fue nombrado ministro de Comercio e Industria. A la muerte de Aberhart en 1943, Manning se convirtió en líder del partido y de las organizaciones religiosas. Pudo extender el carisma de su padre político por 28 años, durante los cuales ocupó ininterrumpidamente el poder provincial.

La historia continúa, y el carisma se hereda. En 1987, Preston Manning, hijo del entonces difunto Ernest Manning, se puso a la cabeza de un movimiento antifiscal para fundar un partido populista de derecha: el Partido Reformista (Reform Party), esta vez con la intención de actuar en el ámbito nacional. En la primavera de ese año se reunieron en Calgary delegados de diversas asociaciones civiles y políticas de las cuatro provincias de Canadá occidental (Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan y Manitoba). Aunque

el grupo naciente se definió como un partido que actuaría en todo el país, su objetivo fundamental sería defender los intereses del oeste en el parlamento federal. Se trata pues, originalmente, de un partido con vocación regional.

En el nuevo partido comenzó a articularse un programa de derecha, en el que afloraron las frustraciones del oeste respecto al resto de Canadá, comenzando con la política energética, el impuesto al valor agregado TPS/GST, la subrepresentación en el Senado,¹⁷ el bilingüismo oficial, la cuestión de Quebec, etcétera. Con el problema ya definido en términos de “nosotros” contra “ellos”, le fue fácil a Preston Manning articular la iniciativa en términos populistas. Manning recreó así “...una versión actualizada del conservadurismo social de su padre...” (Harrison, 1995). El nuevo partido fue bautizado “reformista” porque, según él, pretendía reformular las instituciones políticas de Canadá, “reinventar la democracia”, para que las grandes cuestiones contemporáneas fueran decididas “desde la base” (*bottom-up decision-making*) (Preston, 1995).

El programa reformista, esbozado en la obra de Manning *The New Canada*, combinaba los siguientes elementos:

- La crítica a la intervención del gobierno en apoyo de las necesidades de los ciudadanos. Los reformistas deseaban limitar drásticamente el gasto público, como medio para eliminar el déficit, reducir la deuda y disminuir el tamaño del Estado. Presentaron un plan llamado “El presupuesto del contribuyente” (*Taxpayer's Budget*) para eliminar el déficit en tres años, con cortes masivos esencialmente en los servicios públicos. En términos canadienses, el programa de los reformistas era más “neoliberal” que “neoconservador”.
- A favor de la descentralización, que conciben como consecuencia necesaria de la definición del gobierno desde la base.
- La oposición a la política oficial de dos idiomas oficiales nacionales;

¹⁷Según el artículo 22 de la Constitución canadiense, el Senado está compuesto de 105 senadores. La distribución de éstos refleja la intención original de contar con una representación equitativa de 24 senadores por cada una de las cuatro regiones (Quebec, Ontario, las provincias marítimas y las provincias del oeste), uno por cada territorio, más seis senadores por Terranova, la última provincia que ingresó a la Federación. Este reparto ha sido rebasado por el desarrollo económico y demográfico del oeste durante este siglo. En efecto, en esa región se localizan dos de las provincias más ricas de Canadá, Alberta y Columbia Británica; en tanto que en el extremo oriental del país las diminutas provincias marítimas (Nueva Escocia, Nueva Brunswick y la Isla del Príncipe Eduardo), económicamente dependientes del gobierno federal, cuentan con igual número de senadores. Los intentos de reforma de esta situación se han empanzanado por la falta de consenso en la Cámara de los Comunes y entre las provincias.

como expresión del rechazo al reconocimiento de un estatus especial para la provincia de Quebec dentro de la Federación canadiense.

- El nativismo, a favor de restricciones en la migración.
- Socialmente conservador en cuestiones como la pena capital, los derechos de las minorías, el aborto. En este aspecto, el Partido Reformista estaba impregnado por el origen evangélico de Manning y de muchos de los cuadros del partido.
- La redefinición de la función parlamentaria: a favor del voto libre de diputados¹⁸ y por un senado igualitario entre provincias.

Partido marginal en 1988, con sólo un diputado electo, el Partido Reformista comienza a ganar fuerza en las elecciones de 1993, en las cuales logra 52 escaños. Este ascenso no se detiene, pues en las elecciones de junio de 1997 consiguió 60 escaños, con lo cual logró convertirse en primera minoría parlamentaria u oposición oficial.¹⁹ En 2000, el Partido Reformista se transformó en el partido Alianza Canadiense, y desarrolló una activa campaña de promoción particularmente en Ontario en un intento de trascender su enclave en el oeste canadiense para alcanzar predominio nacional. Bajo el liderazgo de Stockwell Day, confirmó su posición de primera minoría en los comunes con 66 escaños y el 25 por ciento de la votación. En esa situación, se halla en una posición favorable para ejercer influencia sobre las políticas públicas, como el NDP lo hiciera en el pasado, lo cual se facilita porque el gobierno canadiense actual lo dirige el acomodaticio Partido Liberal. Sin embargo, la Alianza Canadiense no logró su objetivo de desregionalizar su apoyo y, por ello, estuvo lejos de formar el nuevo gobierno.

Precisamente con el objetivo de presentar un frente unido de la derecha, con más probabilidades de derrotar al Partido Liberal, la Alianza Canadiense y el Partido Progresista Conservador se unieron en un solo partido, después de largas negociaciones, para crear el Partido Conservador de Canadá. En esta unión los aliancistas predominaron, desde el número de militantes hasta

¹⁸ Esta propuesta es una copia directa del sistema estadounidense, que sin embargo no podría funcionar en Canadá. Si en Estados Unidos el Congreso es un contrapeso al Poder Ejecutivo, y los representantes le deben ante todo fidelidad al distrito que los eligió, en Canadá la permanencia del Ejecutivo en el poder depende del apoyo de los comunes, por lo que los diputados son ante todo fieles al partido bajo cuyos colores fueron electos.

¹⁹ El partido que logra obtener el mayor número de escaños después del partido gobernante es nombrado oposición oficial, formalmente llamado "Leal Oposición de Su Majestad la Reina", y se convierte en principal interlocutor del gobierno en la Cámara. Una serie de privilegios van asimismo asociados al cargo, como mayores recursos y un acceso especial a los medios de comunicación.

en la plataforma ideológica. El líder del nuevo partido, Stephen Harper, también es de extracción aliancista. Este predominio significa el fin del conservadurismo tradicional en Canadá y la victoria de la nueva derecha populista, proestadounidense y neoliberal.

El tercer y último partido menor de relevancia contemporánea es el Bloque Quebequense (Bloc québécois, BQ). Este partido nace en 1990, resultado también de un movimiento de protesta: la inconformidad de sectores nacionalistas de Quebec frente al fracaso del acuerdo del lago Meech.²⁰ Su creador fue Lucien Bouchard, quien fuera ministro del Medio Ambiente y embajador en París del gobierno conservador de Brian Mulroney. Creado como grupo de siete parlamentarios disidentes, con Bouchard y sus pocos seguidores en los comunes, en agosto de 1990 gana una elección complementaria, en la que Gilles Duceppe se convierte en el primer diputado electo bajo los colores del partido.

El BQ era un partido independentista, es decir, tenía el cometido paradójico de promover desde el gobierno central de Canadá el proyecto de independencia de la provincia de Quebec, sostenido por ciertos sectores en esa provincia. Por ello, aunque es un partido que actúa en la escena federal, solamente presenta candidatos en los 75 distritos electorales de la provincia de Quebec; por lo cual nunca podrá reunir la mayoría necesaria para formar el gobierno canadiense.²¹ Se declara asimismo un partido de ideología socialdemócrata; no obstante, la reivindicación independentista es indudablemente más importante para definir la identidad del partido.

En las elecciones de 1993, el BQ se benefició del derrumbe del gobierno conservador. Tradicionalmente, por consideraciones estratégicas, los votantes de Quebec optan por el partido que formará el nuevo gobierno. En 1993, sin embargo, votaron masivamente por el BQ, un partido que no podría hacerlo pero que a sus ojos garantizaba hacer contrapeso al gobierno federal en beneficio de la provincia. El apoyo fue tal que el BQ ganó 54 escaños, con lo que logró convertirse en la primera minoría parlamentaria, es decir, en la oposición oficial. Curiosa situación, en la que un partido independentista se convierte en la "Leal oposición de Su Majestad la Reina"...

²⁰ Este acuerdo, concluido en 1987 entre el gobierno de Canadá y de cada una de sus provincias, tenía por objeto el reconocimiento constitucional de las demandas mínimas de Quebec por un lugar específico dentro de la Federación canadiense. El plazo establecido para su ratificación se venció en junio de 1990 sin que todas las legislaturas provinciales lo aprobaran. Véase Castro Rea (2000).

²¹ Es decir, la mitad más uno de 295 escaños en 1993, o de 301 en 1997 y 2000.

A principios de 1996, Bouchard renunció al BQ para ingresar al ámbito político provincial de Quebec, al frente del Partido Quebequense (Parti québécois, PQ) y del gobierno de esa provincia. A la cabeza del BQ quedó Gilles Duceppe, desde marzo de 1997. La deficiente capacidad de liderazgo de este último es un factor importante para explicar el retroceso que el BQ experimentó en las elecciones de 1997. Al reducir su número de escaños a 44, el BQ perdió entonces su estatus de oposición oficial parlamentaria. En la elección de 2000 se debilitó aún más, cuando logró únicamente 38 posiciones en la Cámara de los Comunes y perdió la mayoría en Quebec ante el Partido Liberal.

Las elecciones y los sistemas de partidos

La organización de las elecciones: la expansión de la ciudadanía

Como reflejo de su influencia británica, formalizada en la BNA,²² en Canadá se practica un sistema de escrutinio electoral uninominal, de mayoría simple y a una sola vuelta; conocido en inglés como *first-past-the-post*.²³ Este sistema implica que no todos los partidos que participan en las elecciones tienen garantizado un lugar aunque sea mínimo en los comunes, porque la lógica implacable de las mayorías por distrito generalmente margina a los partidos menores. El efecto más importante de este sistema es que produce distorsiones considerables entre el voto popular efectivamente expresado en las urnas y la representación parlamentaria, distorsiones que generalmente favorecen a los partidos mayoritarios. Así, por ejemplo, en las elecciones de 1993 el Partido Conservador obtuvo sólo dos escaños, aunque tuvo un porcentaje similar de voto popular (16 por ciento) que el BQ y los reformistas, 15 y 17 por ciento respectivamente, que obtuvieron más de 50 escaños cada uno. Sucede incluso que el partido que logra la mayoría de escaños en los comunes obtiene menos votos no sólo del conjunto de la oposición, sino incluso que su oponente más cercano. Así sucedió en las elecciones de Quebec de noviembre de 1998, en las cuales el PQ obtuvo 75 escaños con 42.70 por ciento de los votos, mientras que su rival más cercano, el Partido Liberal de Quebec, logró apenas 48 curules con 43.69 por ciento del voto popular.²⁴ Por estas razones, este sistema

²² En el preámbulo de este documento, base de la Constitución vigente, se anota que en Canadá se practicará un gobierno "...similar en principio al de la Gran Bretaña...".

²³ Una explicación de los mecanismos e implicaciones de este tipo de escrutinio, véase Cotteret y Claude (1970).

²⁴ Los distritos electorales federales no corresponden con los que se definen para elecciones provinciales. En Quebec, por ejemplo, hay 75 distritos federales y 125 provinciales.

puede parecer injusto o incluso antidemocrático a observadores externos, pero es un hecho que favorece la gobernabilidad al producir gobiernos con mandatos claros y, en última instancia, es aceptado por los actores políticos principales en Canadá.²⁵

Otro efecto del sistema parlamentario es que los electores canadienses pueden expresar su preferencia política solamente mediante un voto, por el candidato a diputado de su distrito. Por ello, al emitirlo deben ponderar varios factores: el perfil del candidato, la ideología del partido al que pertenece, las probabilidades de que su partido gane las elecciones (en cuyo caso forma el gobierno y tiene acceso a poder y recursos para sus representados, por lo que el voto por ese candidato se convierte en estratégico), o el perfil del líder del partido por si acaso se convierte en primer ministro. Por supuesto, en sus campañas los partidos manejan estos elementos de la manera que más les favorecen.

En un sistema parlamentario como el canadiense, la institución electoral debe estar preparada a hacer elecciones en todo momento. Aunque el sistema parlamentario que rige en principio otorga al gobierno la facultad de decidir el momento en que se realizan las elecciones, la costumbre dicta que los gobiernos llaman a éstas una vez transcurrido el cuarto año de gobierno, y antes de que se cumpla el límite legal de cinco años. La decisión es invariablemente dictada por criterios políticos, ya sea un voto de no confianza de la mayoría de los diputados en los comunes, ya sea la simple conveniencia política del partido en el poder, que espera sacar ventaja de una coyuntura favorable al gobierno. En cualquiera de los dos casos, el primer ministro solicita al gobernador general la disolución del parlamento y el llamado a elecciones.

Como indicamos más arriba, la democracia electoral es antigua en Canadá, pues se practica desde hace más de 246 años. Sin embargo, es legítimo preguntarse sobre el significado de una democracia que inicialmente restringía la participación a hombres blancos propietarios de tierras. Al igual que en otras democracias, el desarrollo electoral en Canadá tiene una línea conductora: la ampliación del concepto de ciudadano, es decir, de quien es considerado capaz de participar en la decisión colectiva que significa formar un nuevo gobierno, y del acceso efectivo al ejercicio del voto el día del escrutinio. Esta evolución se ha reflejado en las mejoras operadas a la organización electoral con el transcurso del tiempo.

²⁵ Entrevista con Jean-Pierre Kingsley, director general de Elecciones Canadá, junio de 1995.

Las elecciones han sido sujetas a reformas graduales, entre las cuales conviene destacar las siguientes:

- a) en 1873 se prohibió que una misma persona fuera a la vez diputado federal y que estuviera en alguna de las legislaturas provinciales;
- b) en 1874 se dispuso que el voto fuera secreto y que las elecciones se realizaran el mismo día en todo el país;
- c) en 1918 se otorgó el derecho de voto a las mujeres;
- d) en 1960 se otorgó el derecho al voto a los indígenas que habitan en las reservas;
- e) la edad mínima para ejercer el derecho al voto fue disminuida de 21 a 18 años en 1970, y
- f) en 1982, la Carta Canadiense de Derechos y Libertades garantizó, en su artículo 3, el derecho de votar y ser votado para virtualmente todo canadiense de 18 años o más. Esta disposición incluye, desde 1988, a los jueces, a los discapacitados mentales y a los reos con penas menores de dos años; y desde 2002 a todos los prisioneros. Sin embargo, no pueden votar los funcionarios electorales de más alto rango, los prisioneros que purgan penas mayores ni las personas a quienes se haya sancionado por infringir las leyes electorales.

Sin duda, la reforma electoral más importante fue la aprobación de la ley *Dominion Elections Act* en 1920. Esta ley establece la organización electoral a nivel federal separada de la provincial, con el propósito de eliminar los vicios electorales que proliferaban en las organizaciones electorales provinciales (inducción al voto, parcialidad de la autoridad electoral en favor del gobierno en turno, distritación electoral amañada, exclusión de mujeres, etcétera). La ley fue innovadora no sólo en Canadá, sino a nivel mundial, porque establece una organización electoral imparcial, que cumple con los requisitos de una democracia moderna.

El aspecto más importante de esta ley es que otorga la responsabilidad del proceso a un director general de elecciones (*Chief Electoral Officer*). Este funcionario es electo por decisión unánime de la Cámara de los Comunes, y sólo puede ser destituido por decisión conjunta de ésta y del Senado, o cuando cumple 75 años de edad. Es también un puesto apolítico, quien ocupa este cargo es seleccionado por su capacidad de administrador y no por sus fidelidades políticas. Por ejemplo, antes de ser nombrado, el actual DGE Jean-Pierre Kingsley administraba un hospital. En fin, el DGE no puede votar, como muestra simbólica de su imparcialidad en todo momento.

Señalemos algunos rasgos de la ley electoral vigente:

a) para hacer factible en la práctica el compromiso con la universalidad del voto se han dispuesto una serie de medidas para hacer accesible el voto a grupos de ciudadanos con dificultades especiales para votar. Estas medidas incluyen:

- el voto por correo o en las representaciones diplomáticas de los canadienses residentes en el extranjero;
- el voto por adelantado para las personas que no pueden acudir a las urnas el día de la elección;
- las mesas de votación itinerantes para los asilos de ancianos, prisiones e instituciones en donde residen personas con impedimentos físicos o de otra naturaleza; y para zonas remotas, especialmente en el Ártico;
- instalaciones adecuadas en cada casilla para el acceso de votantes discapacitados;

b) los resultados de las votaciones, así sean preliminares, se dan a conocer la noche misma del día de elecciones;

c) los conflictos electorales están a cargo del director jurídico de Elecciones Canadá, que cumple las funciones de procurador electoral. Él recomienda la corrección de irregularidades menores y recopila las denuncias sobre violaciones mayores a la ley electoral. En caso de que una denuncia proceda, ésta es procesada por los tribunales regulares (es decir, no hay un tribunal electoral especial) para evitar la politización del proceso. Se procede al recuento de votos a petición de una de las partes o si la diferencia entre los contendientes principales es de menos de un milésimo de los votos emitidos. Las penas por violaciones a la ley electoral pueden alcanzar hasta 5,000 dólares y/o 5 años de prisión. Asimismo, los culpables de delitos electorales perderán el derecho a votar o ser votados durante cinco años, e incluso a ocupar puestos públicos por nombramiento durante ese mismo periodo;

d) cada 10 años se revisan las circunscripciones electorales, para compensar por cambios demográficos. En 1997 existían 301 distritos electorales, para abril de 2004 son ya 308, distribuidos en cada una de las provincias como se indica en el cuadro 1. Este último número significa un aumento de siete escaños respecto a la legislatura anterior, tres en Ontario, dos en Columbia Británica y dos en Alberta.

Además de este incremento en el número de distritos, desde 1997 las elecciones tuvieron una serie de innovaciones respecto a elecciones anteriores:

e) se redujo de 47 a 36 días el tiempo mínimo entre el momento en que se disuelve el parlamento y se llama a elecciones al día del escrutinio. Como

resultado, se realizó en 1997 una de las campañas electorales más cortas de la historia de Canadá. La campaña duró solamente 34 días efectivos, pues está prohibido hacer propaganda electoral 48 horas antes del escrutinio. En 2000, el periodo electoral duró 36 días.

CUADRO 1
Canadá: Distribución de distritos electorales federales
por provincia, 1997-2004

<i>Provincia</i>	<i>Número de distritos</i>		
	<i>1997</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>
Ontario	103	103	106
Quebec	75	75	75
Nueva Escocia	11	11	11
Nueva Brunswick	10	10	10
Manitoba	14	14	14
Columbia Británica	34	34	36
Isla del Príncipe Eduardo	4	4	4
Saskatchewan	14	14	14
Alberta	26	26	28
Terranova	7	7	7
Yukón	1	1	1
Territorios del noroeste	2	1	1
Nunavut	0	1	1
Total	301	301	308

Fuentes: Páginas electrónicas del Gobierno de Canadá y Elecciones Canadá: <http://www.parl.gc.ca/36/senmemb/house/ProvinceList.asp?Lang=E>
<http://www.elections.ca/content.asp?section=cir&document=rep&dir=rep&lang=e&textonly=false>

f) Por primera vez se trató de contrarrestar el efecto de la vastedad de Canadá sobre las decisiones de sus votantes. El territorio canadiense abarca seis diferentes husos horario, lo cual significa que los resultados de las regiones del este se conocen antes que los de las zonas del oeste, permitiendo a éstos últimos enterarse de las tendencias del voto al momento de votar (puesto que los resultados preliminares, que difieren muy poco de los definitivos, generalmente se dan a conocer media hora después del cierre de las casillas). La reforma de 1997 establece horas diferentes de cierre de las casillas en las distintas zonas horario, de manera que los resultados están disponibles aproximadamente al mismo tiempo real en todo el país, de acuerdo al horario siguiente.

En Terranova y las provincias del Atlántico, las casillas cerraron a las 8:30 de la noche; los resultados preliminares estuvieron disponibles media hora

más tarde. Aunque la difusión prematura de resultados está prohibida por la ley electoral, a través del internet éstos pudieron ser conocidos a las 4:30 y 5:00 p.m. en Columbia Británica (hora del Pacífico) dos horas antes del cierre de las casillas. Pero Terranova y las provincias del Atlántico apenas representan 11 por ciento de los escaños de los comunes, lo cual no puede indicar tendencias nacionales. La mayor parte del voto se concentra en la zona horario del este (la mayor parte de Ontario y Quebec), que es donde se ubican tres de las grandes ciudades de Canadá (Toronto, Montreal y Ottawa). Las casillas cerraron a las 9:30 p.m. en esa zona, por lo que los resultados fueron conocidos sólo a las 7:00 de la noche en la zona Pacífico, hora en que cierran las casillas. La hora de las dos zonas restantes (central y de las montañas) está también ajustada para que corresponda a las 7:00 p.m. de la zona Pacífico.²⁶

g) Canadá estrenó un registro electoral permanente.²⁷ Hasta 1993, más de 100,000 empadronadores visitaban todos los hogares canadienses para crear la lista electoral de cada elección; en abril de 1997 lo hicieron exhaustivamente por última vez. La lista no incluye sin embargo a todos los votantes, porque la decisión de crear la lista permanente tuvo que enfrentarse a la resistencia de muchos canadienses, que temen que su confidencialidad sea menoscabada si el gobierno cuenta con una lista única informatizada de todos los adultos del país. Por ello, la inclusión en la lista sólo se hace con el consentimiento expreso de cada ciudadano.

En 1993 contendieron 14 partidos, que presentaron a 2,155 candidatos. En las elecciones de 1997 participaron 10 partidos,²⁸ que postularon a 1,672 candidatos. En 2000 participaron 11 partidos, que postularon a 1,808 candidatos. Para convertirse en “partido registrado” hay que presentar al menos 50 candidatos en igual número de circunscripciones. Estos partidos no son necesariamente los que tienen representación parlamentaria, pues para ser partido parlamentario, como vimos, se requiere un mínimo de 12 diputados electos. En las plataformas de los partidos está prohibido vehicular ideologías que promuevan el odio racial u otro tipo de exclusión de categorías sociales²⁹ o que fomenten la difamación.

²⁶ Datos obtenidos en *The Globe and Mail*, 27 de marzo de 1997.

²⁷ Este padrón está inspirado en el padrón electoral mexicano, como resultado de los programas de cooperación en materia electoral que existen entre México y Canadá. De hecho, el nombre mismo lo tomo del modelo mexicano, se llama National Register of Electors.

²⁸ Además de los cinco partidos presentados en la primera parte de este capítulo, los otros partidos son, por orden de antigüedad: el Partido Verde, el Partido Herencia Cristiana, el Partido de la Ley Natural, el Partido Marxista-Leninista y el Partido Acción Canadiense.

²⁹ Recordemos que éstas no están prohibidas en Estados Unidos; en este país sostener cualquier tipo de ideología, incluso racista, se considera un derecho protegido por la Constitución.

Los partidos registrados no reciben subvención directa, pero tienen derecho a que Elecciones Canadá les reembolse sus gastos de campaña. Si el partido obtiene una votación más allá de un mínimo establecido, tiene derecho al reembolso de 22.5 por ciento de los gastos. Si obtiene al menos 15 por ciento de los votos, puede pedir 50 por ciento de reembolso. Elecciones Canadá establece asimismo límites máximos de gasto por campaña, para el partido en su conjunto y para cada uno de sus candidatos, con base en el número de votantes inscritos en cada distrito. Para calcular el límite de gastos electorales por partido, se multiplica el número de votantes inscritos en los distritos en los que el partido presentó candidatos por 0.58. El límite de gastos por candidato se calcula multiplicando el número de los primeros 15,000 votantes en su distrito por 1.94, los siguientes 10,000 por 0.97, y si hubiera más de 25,000, por 0.49 cada votante adicional (Girard, 2000). En 1993, los partidos nacionales pudieron gastar 10'500,000 dólares canadienses cada uno, más 55,000 a 65,000 dólares canadienses en promedio por candidato. El total efectivamente gastado alcanzó los 79 millones de dólares canadienses. Elecciones Canadá reembolsó más de ocho millones a partidos, y más de quince millones a candidatos. En 1997, el límite fue de 11 millones de dólares canadienses por partido, a nivel nacional. A esto hay que añadirle el límite autorizado por candidato, que para esas elecciones fluctuó entre 50,000 y 78,000 dólares por distrito. Ese año, entre todos los partidos y candidatos gastaron alrededor de 100 millones de dólares canadienses, cifra récord para una elección de este país a pesar de la brevedad de las campañas.³⁰

El sistema de financiamiento indirecto a partidos políticos, aunque generalmente aceptado, también provoca inconformidad entre los partidos minoritarios e incluso controversia. Heather McIvor sostiene que este sistema favorece la creación de un "cartel de partidos", en el que un pequeño grupo de asociaciones políticas controlan el acceso de nuevos participantes al fondo de subvenciones del Estado (MacIvor, 1996).

Se permiten además las donaciones privadas sin límites, ya sea de empresas o de individuos, pero sólo pueden hacerlas ciudadanos o residentes de Canadá. Además, está prohibido contribuir a más de uno de los partidos en contienda, y, desde 1974, es obligatorio hacer públicas las contribuciones de 100 dólares o más. Los donadores pueden obtener una deducción de impuestos hasta por 500 dólares.

Sin temor a equivocarse, puede afirmarse que la organización electoral canadiense es ejemplar en el ámbito mundial, en términos de equidad demo-

³⁰ Datos obtenidos de *The Globe and Mail*, 14 de abril de 1997.

crática y legitimidad ciudadana. La cultura política desarrollada durante décadas de práctica democrática permite además que el sistema funcione con un aparato administrativo simple. Es necesario reconocer sin embargo que este sistema no surgió de la nada, es producto del ensayo y error, de la autocritica reflejada en reformas que dieron por resultado un sistema considerablemente incluyente, justo y confiable. A continuación haremos una revisión somera de esta evolución.

Los sistemas de partidos y las fórmulas para obtener el poder

Ha habido en Canadá tres sistemas de partidos (Carty, 1992) desde que ese país adoptó el sistema federal de gobierno. Estos sistemas corresponden históricamente, en términos generales, a los tres sistemas electorales que han existido en ese país, o fórmulas que los partidos utilizan para obtener el poder.

Los sistemas de partidos son los siguientes:

- a) el que siguió inmediatamente después de la Confederación de 1867 y que duró hasta la Primera Guerra Mundial, llamado el sistema clientelista;
- b) el que prevaleció desde el final de la guerra hasta finales de los años cincuenta, que es conocido como el sistema de gestoría política;
- c) el sistema que existe desde los años sesenta y persiste actualmente, caracterizado por la importancia que han adquirido los medios de comunicación de masas.

El clientelismo es un concepto antropológico (Wolf, 1972) utilizado para describir una relación simbiótica, de mutuo beneficio, entre un “patrón” provisto de poder y recursos y un “cliente” que cambia su fidelidad por beneficios concretos (protección, favores, bienestar, etcétera). El sistema clientelista (*patronage politics*) es la prehistoria de la democracia canadiense: los favores otorgados por los políticos –miembros del parlamento y sobre todo ministros– a los votantes que les permanecen fieles en las diversas regiones del país son el centro de la actividad política. Existe un intercambio constante de favores: los políticos compran los votos, los grupos de presión compran (a veces literalmente) a los políticos y a los partidos para que actúen de acuerdo con sus intereses. La política se practicaba a pequeña escala, aten-

diendo a intereses locales.³¹ Además, era una democracia limitada, pues votaban solamente los hombres blancos que poseían alguna propiedad raíz. Se calcula que apenas 11 por ciento de la población de Canadá tenía derecho a votar en ese entonces.³²

El sistema clientelar implicaba que a menudo los costos que los políticos pagaban para ganar las elecciones y permanecer en el poder eran pagados en última instancia con fondos públicos. Por ello, el partido que ocupaba el gobierno contaba con una gran ventaja sobre sus adversarios, y el líder del partido y por extensión del gobierno tenía un gran poder para ejercer influencia sobre la suerte política de candidatos individuales. Los puestos públicos formaban parte de las recompensas clientelares. La prensa era abiertamente partidaria, cuando el periódico no pertenecía directamente a un partido, condicionaba su apoyo al otorgamiento de favores.

El sistema clientelista parece bajo el efecto combinado de una prensa cada vez más independiente, la creación del servicio público profesional de carrera, que limita la posibilidad de nombramientos políticos a puestos públicos y, sobre todo, de la llamada crisis de la conscripción. Esta crisis, producto de la política imperial de Gran Bretaña que decretó la conscripción obligatoria de los canadienses para combatir en la Primera Guerra Mundial, enfrentó a los canadienses de origen inglés contra los quebequenses. El primer ministro conservador Robert L. Borden prometió a los quebequenses detener esta medida a cambio de su voto, lo que a la postre no cumplió. La reacción de los votantes de Quebec no solamente puso fin al primer sistema de partidos, sino que borró durante casi 70 años al Partido Conservador de las preferencias electorales de los ciudadanos de esa provincia en la arena federal. El cambio fue acelerado por la convención liberal de 1919, en la que se eligió democráticamente al líder del partido, cuyo poder dependía desde entonces de las bases y no a la inversa, como había sido hasta entonces. La convención definió también las orientaciones programáticas del partido y estableció organizaciones partidarias extraparlamentarias.

La ley electoral de 1920 que, como vimos, garantiza una competencia electoral justa y coloca a la autoridad electoral al abrigo de las variaciones políticas, inauguró el segundo sistema de partidos, que se conoce también como el sistema de gestoría política regional (*regional brokerage politics*). Gracias a un manejo hábil de la geometría electoral del sistema mayoritario,

³¹ Para una descripción, escrita en 1906, sobre la manera en que funcionaba este sistema, véase Andre (1906).

³² Elections Canada, 1997, *A History of the Vote in Canada*, Ottawa, EC.

el Partido Liberal se instala como el partido de gobierno por excelencia. Perdura en el poder por su pragmatismo ideológico, y por su habilidad para erigirse en representante de los intereses regionales debido a su capacidad para canalizar a Ottawa las diversas demandas, incluso si no era electo por todo el país, sino sólo por dos regiones que garantizaban la victoria. Partido ecuménico (*catch-all party*), despersonaliza la política de favores característica del sistema anterior para suplantarla por una intermediación burocrática, ya no de persona a persona (político a votante), sino de institución a institución (partido a región).

Surgieron no obstante diversos factores dinámicos que minarían progresivamente la hegemonía liberal. El CCF denuncia y rechaza la política de gestoría, y pugna por un cambio en los valores de la práctica política canadiense. Se desarrolla el federalismo interestatal, o mecanismo de negociación entre los gobiernos provinciales y el gobierno federal, que gradualmente le restó importancia al partido como canal de representación regional, a favor de los gobiernos provinciales. La opinión pública tenía cada vez más peso, a través de los medios de comunicación independientes; entre los cuales se cuenta ahora a la difusora pública *Canadian Broadcasting Corporation (CBC)/Société Radio Canada*, creada en 1936. Finalmente, bajo el liderazgo de John Diefenbaker, en 1957 los conservadores les descompusieron a los liberales su fórmula electoral ganadora, y dieron con ello nacimiento a un nuevo sistema de partidos.

El tercer sistema de partidos es el sistema contemporáneo. Los partidos pierden poder como articuladores de demandas, porque la gestoría que antes realizaban se hace ahora de manera institucionalizada por las agencias especializadas del gobierno. Los medios masivos de comunicación –y más tarde el internet– determinan la competencia política. Los medios, en especial la televisión, cubren las campañas poniendo énfasis en el avance relativo de cada partido en la preferencia del electorado y soslayando el debate político de fondo; lo que en inglés se conoce como *horse race politics* (política como carrera de caballos). Esta práctica lleva a la personalización del debate, porque los medios buscan ávidamente las declaraciones espectaculares de los líderes de partido –que se convertirían en primeros ministros si su partido predominara– en detrimento de la competencia política local, que es finalmente la más importante en el sistema electoral canadiense. Así, paradójicamente, la influencia de los medios en las campañas contemporáneas provoca el retorno al predominio del líder en las contiendas políticas, como sucedía en el primer sistema de partidos, en épocas tempranas de la Confederación. En fin, las encuestas de opinión, supuestos termómetros neutrales de la reacción de los electores a las propuestas de los partidos, en realidad modifican el

comportamiento de éstos, sus procesos de elaboración de programas y estrategias, e influyen también en el electorado.

En lo que respecta a los sistemas electorales, es decir, la manera en que se organizan las elecciones y las fórmulas ganadoras para cada una de ellas, han cambiado enormemente desde el principio de la Confederación hasta nuestros días. En 1867 había 181 distritos electorales, actualmente hay 308. Hacia finales del siglo XIX, un candidato promedio debía convencer a menos de 5,000 votantes en su distrito, hoy el promedio por distrito es de 50,000. En 1867, 80 por ciento de la población vivía en el campo, actualmente apenas poco más de 20 por ciento es población rural. El peso de las regiones canadienses para determinar el resultado de las elecciones federales también ha cambiado; como se advierte en el cuadro 2.

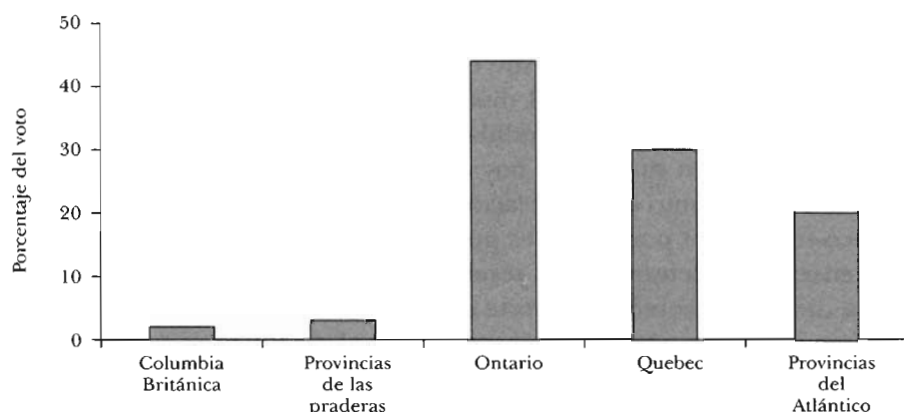
Como se aprecia, el cambio más notable es el considerable aumento de la importancia relativa de las provincias del oeste. Si al momento de establecerse la Confederación éstas representaban apenas 4 por ciento de los votos, ahora representan cerca de un tercio de ellos. Aunque Ontario y Quebec siguen siendo determinantes en el voto nacional, su importancia relativa ha disminuido de más de tres cuartos del voto a menos de dos tercios. En fin, las provincias del Atlántico se han vuelto irrelevantes para inclinar la balanza de las elecciones nacionales.

Así las cosas, los tres sistemas electorales, que como indicamos más o menos se traslapan cronológicamente con los sistemas de partidos, son los siguientes:

a) el sistema de las tres regiones, que existió desde la Confederación hasta la Primera Guerra Mundial. Las elecciones eran competidas entre liberales y conservadores, en una lucha que no era ideológica sino de seducción del voto con favores gubernamentales. Es decir, los partidos no eran instituciones para la elaboración de políticas sino máquinas electorales verdaderamente nacionales, pues ninguna región dominaba claramente. La fórmula ganadora era combinar el voto en dos de tres regiones principales, según la figura 1.

b) el crecimiento demográfico acelerado en el oeste cambió gradualmente la dinámica electoral a principios del siglo XX. La economía de las provincias de las praderas, orientada a la exportación, era inmune a la política de favores clientelistas que emanaba de Ottawa. Además, estas provincias, pobladas con inmigrantes recientes que aceptaban sin objeción las instituciones británicas y el idioma inglés como lengua de comunicación, eran ajenas a la lógica de cuotas de poder entre canadienses de origen inglés y francés, necesarias para gobernar en Canadá central (Ontario y Quebec). La crisis de la conscripción lleva a Quebec a abandonar a los conservadores y a optar por los liberales.

FIGURA 1
 Canadá: el sistema electoral de las tres regiones, 1867-1917



Fuente: Carty (1992).

CUADRO 2
 Canadá: Porcentaje de votantes por provincia
 en elecciones federales, 1867-1997

Provincias	Porcentaje de votantes		
	1867	1997	2000
Ontario	45	36.2	36.31
Quebec	32	26.3	26.08
Provincias del Atlántico*	18	8.8	8.34
Praderas	2	16.5	16.83
Columbia Británica	2	11.8	12.11

Fuente: Carty (1994).

http://www.elections.ca/gen/rep/37g/table2_e.html

*incluye a Terranova.

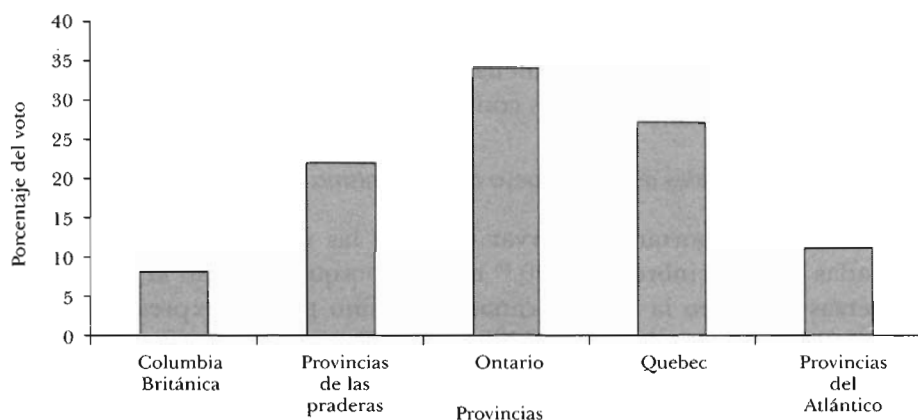
La fórmula electoral ganadora consistía en concentrar el voto en dos de cuatro regiones: Quebec y las praderas, como se muestra en la figura 2. Esta fórmula garantizaba el triunfo liberal aunque los conservadores ganaran en las demás regiones.

En 1921, un porcentaje importante de votantes de Quebec apoya al Partido Progresista; partido menor políticamente radical, socialmente conservador y orientado a la región. En los comunes, los liberales logran cooptar a los

diputados progresistas, y pronto inventan el sistema de gestoría regional para construir coaliciones ganadoras. Ante la impotencia de los conservadores para detener la máquina liberal, la oposición queda a cargo de pequeños terceros partidos, entre los que destacan el CCF y Social Credit.

c) el tercer sistema electoral nace en 1963, luego de que en 1957 el líder conservador John Diefenbaker logra capitalizar el resentimiento del oeste hacia Ottawa y convierte a las praderas en un bastión conservador. Surge Columbia Británica como concentración importante de votos, desde los cincuenta se perfila como la tercera provincia en importancia en Canadá. Tres regiones se vuelven determinantes para ganar las elecciones: Quebec, Ontario y el oeste (praderas y Columbia Británica reunidos). Ya que los liberales se hacen fuertes en Quebec y los conservadores en el oeste, a menudo las elecciones se definen en Ontario. Esta provincia sigue teniendo la mayoría de los escaños en los comunes, al inicio de este periodo cuenta ya con 85 de las 265 curules.

FIGURA 2
Canadá: el sistema electoral de las cuatro regiones, 1921-1957



Fuente: Carty (1992).

Los conservadores perdieron su ascendiente nacional por centrar su estrategia en el voto rural, en disminución. Los liberales abrieron su discurso para llamar al voto de las grandes concentraciones urbanas, en particular de Toronto. Orientan sus campañas para convencer a sectores específicos de la población: mujeres, inmigrantes, marginados; a través de los medios masivos.

Sin embargo, en 1984 los conservadores regresan al poder porque pudieron sustraer a los liberales su bastión de Quebec; algo que no habían logrado

desde el colapso del primer sistema electoral a principios de siglo. Lo lograron por tener entonces un líder nacido en Quebec, Brian Mulroney, abierto a las reivindicaciones tradicionales de esa provincia. De hecho, la máquina electoral de los independentistas del Partido Quebequense se puso en esa ocasión al servicio de los conservadores, y compensó por la falta de presencia y organización de los *tories* en esa provincia. En 1988, el esquema es llevado a su extremo: los conservadores ganan por el apoyo de Alberta y Quebec, ambas provincias fervientes partidarias del TLC. Sin embargo, se trata de dos provincias con concepciones diametralmente opuestas en lo que se refiere al federalismo. Los intentos de reforma constitucional realizados en esos años por el gobierno conservador (acuerdos del Lago Meech y de Charlottetown) darían al traste con la coalición conservadora, lo cual explica su derrota histórica de 1993.

Desde ese año, el voto está polarizado y claramente identificado a las regiones principales: el oeste es para los reformistas, Quebec para el Bloque Quebequense y Ontario para los liberales. Ya que en esta última provincia se concentra la mayoría de los escaños de los comunes, las elecciones se ganan otra vez en Ontario. Pero sucesivos gobiernos liberales cuya mayoría se basa en una sola región, que es además la región hegemónica de Canadá, están fomentando el sentimiento de alienación de las regiones, que tarde o temprano se rebelarán con sus votos contra este esquema.

Las elecciones generales de 2000: nuevo milenio, mismo gobierno

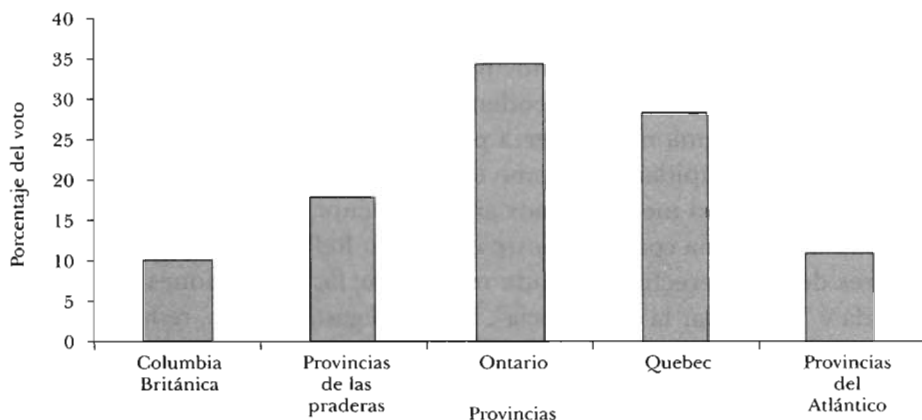
Consideramos importante observar de cerca las más recientes elecciones, realizadas en noviembre de 2000,³³ no sólo porque explican la correlación de fuerzas actual en la política canadiense, sino porque expresan la dinámica contemporánea de los partidos y las regiones.

El 27 de noviembre de 2000, por tercera vez consecutiva, Jean Chrétien logró que su partido obtuviera la mayoría en el proceso general electoral, aunque ahora con menor porcentaje de la votación popular que en la elección anterior, en 1997. No obstante, 172 escaños en un Parlamento de 301 eran más que suficientes para que Chrétien siguiera siendo primer ministro de Canadá hasta por cinco años más.

En un corto proceso electoral de 36 días, los canadienses apenas pudieron responder a las expectativas de un sorpresivo –por temprano– llamado a elecciones. Con una población poco dispuesta a arriesgar la bonanza eco-

³³ Este capítulo se terminó de escribir en mayo de 2004, en medio de fuertes rumores sobre elecciones federales inminentes.

FIGURA 3
Canadá: el sistema electoral de las cinco regiones, 1963-1997



Fuente: Carty (1992).

nómica y la estabilidad de los últimos años, Chrétien adelantó la disolución del parlamento y así aprovechó un periodo en el que los liberales se encontraban en una buena situación para triunfar. Sus expectativas se basaban en que el partido en el gobierno encabezaba las encuestas de intención de voto levantadas desde principios de 2000, y en la falta de alternativas creíbles de gobierno para la mayoría de los canadienses.

Esta fue una situación similar a la de la elección anterior, en 1997, cuando el gobierno liberal encabezaba las preferencias en todas las encuestas y representaba una alternativa de gobierno con credibilidad (Castro Rea, 1997). Aun cuando hay quien asegura que la votación por Chrétien obedece a que no existe otra opción real de gobierno; en otras palabras, de los males el menor. No obstante los paralelos, la elección de 2000 se distingue porque trajo a los liberales un triunfo insólito en Quebec, donde prácticamente la mitad del electorado los favoreció, por encima del Bloque Quebequense (BQ). Esta victoria expresa el debilitamiento de la opción independentista.

La campaña, definida por los tintes partidarios comunes en todo proceso electoral, confirmó la fragmentación de la geografía política de Canadá, sobre todo entre el este y el oeste del país. Los principales asuntos que los candidatos abordaron durante este periodo fueron a todas luces ataques personales más que problemas de interés nacional, y la actuación de los partidos políticos no sólo tuvo eco en la crítica especializada, sino también en los votantes, quienes

reflejaron su decaído ánimo con un porcentaje de participación electoral de 62.8 por ciento, el más bajo que se ha presentado desde 1896.³⁴

En esa elección general contendieron 11 partidos políticos, los cinco tradicionales que tenían escaños en el parlamento además de otros seis partidos menores surgidos de diversos movimientos sociales.

Liberales, conservadores, neodemócratas y bloquistas se encontraron en esta elección con una nueva fuerza política: el partido Alianza Canadiense, que se posicionó rápidamente como el principal contendiente de los liberales en las urnas. Como mencionamos anteriormente, el partido Alianza Canadiense surge de una coalición entre el Partido Reformista y algunos conservadores de ultraderecha. Pretende reformular las instituciones políticas en Canadá y “reinventar la democracia”, limitar el gasto público, reducir la deuda y disminuir el tamaño del Estado. La Alianza Canadiense pretende además restringir la inmigración y está en contra del aborto, de la pena capital y del bilingüismo. Por su mismo carácter de rebeldía hacia las políticas del gobierno federal, la alianza tiene su enclave en las provincias del oeste (Columbia Británica, Alberta y el sur de Saskatchewan).

El líder de la alianza durante las elecciones fue Stockwell Day. Hijo de una familia de clase media, Day logró escalar políticamente de forma muy acelerada gracias a sus cualidades oratorias; se formó un prototipo de candidato “culto y refinado” con el cual se podía identificar la extrema derecha. Sin embargo, Day fue acusado por sus opositores de tener un programa superficial, pues su objetivo básico era que la alianza fuera un partido “mejor que el liberal, conservando lo bueno y arreglando el resto”.³⁵ También se le señaló como inmaduro por presentar su plataforma de gobierno como una “lista de tareas”, más que como un proyecto de país a largo plazo.

Lo más importante es, no obstante, que Day fue una figura a todas luces fabricada por los medios de comunicación en torno a un supuesto “carisma” y una “frescura” nuevas en el ámbito político canadiense, en la era de las celebridades, la imagen y la cultura instantáneas (Harrison, 2002). En palabras de Trevor Harrison: “La historia de Stockwell Day es un cuento admonitorio sobre la política moderna y los problemas de crear una democracia funcional en tiempos de medios corporativos de masas y de carisma manufacturado” (Harrison, 2002: 188).

³⁴ *The Globe and Mail*, 29 de noviembre de 2000, p. A10.

³⁵ “La plataforma (de la alianza) no se presenta a sí misma como un proyecto para el futuro sino como un plan de trabajo burocrático”. Véase (Brodie, 2000). En <http://www.ualberta.ca/ExpressNews/ideas/guest/2000/111700.htm>

El desempeño de Day a lo largo de la elección federal de 2000 fue desastroso en lo que concierne a su desconocimiento de Canadá y de las normas no escritas en las altas esferas políticas, por lo que su partido no logró penetrar en el este de Canadá debido quizás a que la mayor parte de los canadienses no “compraron” la figura que se creó Day. La derrota en la elección fue el inicio del declive de su liderazgo, hasta que fue sustituido por Stephen Harper en marzo de 2002. Nacido en Toronto y con residencia en Alberta, fue la nueva apuesta de la derecha para penetrar las provincias más populosas. Harper logró permanecer como líder luego de la fusión de la Alianza Canadiense con los Conservadores Progresistas en 2003 para formar el nuevo Partido Conservador de Canadá; por lo que tendrá la oportunidad de mostrar su capacidad de convocatoria a los votantes en las próximas elecciones.

Seis partidos políticos más contendieron en el proceso electoral de 2000, los cuales, a pesar de cumplir con el requisito de presentar un mínimo de 50 candidatos en el país, no obtuvieron su reconocimiento de partido parlamentario por no ganar suficientes escaños (doce) en la Cámara de los Comunes. Estos son:

Partido de Acción Canadiense: Fundado en 1997, es un partido que se auto-proclama procanadiense, dedicado al principio de recuperar y mantener la soberanía de ese país. Su líder es Paul Hellyer. Su plataforma está a favor de la seguridad social universal, la protección al ambiente y la reforma del sistema monetario, y en contra del TLC y la penetración de Estados Unidos en su sociedad.³⁶

Partido Comunista: Se fundó en 1921. Es un partido de extrema izquierda, lucha por los trabajadores, la independencia canadiense y el socialismo. Su líder actual es Miguel Figueroa. Está a favor de los programas medioambientales y sociales, de una reforma constitucional y del desarme. Se opone a la globalización corporativa y al cobro de impuestos a los pobres.³⁷

Partido Verde: Este partido se fundó en 1983. Se opone al sistema económico actual de Canadá y defiende uno basado en la sustentabilidad en lugar del crecimiento. Su líder es John Anderson. Está a favor de la conservación y las alternativas de energía renovables y por reducir la semana de trabajo. Se opone a la dependencia de los combustibles fósiles, la energía nuclear y el libre comercio.³⁸

Partido de la Marihuana: Este partido, fundado en febrero de 2000, tiene un solo objetivo: acabar con la prohibición de la marihuana. Su líder es Marc-Boris

³⁶ <http://www.canadianactionparty.ca>

³⁷ <http://www.comunist-party.ca>

³⁸ <http://green.ca>

St-Maurice. Está a favor de la legalización del uso de la marihuana y en contra de su penalización.³⁹

Partido Marxista-Leninista: En 1970 surgió este partido, cuya plataforma principal en la reciente elección fue reformar el sistema político en Canadá. Su lideresa es Sandra Smith. Está a favor de incrementar el gasto en los programas sociales, nacionalizar los bancos y declarar una moratoria en la deuda nacional. Se opone al sistema político de partidos, al TLC y a la OTAN.⁴⁰

Partido de la Ley Natural: Se fundó en 1992. Este partido sostiene que las soluciones a los problemas de Canadá están en mantener la armonía con la ley natural, descrita ésta como “la inteligencia y poder de organización del infinito, que silenciosamente mantiene y guía la evolución de todo en el universo.” Su líder es Neil Paterson. Está a favor de los programas de cuidado de salud naturales y alternativos y la meditación como medios de prevenir el crimen, así como de la producción de energía renovable. Se opone a la producción de comida genéticamente alterada y a los recortes al gasto dedicado a los servicios esenciales.⁴¹

En una de las campañas más cortas de la historia electoral en Canadá, de solamente 36 días, los partidos políticos opositores tuvieron que adelantar sus planes de atacar al gobierno liberal, aunque el escenario les era desfavorable pues Chrétien aún estaba en la cima de las preferencias. La realidad es que los partidos de oposición estaban en problemas, con la alianza dirigida por un nuevo líder carismático pero inexperto, los conservadores en riesgo de perder su posición de partido parlamentario, los neodemócratas débiles y los independentistas fragmentados en Quebec. La cuestión fundamental, pues, a la que se enfrentaba el primer ministro en los últimos días de la campaña no era tanto si ganaría las elecciones, sino si podría contar con una mayoría parlamentaria o, por lo contrario, si se enfrentaría a la siguiente legislatura con un gobierno minoritario que le obligara a buscar alianzas.

La mayoría de los analistas predijeron una mayoría liberal con diferencias muy sutiles respecto al parlamento disuelto en octubre. Los sondeos de la primera semana de campaña indicaron que los liberales tenían una primacía de 17 puntos por encima de la Alianza Canadiense, con el Bloque Quebequense debilitado y el NDP y los conservadores arriesgando su supervivencia como partidos parlamentarios. Para la última semana, las encuestas daban entre 12 y 15 puntos a los liberales por encima de la alianza.

En un marco de apatía hacia los procesos electorales, los canadienses fueron interesándose en los asuntos de la campaña cuando éstos se prestaron a

³⁹ <http://www.marijuanaparty.com>

⁴⁰ <http://www.cpcml.ca>

⁴¹ <http://www.natural-law.ca>

la mofa y al morbo. El proceso electoral estuvo cargado de calumnias y ataques personales entre los candidatos, incluso insultos. Interesados más por las virulencias que por la política, ninguno de los líderes invirtió mucho tiempo en hablar sobre sus ideas y propuestas para el Canadá del nuevo milenio.

Alexa MacDonough, del NDP, la única lideresa partidista parlamentaria que da énfasis a los programas sociales, a la compasión y la ayuda a los desamparados por encima de la economía del país y la disminución de los impuestos, llamó “cucaracha” al líder de la alianza y consideró que Chrétien estaba “moralmente en bancarrota”.

Stockwell Day adoptó como carta fuerte de su campaña de desprestigio en contra de Chrétien una supuesta acción punible del primer ministro, quien –según Day– habría cabildeado con el presidente de un banco paraestatal para que otorgara un préstamo de 615,000 dólares a un empresario, Yvon Duhaime, amigo de Chrétien, de dudosos antecedentes. Esta cuestión suscitó opiniones encontradas acerca de la honestidad del primer ministro, quien fue blanco de constantes críticas hasta que una autoridad judicial emitió su opinión: en el proceder de Chrétien nada había sido ilegal.

Day empezó a extraviarse entre sus comentarios irresponsables cuando escogió las cataratas del Niágara como el escenario de una metáfora que pretendía ilustrar la “fuga de cerebros” canadienses hacia los Estados Unidos, debido a los altos impuestos en Canadá. “Así como el Erie fluye del norte al sur, hay un desagüe continuo en lo que se refiere a nuestros jóvenes”, dijo Day ante las cámaras. Desgraciadamente para él, las aguas del lago Erie fluyen de sur a norte, hacia el lago Ontario. El error garrafal reforzó la sospecha pública de que la alianza no estaba bastante preparada para asumir el gobierno de un país que desconocía. El hecho provocó que el partido de la alianza se pusiera a la defensiva y se quedó allí durante la mayoría del resto de la campaña.

Pero lo que verdaderamente golpeó a la alianza fue cuando Day fue obligado a responder a las imputaciones de que planeaba cambiar (“desmantelar”, llamaron los medios) el sistema público de seguridad social y de salud universal, después de que Jason Kenney, su director de campaña, dijo que la alianza apoyaba la idea de que este sistema universal podría complementarse con clínicas privadas. Esto fue un postre para Chrétien, quien tuvo desde entonces un motivo para acusar a la alianza de guardar una “agenda oculta”, un punto que él repitió en virtualmente cada discurso.

Ya avanzada la campaña, la alianza se vio golpeada de nuevo con una información que, tras bambalinas, se filtró a los medios de comunicación. En el contexto público de que la alianza tenía su “agenda secreta”, trascendió la noticia de que Stockwell Day tenía planes en su “política confidencial”

que incluían referendos para imponer en Canadá medidas polémicas de la agenda conservadora como la prohibición del aborto y la pena de muerte.

Un programa cómico de televisión llamado *Esta hora tiene 22 minutos* convocó entonces a un referéndum para exigirle a Day que cambiara su nombre de Stockwell por el de Doris. Más de un millón de votantes votaron, aproximadamente tres veces el número mínimo que requeriría un referéndum para aprobar cuestiones de importancia nacional según la plataforma electoral de la alianza.

Day, fundamentalista cristiano evangélico, se encontró de nuevo con el ridículo después en un minidocumental de la televisión que incluyó una entrevista con un profesor universitario que habló sobre la creencia de Day en la teoría de la creación por encima de la evolución, y en que los humanos y los dinosaurios coexistieron. Un estratega liberal apareció al día siguiente en la televisión con un conocido muñeco de peluche y se burló de Day, diciendo que el único dinosaurio en convivencia con los humanos era el morado llamado Barney.

La campaña de la alianza también fue obligada a defenderse de los señalamientos de racista cuando una candidata del oeste hizo comentarios acerca de la “invasión asiática” en Canadá.

Por su parte, los liberales tampoco se libraron de los ataques por sus comentarios descuidados. Chrétien quiso congraciarse con los canadienses del este diciendo que prefería trabajar con ellos que con la población de Alberta, con lo que arriesgó los de por sí precarios apoyos liberales que existen en el oeste. Este hecho puso en duda la imparcialidad de Chrétien y de su gobierno “nacional” y reforzó la idea de los aliancistas de unirse en contra del este.

El candidato con mejor imagen fue el líder conservador progresista Joe Clark, quien según las encuestas ganó los dos debates en inglés y en francés, y tuvo la más sólida campaña nacional, a pesar de que también incurrió en el área negativa con un comercial sobre “las cien mentiras de Chrétien”. El spot de 30 segundos comienza rememorando la campaña de Chrétien en 1993, cuando éste garantizó que mantendría todos los compromisos hechos en campaña –reunidos en el llamado *Libro rojo* de los liberales– a menos que se lo impidiera una fuerza mayor como un acto de Dios. “Aparentemente fue un acto de Dios porque los 101 compromisos del Libro rojo de Jean Chrétien fueron rotos”, dice una voz en *off* con un tono estruendoso, y un rayo de luz desintegra una copia del Libro rojo. Las páginas explotan en llamas y la misma voz continúa: “¿Canadá debe continuar siendo avergonzado por el hombre que escribió el libro con promesas rotas?”

No obstante, hubo algunos momentos de la campaña en los cuales los candidatos hablaron de asuntos significativos para los canadienses, como el de la salud, sobre el cual se presentó un gran interés y hubo especulaciones acerca de los riesgos y las posibilidades de que un sistema público universal, como es el de la salud, se viera deteriorado.⁴² Desde el inicio de la campaña, cuando Chrétien anunció la disolución del Parlamento y el comienzo del periodo electoral, el primer mensaje fue que el Partido Liberal se comprometía a proteger el programa de salud. “Una población saludable es la base de un país inteligente”, asentó Chrétien en el Libro rojo liberal. A partir de entonces, el primer ministro comenzó a lanzar lo que sería una inquietante acusación contra Stockwell Day a lo largo de toda la campaña: que planeaba privatizar el sistema de salud. “Los canadienses rechazan el cuidado de la salud de dos niveles (*two-tiered health care*), que provee un nivel de cuidado para los ricos y otro para los pobres. Quieren que sus gobiernos defiendan el sistema de salud de quienes quieren privatizar y comercializar un sistema que funciona con base a las necesidades, no a las posibilidades de pagar”, registra el Libro rojo.⁴³

Hasta el final de la campaña, el tema liberal por excelencia siguió siendo el de la salud, más específicamente el sistema médico público y universal canadiense (Medicare). Con este banderazo de salida, Chrétien sentó el precedente y ya nadie pudo arrebatársele la ventaja. Como explica Stephen Brooks, ningún partido político canadiense desea ser asociado con una carga tan negativa como la de abanderar el cuidado de la salud de dos niveles, lo cual en el vocabulario político canadiense se relaciona con el sistema estadounidense de salud, al que califican de inequitativo (Brooks, 2001).

Así que Stockwell Day tuvo menuda tarea: la de limpiar su imagen del estigma de amenazar a un símbolo canadiense por excelencia. Llegó a tales extremos que, durante un debate televisado, mostró una hoja con un mensaje escrito a mano, mientras continuaba hablando; el mensaje era: “NO 2-Tier Healthcare”. El hecho tuvo un doble impacto: por un lado, sus críticos ridiculizaron la actitud como infantil y por otro sus seguidores vieron en el mensaje un gesto de valentía.

Más allá de las anécdotas, un sentimiento generalizado en la población canadiense es que el periodo electoral no tuvo asuntos importantes que dominaran el panorama. En una encuesta hecha por la revista de opinión canadiense *Maclean's*, la tercera parte de los encuestados que respondieron a la

⁴² El 86 por ciento de los anglocanadienses y 70 por ciento de los quebequenses consideran que el sistema de salud es el más importante de los símbolos del ser canadiense. Brodie (2000).

⁴³ Traducción de los autores.

pregunta: “¿Hubo un momento determinante para usted durante la campaña?” dijeron que ningún tema o ningún evento en campaña les había parecido trascendental (McClelland, 2001). Otra encuesta poselectoral realizada por la agencia POLLARA muestra cómo los temas sociales, en especial el de la salud, fueron considerados por el 35 por ciento de los encuestados como el asunto más importante de la campaña, mientras que el 29 por ciento respondió que ninguno, o no respondió; ningún otro tema tuvo un porcentaje mayor de 8 en la encuesta.

En el discurso de los diferentes partidos políticos encontramos otros asuntos que fueron tratados con frecuencia durante este periodo electoral. El de la inversión del excedente en el presupuesto que se comenzó a acumular a mediados de los noventa, por ejemplo, fue objeto de diversas propuestas. Alexa McDonough, lideresa neodemócrata, propuso que el excedente de presupuesto debería invertirse en programas sociales como el de erradicar la pobreza infantil. Day, por su parte, opinaba que debía usarse para disminuir los impuestos y Chrétien que se invirtiera en la expansión de programas sociales.

Algunos temas fueron discurso de un solo partido, ya que no tuvieron eco en sus oponentes. Tal es el caso de la propuesta de Stockwell Day de incrementar las oportunidades de participación social en el ejercicio de gobierno; o la de restaurar la integridad del gobierno, de Joe Clark; al igual que la de “comercio justo, no libre comercio”, de Alexa McDonough. Indiscutiblemente, había tela de donde cortar, pero nadie —excepto Chrétien, por supuesto— estaba preparado para jugar. El llamado temprano a elecciones, según los partidos políticos, les impidió estructurar una estrategia discursiva acorde con los tiempos.

Los resultados finales no sólo le dieron el triunfo a los liberales, sino también una mayoría rotunda que ni ellos mismos esperaban. El mapa de Canadá se pintó de rojo⁴⁴ ante la recuperación de 11 escaños en el parlamento (véanse cuadros 3 y 4) y le dio a Chrétien el 41 por ciento de la votación popular, exactamente el mismo que en 1993. Como quiera que sea, los liberales iniciaron el siglo XXI electos por un periodo más de cinco años que terminaría en 2005, lo que significa 12 años de gobierno ininterrumpido, el lapso más largo en el poder desde MacKenzie King.

La alianza aumentó su número de escaños, un triunfo que nadie puede negarle a Stockwell Day a pesar de su “carisma manufacturado”, (Harrison, 2002:187-195) aunque seguramente él y su partido esperaban mucho más. Reci-

⁴⁴El logotipo del Partido Liberal tiene una hoja de maples color rojo y éste es el color que identifica a los liberales.

bieron el triunfo en 66 distritos electorales, 6 más que en 1997 y 14 más que en 1993. El Bloque Quebequense fue en picada, al obtener sólo 38 de los 75 distritos de Quebec, y perder 6 respecto a la legislatura de 1997 y 16 frente a la de 1993.

CUADRO 3
Canadá: resultados de la elección federal de 2000

<i>Partido</i>	<i>Esaños</i>	<i>Porcentaje de voto popular</i>
P. Liberal	172	40.93
Alianza Canadiense	66	25.06
Bloque Quebequense	38	10.73
P. Neodemócrata	13	8.57
P. Conservador Progresista	12	12.57
Acción Canadiense	0	0.19
Partido Verde	0	0.75
P. Comunista	0	0.07
P. de la Marihuana	0	0.49
P. Marxista-Leninista	0	0.09
P. de la Ley Natural	0	0.13

Fuente: <http://www.Sympatycyco.Lycos.GlobeandMailandCTVNews.com/Election2000/summary>

Los conservadores, por su parte, estuvieron a punto de perder su estatus de partido parlamentario pues apenas alcanzaron los 12 escaños indicados legalmente para ello, ocho menos que en 1997 pero 10 más que en su última caída en 1993. Los neodemócratas también fueron en picada, al obtener únicamente 13 escaños y a un paso también de perder su estatus como partido oficial. Obtuvieron ocho escaños menos que en la elección de 1997, pero cuatro más que en 1993.

Ninguno de los partidos minoritarios obtuvo siquiera un punto porcentual de la votación; el más alto de los seis fue el Partido Verde, con 0.75 por ciento de la votación, seguido por el Partido de la Marihuana, con 0.49 por ciento (véase cuadro 3).

Los medios de comunicación se comportaron como ha dictado la costumbre reciente: dar cobertura solamente a las candidaturas de los líderes de los partidos políticos, dado que alguno de ellos —es un hecho— llegará a ser el primer ministro.

Al término de la elección, las conclusiones generales a las que llegaron los columnistas y editorialistas de la prensa canadiense subrayaron la escasez de política real en la campaña. Grandes temas o asuntos de importancia para el país fueron relegados de las páginas de los diarios y de las noticias

en general, ante las descalificaciones entre los líderes y candidatos de todos los partidos. La incapacidad, asimismo, de estructurar propuestas, alternativas y soluciones a los problemas que incumben a la mayoría de la población pudo haber sido la causa de los bajos porcentajes de votación.

CUADRO 4
Canadá: distribución de escaños
en la Cámara de los Comunes, 1993-2000

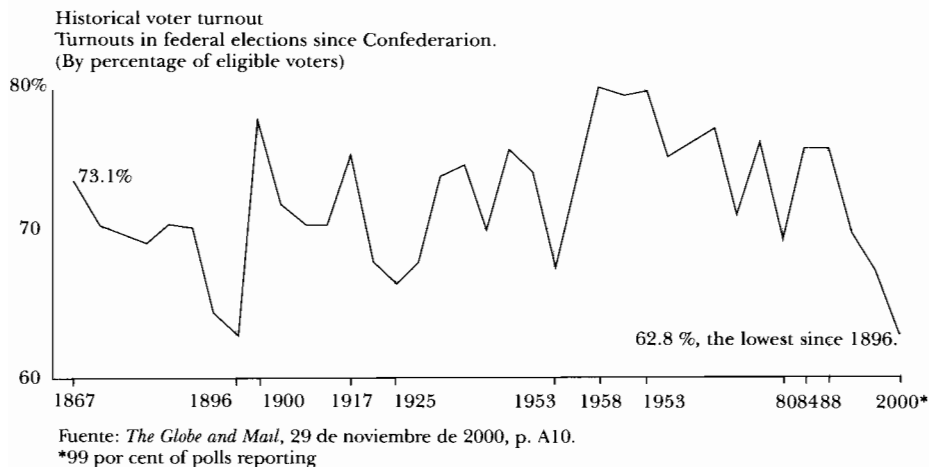
<i>Partido</i>	<i>1993</i>	<i>1997</i>	<i>2000</i>
Liberal	177	155	172
Alianza Canadiense	52	60	66
Bloque Quebequense	54	44	38
Neodemócrata	9	21	13
Conservador	2	20	12

Fuentes: Castro Rea (1997).

El porcentaje de participación electoral fue un elemento del cual ni Chrétien ni sus oponentes pueden ufanarse: el 62.8 por ciento de los votantes registrados acudió a las urnas, una cifra jamás vista a lo largo del siglo xx (véase figura 4). El descenso en la participación electoral no inició con el gobierno de Chrétien, la caída viene, como se muestra, a partir de 1988. ¿Fue responsabilidad de Brian Mulroney?, ¿de Kim Campbell?, ¿de Jean Chrétien?, ¿de la oposición?, ¿de los medios de comunicación?, ¿o del desgaste del interés político, común en las democracias liberales? Quizás sólo se trate de hastío y apatía temporales del electorado canadiense, o de tendencias estructurales del sistema político o electoral. Lo más probable es que se trate de una combinación de todos esos factores. El caso es que Elecciones Canadá lanzó recientemente una campaña de invitación al voto, dirigida sobre todo a los jóvenes ciudadanos, con el objetivo de revertir el deterioro constante de la concurrencia a las urnas.

En lo que a ideología respecta, la nueva conformación de la Cámara de los Comunes está consolidando un efecto preocupante para Canadá. Tres de los partidos con representación parlamentaria parecen competir por el centro-derecha del espectro político: los conservadores, los reformistas y los liberales. Aunque esta competencia no es sorprendente para los dos primeros —que, eventualmente, acabaron por unirse—, es paradójica para el Partido Liberal, tomando en cuenta su origen y trayectoria. El hecho es que, en su búsqueda constante por situarse en el promedio de las preferencias ciudadanas, los liberales han virado hacia la derecha.

FIGURA 4
Canadá: concurrencia histórica de votantes, 1867-2000



Este resultado es corolario del desarrollo indudable que las ideologías conservadoras han tenido en Canadá en el transcurso de los años noventa. La derecha permeó primero al parlamento federal, con la presencia masiva de los reformistas; después a la política provincial, principalmente con las administraciones conservadoras en Alberta (desde 1992) y en Ontario (desde 1995). En fin, el giro a la derecha afectó a la definición de políticas nacionales, cuando los liberales adoptaron el objetivo de reducción del Estado en aras del mercado preconizado por el neoliberalismo. Este viraje se ha reflejado en políticas públicas que erosionan programas básicos de la “sociedad justa” que los mismos liberales establecieron en la posguerra, como el seguro médico universal, el seguro de desempleo, las transferencias incondicionales a las provincias para educación y otros programas sociales, etcétera. Los críticos del gobierno argumentan que por causa de estas políticas, el Estado y el tejido social canadienses están en decadencia, en aras de un equilibrio fiscal a toda costa y una competitividad internacional que benefician ante todo a las grandes empresas. Al igual que en el pasado, desde la oposición los neodemócratas influenciaron las políticas practicadas por los liberales, la agenda de los reformistas/aliancistas/neoconservadores está marcando el paso de la acción gubernamental federal y provincial actuales; aún más ahora que reforzaron su papel de oposición oficial, al ganar 6 escaños más que en 1997 en la Cámara de los Comunes.

Desde la dimensión regional, los liberales tuvieron otra vez su mayor apoyo electoral en Ontario, así que una vez más, como ha sido desde 1993, el Partido Liberal gobernó a todo el país apoyado en un mandato recibido esencialmente en una sola provincia. Una provincia que además es sede de la capital federal, cuya capital provincial, Toronto, es la ciudad más grande de Canadá, y que es la más poblada y más rica del país. Esta situación alimenta la frustración de los numerosos canadienses que se sienten alienados con una Federación canadiense que acusan de centralista. Es como si un gobierno federal en México emanara fundamentalmente de los votos de los habitantes del Distrito Federal.

En pocas palabras, Canadá recibió al siglo XXI con un gobierno renovado aunque dividido por criterios regionales, con una oposición fuerte pero cargada hacia la derecha y con un declive sin precedente de la participación ciudadana. Son realidades que auguran tiempos difíciles para las instituciones, el pueblo y la unidad del vasto país norteamericano.

Los grupos de interés

Los partidos políticos son el elemento operativo más visible e importante de la democracia canadiense, en la medida en que es a través de ellos que se articulan proyectos universales de sociedad que contienden por el poder político. Pero no son la única expresión de intereses sociales organizados. Existen dos manifestaciones importantes de la política extrapartidaria: el cabildeo y los movimientos sociales. Ya sea porque algunas de ellas defienden intereses específicos que no son necesariamente compartidos por el grueso de la población o porque articulan segmentos de ciudadanos que no están ligados por la lógica territorial intrínseca a la democracia representativa, ambas manifestaciones buscan canales diferentes para expresarse e influir sobre los poderes públicos.

El cabildeo en Canadá

Como resultado del sello *Tory* en la cultura política canadiense, existe en ese país una concepción peculiar de la actividad política. Según ella, el Estado es representante de la voluntad colectiva, y bajo la protección de la Corona debe velar por el bienestar de todos. La idea estadounidense del gobierno como producto del concurso de variados intereses que compiten entre sí por prevalecer es en Canadá en principio sospechosa; porque se teme que los intereses más poderosos prevalezcan y desnaturalicen la esencia del gobierno, que es buscar ante todo el “bien común”. Como escribe Robert Presthus, en

Canadá los ciudadanos tienden a creer en la existencia de un interés público trascendental, mientras que en Estados Unidos este principio es definido como necesariamente opuesto al interés privado. Por ello, los canadienses no ven con buenos ojos la idea del cabildeo (*lobbying*) (Presthus, 1974).

Sin embargo, aun sin llamarse por su nombre, el cabildeo se practica constantemente en el parlamento federal y en las asambleas legislativas provinciales. En 1991, había más de 17,000 organizaciones civiles registradas, que en algún momento actuaban como lobbies. Existe virtualmente un grupo de interés para cada causa imaginable. Por supuesto, muchas de esas causas tienen a más de un defensor, por ejemplo, hay 700 grupos relacionados con los derechos de la mujer, mil en favor de la protección del medio ambiente, 500 relacionados con cuestiones agrícolas y 2,000 patronales. A este universo hay que agregar los lobbies internacionales, tanto de gobiernos como de empresas.

Los recursos y la capacidad de influencia de los lobbies son muy diversos. Algunos ejemplos ilustrativos son los siguientes:

- *National Committee on the Status of Women*, creado en 1975, es actualmente una coalición de más de 700 organizaciones, que maneja un presupuesto de más de 682,885 dólares canadienses.
- *Canadian Vehicle Manufacturers Association* (576,000 dólares canadienses). Sus miembros incluyen DaimlerChrysler Canada Inc.; Ford Motor Company of Canada, Limited; General Motors of Canada Limited; International Truck and Engine Corporation Canada y Volvo Cars of Canada Ltd.
- *Ontario Federation of Agriculture* (3'129,000 dólares canadienses).
- *Canadian Medical Association* (37'800,000 dólares canadienses).

Como reflejo de la descentralización de la Federación canadiense, no hay asociaciones cúpula verdaderamente representativas a nivel nacional de los principales intereses; los intereses están fragmentados por región, ideología, sector, etcétera. No obstante, hay cierta coordinación, aunque parcial, de intereses similares.

En lo que a los empresarios se refiere, la principal división que existe es entre quienes dirigen empresas transnacionalizadas y quienes se orientan al mercado interno. Además, la mayoría de las organizaciones patronales son sectoriales, de acuerdo con el tipo de ramo industrial o de servicios en el cual actúen. Ninguno de estos grupos está claramente identificado a alguno de los

partidos históricamente dominantes. Sus principales agrupaciones cúpula son las siguientes:

- *Canadian Chamber of Commerce (CCC)*, organización amplia y descentralizada, pancanadiense sin ser monopolística, que maneja un presupuesto de más de 5'500,000 dólares canadienses. Activa desde 1925, tiene actualmente una membresía de 170,000 empresas.
- *Canadian Manufacturers & Exporters Association (CME)*, que agrupa a casi 4,000 empresas pequeñas y medianas, sobre todo de Ontario y Quebec
- *Canadian Federation of Independent Business*: creado en 1970, agrupa a 70,000 pequeñas empresas.
- *Canadian Council of Chief Executives*, nombre que adopta desde 2001 el Business Council on National Issues. Creado en 1976, este consejo es la más importante organización patronal. Agrupa a 150 grandes compañías, y representa los intereses de la coalición manufacturera-financiera más transnacionalizada. Fue el principal grupo de presión detrás del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y el TLC. En él participan los directivos de CCC, CMA y CPQ.

Por su representatividad de los intereses empresariales de sus respectivas provincias, son dignos de mención dos grupos regionales: *Conseil du Patronat du Quebec* (CPQ) y *British Columbia Business Council*.

Respecto a los trabajadores, hacia 2003, 32.2 por ciento de la fuerza de trabajo canadiense estaba sindicalizada. Aunque este porcentaje puede parecer bajo para los estándares mexicanos o europeos, es alto si se le compara con los niveles de Estados Unidos, que apenas llegan a los dos dígitos. La sindicalización está generalizada sobre todo entre los empleados del sector público.

Al igual que los empresarios, como reflejo de la naturaleza de la economía canadiense, el sindicalismo también está fragmentado entre nacional e internacional. El sindicalismo internacional significa concretamente que los trabajadores canadienses forman una sección de un sindicato cuya sede central está en Estados Unidos. Aunque este tipo de organización fue importante en el pasado, la afiliación internacional ha disminuido, con la formación de sindicatos canadienses autónomos como *Canadian Auto Workers* y la división de centrales como *International Woodworkers of America*.

Actualmente, la principal organización sindical cúpula es *Canadian Labour Congress (CLC)*, creada en 1956 y con lazos estrechos con el NDP. Esta central agrupa a 12 federaciones laborales provinciales y territoriales, que en conjunto representan a 2'500,000 trabajadores. El 60 por ciento de sus afiliados son

sindicatos nacionales. Sin embargo, está lejos de ser monopólica, pues agrupa a menos de 60 por ciento de los sindicalizados.

Otras organizaciones le disputan la hegemonía al CLC. A nivel nacional, *Canadian Federation of Labour*, en la que se concentran los trabajadores de la construcción. En Quebec, las dos centrales principales son *Confédération des Syndicats Nationaux* (CSN), que agrupa 2,600 sindicatos y representa a 275,000 trabajadores (aproximadamente 6 por ciento de los trabajadores sindicalizados), y *Centrale de l'Enseignement du Quebec*, con 2.4 por ciento. No tienen lazos formales con CLC porque, entre otras cosas, las centrales quebequenses son partidarias de la independencia de la provincia, proyecto con el cual CLC no congenia.

El movimiento sindical en su conjunto, particularmente CLC y CSN, se opuso activamente al TLC. Pero no logró modificarlo porque sus centrales son débiles a nivel nacional, ya que la negociación colectiva en Canadá se realiza de manera descentralizada, de sindicato a empresa, sin intervención de las centrales nacionales o regionales.

La actividad de los lobbyistas está reglamentada en la Ley de registro de cabildeo (*Lobbyists Registration Act*) adoptada en 1989. Según el reporte anual que esta ley dispone, correspondiente al año fiscal 2002-2003, había ese año 1770 lobbies registrados, 843 de los cuales son compañías profesionales de cabildeo que trabajan para intereses privados.⁴⁵ Sin embargo, dicha ley ha sido criticada por la deficiente definición de cabildeo que proporciona, que excluye a las firmas que asesoran a las empresas privadas sobre cómo tener mejor influencia sobre el gobierno. Por la misma razón, el registro anual no refleja la cantidad real de organizaciones que intentan de una manera u otra ejercer influencia sobre las políticas públicas. Otro problema, que la ley permite, es la contratación de lobbyistas por las dependencias de gobierno mismas, como consultores de opinión y relaciones públicas. Esta situación, por supuesto, crea un conflicto de interés entre firmas consultoras y dependencias gubernamentales que la ley no resuelve.⁴⁶

De esta manera, podemos advertir que la actividad de los lobbyistas en Canadá está sujeta a una regulación deficiente, que no logra la transparencia total respecto a su influencia política real.

Los movimientos sociales: por una democracia directa

Los movimientos sociales son un tipo de acción colectiva de protesta, con propósitos políticos directos o culturales a mediano plazo, que expresan y defien-

⁴⁵ Tomado de la página electrónica elaborada por Industry Canada, <http://strategis.gc.ca/epic/internet/inlr-el.nsf/en/lr20018e.html#Public%20Registry>

⁴⁶ Véase la página electrónica de Democracy Watch, <http://www.dwatch.ca>

den demandas específicas, no universales, por medios extraparlamentarios. Aparecen en los años sesenta, como un intento de ir más allá de los grupos materialistas, instrumentalistas y centrados en el Estado; como el sindicalismo tradicional. También se les llama “nuevos movimientos sociales” porque, más allá de la política tradicional, proponen replantear al poder, las relaciones sociales, la democracia, etcétera. En general, sus miembros están unidos no por intereses comunes, sino por una identidad compartida (Carroll, 1992). Los ejemplos de este tipo de movimientos abundan, sobre todo en épocas recientes: feminismo, defensa del medio ambiente, derecho a la diferencia, movimientos críticos de la globalización neoliberal, etcétera.

En la medida en que estos movimientos plantean demandas particulares, que atañen sólo a algunos sectores de la ciudadanía, estos movimientos se relacionan con los lobbies. Sin embargo, existe entre ellos una diferencia importante. Como vimos, los lobbies son intereses organizados cuyo objetivo es ejercer influencia sobre el gobierno de la manera más discreta posible, alejados de los reflectores que rodean la cosa pública, por las características propias de la cultura política canadiense. La estrategia de los movimientos sociales para lograr el mismo objetivo es justamente la opuesta: atraer a como dé lugar la atención de los ciudadanos para que apoyen sus causas. Las estrategias preferidas de estos movimientos son la protesta en espacios públicos para atraer la cobertura de los medios de comunicación y, más recientemente, la formación de alianzas internacionales, facilitada ahora por el internet.

En términos generales, recurren al cabildeo los intereses organizados que cuentan con más recursos económicos y políticos (que a menudo van de la mano), en tanto que hacen uso más frecuente del manejo de la opinión pública los intereses relativamente marginales, ya sea por ser de reciente aparición, ya sea por representar a sectores de la ciudadanía desprovistos de medios económicos o de acceso directo al poder público (situaciones que, asimismo, frecuentemente van de la mano). Además, los movimientos sociales, en la medida en que frecuentemente cuestionan la organización social y política existente, prefieren utilizar medios alternativos a los canales comunes de influencia política, como los partidos y las elecciones, para su actividad.

Sin embargo, hay que hacer notar que la distinción entre movimientos sociales y lobbies es a menudo puramente analítica, porque en la política cotidiana los intereses organizados recurren con frecuencia a ambas estrategias –los clarines de la plaza pública y la negociación discreta– según el asunto de que se trate o del momento que la correlación de fuerzas con los poderes públicos exija. Por ejemplo, existe un activo movimiento feminista, enraizado entre los ciudadanos comunes y distribuido en todo el territorio canadiense, que

no tarda en activarse cuando las conquistas de las mujeres están amenazadas. Pero existe además el *National Committee on the Status of Women*, organización nacional con gran influencia sobre el gobierno que cotidianamente vigila el respeto a los principios que han motivado la lucha de las mujeres por la igualdad y el reconocimiento institucional de su especificidad. Su discreto papel como grupo de presión no le impide apoyar las movilizaciones que puedan producirse alrededor de temas feministas concretos.

Los movimientos sociales, más frecuentemente que los grupos de presión, pueden adoptar la forma y la personalidad legal de organismos no gubernamentales (ONG). Esta categoría les da acceso a mayor atención de los medios, mayores recursos, y mejor posibilidad de articulación de estrategias internacionales. Además, logran mayor reconocimiento por parte del gobierno, tanto para fines de influencia como para recibir subvenciones. Esta ventaja es clave para muchos movimientos. Por paradójico que parezca, muchos "organismos no gubernamentales" canadienses no podrían sobrevivir sin el apoyo económico del gobierno, especialmente de Ottawa.

Los movimientos sociales son el lugar natural de la política identitaria, fomentada por el Acta canadiense de derechos y libertades. Este documento legal fue aprobado en 1982, como parte de un paquete de reformas constitucionales. Además de formalizar legalmente derechos individuales de toda índole, en su artículo 15 prohíbe la discriminación por cuestiones de color, género, discapacidad, origen étnico, etcétera. Este instrumento legal dio origen a una explosión de movimientos sociales que reivindican intereses particulares en base a sus lineamientos. Como resultado, prácticamente existen actualmente en Canadá tantos movimientos como categorías sociales hay: mujeres, inmigrantes de diferentes orígenes nacionales, gays, ambientalistas, defensores de derechos humanos y de la solidaridad internacional, ancianos, etcétera.

Además de actuar en la plaza pública, los movimientos sociales a menudo hacen sentir su presencia en los tribunales, en donde libran batallas por el reconocimiento alrededor de casos individuales. Esta situación, nueva en Canadá, en la cual los tribunales dirimen polémicas que antes correspondían al ámbito político, está transformando la dinámica política en ese país.⁴⁷

Conclusiones: desafíos a la democracia canadiense

En este capítulo, intentamos presentar de manera somera los principales mecanismos al alcance de los ciudadanos canadienses para ejercer influencia sobre

⁴⁷Véase Mandel (2000).

sus gobiernos: los partidos políticos, las elecciones y los grupos de presión. Constatamos primero que la competencia partidaria ha sido un componente importante de la historia de Canadá, pues se halla imbricada con la manera en que funcionan sus instituciones. Por ello, la participación electoral se ha abierto para incluir a tantos canadienses adultos como sea prácticamente posible. Sin embargo, la participación electoral de los canadienses está retrocediendo. Con porcentajes de participación históricos de más del 70 por ciento, en las elecciones más recientes la proporción de ciudadanos que acuden a expresar sus opciones a las urnas ha descendido, hasta llegar a 62.8 por ciento en las elecciones de 2000. Este descenso es congruente con los resultados que arrojan encuestas de opinión recientemente levantadas, en las que los canadienses expresan su desconfianza por los políticos e indiferencia sobre las cuestiones públicas.

Por otra parte, dos expresiones de lucha política extraparlamentaria, los grupos de presión y los movimientos sociales, que existen en cualquier democracia, experimentan en Canadá un crecimiento impresionante. Ante este florecimiento, cabe preguntarse si los partidos actuales realmente reflejan las aspiraciones de los canadienses, o si sus intereses auténticos se expresan cada vez más por canales paralelos a los institucionales.

Ahora bien, en Canadá, como en cualquier otra democracia, una discusión es pertinente: ¿los lobbies y los movimientos sociales realmente fomentan la democracia directa? Porque existe también el riesgo de que estos grupos, por su naturaleza misma, propicien que algunos intereses particulares prevalezcan por encima del interés general. Un proyecto de sociedad, universal e incluyente, no puede ser solamente la suma de intereses particulares. Además, en ese ámbito, se corre el riesgo que los intereses más poderosos, con mayor capacidad de expresar sus reivindicaciones, predominen sobre el resto y ahoguen las demandas de los más débiles o marginales.

Esta preocupación aplica a intereses económicos, pero no solamente a ellos. Grupos y causas en principio irreprochables pueden desviar la acción pública en favor de sus intereses, descuidando los de otros grupos sociales. Pensemos, por ejemplo, en reivindicaciones de grupos ambientalistas que desean la aplicación de medidas de protección que no toman en cuenta las necesidades de las poblaciones afectadas, trabajadores o grupos indígenas por ejemplo.

Existe además un problema de fondo: el origen mismo de los movimientos sociales, asociaciones voluntarias que difícilmente representan el interés general. ¿Es entonces legítimo que los grupos más vocales acoten la acción de

los poderes públicos, a nombre del conjunto de la ciudadanía? O como lo expresara el historiador canadiense John Granatstein, “¿Quién eligió a las ONG?”⁴⁸

A pesar de sus deficiencias, los partidos políticos parecen ser todavía indispensables como mecanismos articuladores de los intereses sociales en general, y las elecciones siguen siendo el mecanismo menos dudoso de selección de cuál de ellos será llamado a poner en práctica su proyecto de sociedad.

⁴⁸ Citado por Hampson (1998).

Capítulo 3

El multiculturalismo de Canadá: ¿Un modelo para el mundo?

YASMEEN ABU-LABAN*

¿ALGUIEN lo notaría si Canadá desapareciese? Este es el impactante título en la portada de la edición canadiense de la revista *Time* del 26 de mayo de 2003. La imagen que acompaña este título es igualmente atrayente al dibujar un globo terráqueo con un agujero en el lugar donde estarían las fronteras canadienses en el continente americano. La portada, junto con sus correspondientes reportajes, se combina para presentar a Canadá como un jugador menor e irrelevante en el escenario mundial.¹ Sin embargo, en marcado contraste con la reciente descripción de la irrelevancia global de Canadá hecha por la revista *Time* y otros, la experiencia canadiense de lidiar con la diversidad ha, en tiempos recientes, atraído la atención de gobiernos, académicos y organizaciones no gubernamentales fuera de Canadá. En efecto, la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo de la UNESCO citó al enfoque canadiense hacia el multiculturalismo como un “modelo para otros países”.² La pregunta central que este capítulo pone en relieve es si en verdad el multiculturalismo canadiense es un modelo para el mundo.

Parte de cualquier respuesta a esta pregunta debe involucrar un reconocimiento de que el multiculturalismo canadiense es visto como peculiar y hasta favorable por muchos fuera de Canadá. Pero esto no es el panorama completo. Lo que argumento en este capítulo es que hay una considerable ironía en la creciente reputación global de Canadá como un lugar en donde el multiculturalismo supuestamente existe y crece (Hinz, 1996). Esto es porque el enfoque de Canadá hacia el manejo de la diversidad no siempre ha cumplido con sus ideales estipulados e implícitos, y porque a lo largo de la última década el compromiso por parte del gobierno federal (nacional) con el multiculturalismo como una forma de mejorar la equidad entre los canadienses se ha, de hecho, debilitado.

* Profesora, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Alberta.

¹ Véase Frank (2003) y Cohen (2003).

² Como se cita en Canadá, Canadian Heritage, “Backgrounder: What is Multiculturalism?”, mimeo., 1996.

Para demostrar este argumento, el capítulo toma un enfoque triple. En la primera sección se revisa el sentido y la historia del multiculturalismo canadiense. La segunda sección considera la forma en que el multiculturalismo ha sido descrito desde fuera de Canadá como un modelo mientras que ha estado bajo ataque dentro de Canadá. La sección final presenta un análisis de los acontecimientos en el ámbito de política desde que el primer ministro Jean Chrétien y los liberales federales asumieron el poder en 1993.

El sentido y la historia del multiculturalismo en Canadá

El término actual de “multiculturalismo” fue acuñado en Canadá cuando el gobierno federal introdujo una política oficial de multiculturalismo en 1971 (Inglis, 1996). Desde entonces, el término multiculturalismo ha sido utilizado por los que hacen la política, estudiosos, académicos y público fuera de Canadá, lo que lleva a una gran variedad de usos (Inglis, 1996: 16). Por ejemplo, en Estados Unidos “multiculturalismo” es frecuentemente usado para discutir los esfuerzos de las minorías étnicas, mujeres y otros grupos desfavorecidos para conseguir representación equitativa, sobre todo en los escritos usados en los programas escolares y universitarios. En México y América Latina, la palabra está siendo usada por los pueblos indígenas como una forma de enmarcar los reclamos de auto-determinación y autonomía (véase también el capítulo 7 en este libro). Además, la palabra “multiculturalismo” es usada en maneras distintas aun por los propios canadienses, no siempre en referencia a la política federal de multiculturalismo. Por esta razón, el prestar atención al contexto es especialmente importante para intentar reconocer lo que significa “multiculturalismo”.

En referencia a Canadá, como nota Evelyn Kallen, el término multiculturalismo es usado en tres formas distintas: como una realidad, como un ideal y como una política.³ La primera forma en la que el término es empleado es para referirse a la realidad o el hecho de la diversidad étnico-cultural de Canadá. Evidentemente, Canadá es un país racial, lingüística, étnica, religiosa y culturalmente diverso. Este es un país fundado en la colonización europea, primero por los franceses y después por los británicos, sobre la base de una comunidad aborígen preexistente y diversa. Hay diversidad lingüística debido a las influencias francesa y británica, y ha habido repetidas olas de inmigración de un espectro cada vez más amplio de países. Previo a 1961, 90 por ciento de

³ Véase Kallen (1982).

los inmigrantes que venían a Canadá eran de países europeos; hoy en día, alrededor del 80 por ciento de los inmigrantes vienen de países no europeos.⁴ Dentro de Canadá el término “minoría visible” es usado por el Estado canadiense para referirse a “personas, distintas de los pueblos aborígenes, que son no caucásicos en raza o no blancos en color” (Inglis, 1996: 10). De acuerdo con el censo canadiense de 2001, las minorías visibles componen el 13.4 por ciento de la población canadiense –una proporción que ha crecido sostenidamente en el último par de décadas debido a la inmigración (Inglis, 1996). En un sentido demográfico, Canadá se ha convertido en un microcosmo de toda la diversidad étnica, racial, lingüística y religiosa del mundo.⁵ Por lo tanto, muchos canadienses usan la palabra “multicultural” para referirse a esta realidad de diversidad.

La segunda forma en la que el término multiculturalismo es empleado es para referirse al ideal filosófico del pluralismo cultural. El ideal del pluralismo cultural sostiene que todos los grupos étnicos y culturales en una sociedad pueden mantener sus rasgos distintivos (ya sean basados en lengua, religión u otras prácticas culturales) sin ser relegados a los márgenes económicos o sociales. A lo largo de la última década un grupo de filósofos políticos canadienses, como Charles Taylor y Will Kymlicka, han atraído atención nacional e internacional al teorizar sobre el multiculturalismo como un ideal abstracto, defendiendo su compatibilidad con los postulados de la democracia liberal.⁶ Para ambos, la cultura es vista como esencial para la calidad de la existencia humana individual. Ya que pertenecer a una cultura es tan esencial, esto justifica el reconocer las diferencias y el proveer derechos diferenciados (o ciudadanía diferenciada) para las minorías culturales (Abu-Laban, 2002: 4). Para resumir, tanto Taylor como Kymlicka defienden una visión de democracia liberal en la que no sólo los derechos individuales son protegidos (*e.g.*, el derecho a votar, el derecho de libre expresión, etcétera) sino en la que también caben derechos de grupo. Así, con relación al contexto canadiense, tanto Taylor como Kymlicka abogan por una ciudadanía diferenciada a fin de acomodar los reclamos hechos por los francocanadienses habitantes de Quebec y, en menor medida, por los pueblos aborígenes, de mayor autonomía con respecto al Estado canadiense y/o la mayoría angloparlante de origen británico (Abu-Laban, 2002). De esta forma, el multiculturalismo ha sido usado

⁴ Canada, Statistics Canada, 2003, *2001 Census: Canada's Ethnocultural Portrait: The Changing Mosaic*, Ottawa, Minister of Industry.

⁵ Canada, Canadian Heritage, 2001, *Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act 1999-2000*, Ottawa, Minister of Public Works and Government Services Canada.

⁶ Véase específicamente Kymlicka (1995).

para enmarcar discusiones sobre cómo se puede lograr el ideal del pluralismo cultural en países capitalistas avanzados y específicamente en Canadá.

Sin embargo, Canadá además tiene una política específica de multiculturalismo, y esto constituye la tercera forma en la que el término “multiculturalismo” es utilizado.⁷ A diferencia de la manera en que “multiculturalismo” ha sido utilizado por los filósofos políticos como una forma corta de referirse a derechos diferenciados para grupos como los pueblos aborígenes y los habitantes de Quebec quienes reclaman como naciones; la política de multiculturalismo es vista, interesantemente, por el pueblo en general como “para” inmigrantes y sus descendientes de origen no británico, francés y aborígen. Debido a la dispersión geográfica, y a la historia peculiar de los inmigrantes no británicos, franceses y aborígenes y sus descendientes en Canadá, los reclamos de estos grupos, típicamente se enmarcan más en términos de compartir el poder con (en vez de ganar autonomía con respecto a) el Estado canadiense y las instituciones canadienses (Abu-Laban, 2000: 4).

Canadá fue el primer país occidental en adoptar una política de multiculturalismo. La política de multiculturalismo oficial de Canadá nace de una serie de acontecimientos que se remontan a los años sesenta. Éstos incluyen los patrones de inmigración cambiantes, el resurgir del nacionalismo franco-canadiense, y el papel cambiante del Estado nacional. Es importante el considerar cada uno de estos acontecimientos ya que contribuyen a la forma en que se creó y enmarcó la política de multiculturalismo.

La política de inmigración de Canadá cambió en 1967. Durante mucha de la historia canadiense, la política era abiertamente discriminatoria y favorecía a los angloprotestantes blancos para poder entrar y obtener la ciudadanía del país. Otros europeos, sin embargo, pudieron entrar a Canadá a lo largo del siglo XX. Un gran número de inmigrantes ucranianos, griegos e italianos, entre otros, fueron admitidos en Canadá entre 1900 y los años sesenta. Y, por primera vez en 1967, la inmigración se volvió formalmente no discriminatoria con respecto a la raza y el origen étnico. Por lo tanto, la composición demográfica de la población comenzó a cambiar, lo que a su vez llevó a demandar políticas más inclusivas y símbolos de la creciente diversidad ciudadana.

La política de multiculturalismo también se encuentra ligada con un nacionalismo francocanadiense revigorizado que definió la Revolución silenciosa

⁷ Siguiendo el ejemplo gubernamental, muchos gobiernos provinciales y municipales han adoptado versiones de políticas de multiculturalismo. Un análisis completo de estas políticas va más allá del objeto de este capítulo. Sin embargo, debe notarse que la provincia de Quebec optó por adoptar una política de interculturalismo en vez de multiculturalismo. Para un excelente estudio de la evolución del interculturalismo véase Danielle, Juteau, 2002. “The Citizen Makes an Entrée: Redefining the National Community in Quebec”, *Citizenship Studies*, 6, 4.

en Quebec. La Revolución silenciosa fue simbolizada por la elección del gobierno liberal de Jean Lesage en 1960 y el compromiso con una filosofía de *maitre chez nous* (“dueños de nuestra propia casa”). Esta filosofía llevó a los sucesivos gobiernos de Quebec a buscar mayores poderes, tanto jurisdiccionales como fiscales, en el ámbito provincial. Además, los sucesivos gobiernos de Quebec buscaron el reconocimiento federal del estatus constitucional peculiar de Quebec basándose en que los franceses eran un “pueblo fundador” junto con los británicos, de la Confederación en 1967 cuando el Estado moderno canadiense se formó. Como respuesta a estos acontecimientos en Quebec, el primer ministro liberal Lester Pearson estableció la Real Comisión sobre Bilingüismo y Biculturalismo (o la Comisión B y B) en 1963, que eventualmente desempeñaría un papel clave en la formación de las políticas canadienses de bilingüismo y multiculturalismo.

La Comisión B y B insistía en la fuerte conexión entre lengua y cultura, lo cual llevó al gobierno liberal del primer ministro Pierre Elliott Trudeau a pasar el Acta Oficial de Lenguas en 1969 que declaraba al inglés y al francés como los idiomas oficiales de Canadá. Esto significaba que los empleados del servicio civil federal podían usar estos idiomas en su lugar de trabajo, y que los servicios federales se volvían disponibles para los ciudadanos canadienses en ambas lenguas.

La Comisión B y B también sirvió para movilizar minorías no británicas, francesas y aborígenes (un grupo heterogéneo que no obstante fue descrito como la “tercera fuerza” o el “movimiento multicultural”). Canadienses de origen no aborigen, británico y francés se opusieron al modelo bicultural y lingüístico de Canadá simbolizado tanto en el título como el mandato de la comisión. Estos canadienses temían ser definidos como “ciudadanos de segunda clase” al no valorarse simbólicamente sus contribuciones a través del Estado (Breton, 1986). La Comisión B y B respondió a estas objeciones editando un volumen específico en sus reportes llamado La contribución cultural de otros grupos étnicos en 1970.⁸

En 1971, el primer ministro Trudeau respondió a este volumen en particular abogando por una política de multiculturalismo dentro de un marco bilingüe. De hecho, si todas las recomendaciones de la Comisión B y B se hubiesen implementado, la política tanto de multiculturalismo como multilingüismo se hubiese creado (Kallen, 1995). El enmarcar al multiculturalismo dentro de un marco bilingüe puede ser visto como indicativo de la dominación continuada de los pueblos británicos y, en menor medida, fran-

⁸Véase Canada, Royal Commission Bilingualism and Biculturalism, 1970, *The Cultural Contribution of the Other Ethnic Groups*, Ottawa, Information Canada.

ceses en Canadá. No obstante, la política de multiculturalismo fue un importante avance con respecto a las políticas abiertamente asimiladoras del pasado que básicamente obligaban a las minorías a adoptar las costumbres del grupo de origen británico dominante.

Aunque el multiculturalismo fue promovido por Trudeau como una política para todos los ciudadanos canadienses (incluyendo los pueblos aborígenes) que acrecentaría la unidad nacional, las cuestiones de identidad y reconocimiento simbólico nunca fueron completamente resueltas por “el multiculturalismo dentro de un marco bilingüe”. Esto se debió en gran medida a que la formulación fue vista como poco relevante, si no es que como amenaza, a otras colectividades que buscaban justicia, reconocimiento e igualdad. Por ejemplo, los pueblos aborígenes basan sus reclamos al Estado parcialmente en títulos de tierra aborígenes, y los franceses de Quebec lo hacen en ser un llamado pueblo fundador. En efecto, el ex líder del Partido Québécois René Lévesque se refirió al multiculturalismo como un “arenque rojo” diseñado básicamente para “dar la impresión de que todos somos étnicos y no debemos preocuparnos por el estatus especial de Quebec” (Lévesque y Chaiton, 1997).

Aunque el multiculturalismo dentro de un marco bilingüe no sirvió para finalizar la lucha de los pueblos de Quebec o aborígenes por reconocimiento y poder, sí sirvió como nuevo marco para las minorías no británicas, francesas y aborígenes para perseguir reconocimiento simbólico así como recursos estatales. De hecho, un componente clave de la política fueron los fondos federales dados a grupos y asociaciones étnico-culturales de “tercera fuerza” para un espectro de actividades culturales y mantenimiento (Abu-Laban y Gabriel, 2002). El multiculturalismo, por lo tanto, fue una política inicialmente ligada a una visión particular del papel del Estado —el Estado asistencial keynesiano.

Inspirados por los trabajos del economista John Maynard Keynes, los políticos canadienses en la época de posguerra construyeron un Estado asistencial a través de una serie de programas redistributivos que incluían seguro de desempleo, pagos de asistencia social, sueldos familiares, asistencia médica universal y acceso a la educación. Bajo Trudeau, el Estado asistencial keynesiano llegó a significar más que una serie de derechos sociales; encarnaba una visión particular de lo que significaba ser ciudadano canadiense.⁹ Esta visión fue captada en gran medida por el lema que llevó a Trudeau al poder: “la sociedad justa”. La sociedad justa se basaba en el papel fuerte del Estado en

⁹Véase Jenson y Phillis (1996).

asegurar la igualdad entre los canadienses a través de programas sociales y gasto social. Con este fin, grupos como mujeres, pueblos aborígenes y minorías étnico-culturales fueron alentados para hacer reclamos en nombre de la igualdad ciudadana, y el Estado llegó incluso a sostener económicamente a estos grupos para hacerlo posible (Abu-Laban y Gabriel, 2004).

Como consecuencia, conforme evolucionó la política de multiculturalismo llegó a significar más que “festivales y celebraciones” (Bissondath, 1993). Para los ochenta, el antirracismo se convirtió en rasgo de las políticas, atestiguando la preocupación de un número creciente de minorías visibles quienes experimentaron un racismo sistemático en instituciones sociales y del Estado canadiense y que deseaban inclusión (Abu-Laban y Gabriel, 2002: 109). Aunado a esto, cuando la Constitución canadiense fue repatriada de Gran Bretaña en 1982 (esto significa que enmiendas a la Constitución ya no requerirían del consentimiento de los británicos, sino que podrían adoptarse internamente) el multiculturalismo se consagró dentro de la recién creada Carta de Derechos y Libertades. Esto fue un resultado directo de la movilización de las minorías étnicas de tercera fuerza (Abu-Laban y Hiegun, 2000). La carta sostiene en su sección 27 que: “Esta Carta será interpretada de manera consistente con la preservación y el acrecentamiento de la herencia multicultural de los canadienses.”

Además de consagrarse en la Constitución canadiense –la ley suprema del país– el multiculturalismo ganó estatus legislativo adicional con la aprobación del Acta de Multiculturalismo Canadiense en 1988, bajo el gobierno conservador del primer ministro Mulroney. El Acta de Multiculturalismo Canadiense busca preservar y acrecentar el multiculturalismo a través de la lucha contra la discriminación y la promoción de culturas y cambios sensibles a la cultura en las instituciones canadienses. Como consecuencia de este desarrollo legal y constitucional, para los noventa la imagen internacional de Canadá como un “país multicultural” se concretó, aunque dentro de Canadá (particularmente fuera de Quebec) los ataques al multiculturalismo iban en aumento.

Canadá como modelo

Hoy Canadá figura entre el selecto grupo de países occidentales –incluyendo Australia y Suecia– que tienen una política oficial de multiculturalismo. Interesantemente, la política australiana, adoptada en 1973, fue influenciada por la canadiense (Inglis, 1988). Sin embargo, es realmente a lo largo de la última década que la política de Canadá ha atraído una atención internacional más amplia.

Una razón para este interés es que Canadá crecientemente ya no está solo al experimentar la realidad de ser “multicultural”. Las estadísticas demográficas muestran que, hoy, sólo el 10 por ciento de los países del mundo pueden decirse étnicamente homogéneos.¹⁰ Así, la mayoría de los países del mundo son diversos. También puede anticiparse que la composición étnica de muchas poblaciones nacionales continuará diversificándose. Esto se debe a que uno de los rasgos principales de la globalización contemporánea es la naturaleza cualitativa distinta de los flujos migratorios internacionales, tanto hacia, como desde un espectro mucho más amplio de países y regiones del mundo que lo que había sido el caso históricamente (Held, McGrew, Goldblat y Perraton, 1999).

La amplia popularidad del término multiculturalismo y el interés en la política de multiculturalismo de Canadá más allá de sus fronteras ha coincidido con la preocupación internacional real y creciente sobre las políticas adecuadas para manejar las relaciones interétnicas (Inglis, 1996). Y el hecho de que, comparado con otros países, Canadá ha sido un país relativamente libre de violencia, no ha pasado desapercibido. En efecto, un trabajo de investigación reciente realizado a través del Programa de Manejo de Transformaciones Sociales de la UNESCO sugiere que una política de multiculturalismo, tal como existe en Canadá, es la que más se acerca a lidiar con “las aspiraciones contenidas en los instrumentos diversos de las Naciones Unidas sobre la diversidad cultural, lingüística y religiosa” (Inglis, 1996: 18).

El Departamento Federal de la Herencia Canadiense (que administra la política del multiculturalismo) reporta que actualmente recibe alrededor de 15 peticiones anualmente de otros países para conocer sobre el multiculturalismo y el Acta de Multiculturalismo Canadiense; y los oficiales de la Herencia Canadiense participan en al menos 10 presentaciones a delegados extranjeros cada año.¹¹ El interés en Canadá ahora se extiende tanto a los mundos en desarrollo como al industrializado. Así, por ejemplo, en una visita a Canadá en enero de 2002, Su Majestad el Aga Khan describió a Canadá como “la sociedad pluralista más exitosa en la faz de la tierra” y como un modelo para los países en desarrollo divididos en el siglo XXI (Stackhouse y Martin, 2002). En mayo de 2003 durante una visita a Canadá, el primer ministro francés Jean-Pierre Raffarin sugirió que la experiencia canadiense con el pluralismo cultural era importante para la evolución actual de la Unión Europea que actualmente cuenta con 15 miembros, pero cuya membresía se duplicará en

¹⁰ MOST Newsletter 3, junio de 1995, p.1. Disponible: <http://www.unesco.org/most/newlet3e.htm> (accesado el 22 de agosto de 2001).

¹¹ Canada, Canadian Heritage, 1002, *Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act 2000-2001*, Ottawa, Minister of Public Works and Government Services Canada

los años próximos al admitir países de Europa central y oriental (Séguin, 2002).

Así, Canadá está siendo reconocido de manera positiva por los extranjeros por su política de multiculturalismo, y su práctica del pluralismo cultural. Sin embargo, a lo largo de los últimos 10 años dentro del propio Canadá se ha cuestionado el multiculturalismo. Esto ha venido de una variedad de fuentes.¹² Por ejemplo, mientras que muchos académicos de Quebec eran críticos de la política de multiculturalismo desde su inicio por el debilitamiento causado a los reclamos de los habitantes de Quebec, en años recientes algunos académicos, intelectuales y periodistas fuera de Quebec han culpado a la política de conducir hacia la fragmentación nacional.¹³ Este argumento ha cobrado fuerza con el ascenso del Partido Derechista de la Reforma en 1987 (ahora el Partido de la Alianza Canadiense) cuya base de apoyo se encuentra fundamentalmente en las provincias occidentales. La Alianza Canadiense, actualmente dirigida por Stephen Harper, ha cobrado prominencia al convertirse en el partido de oposición nacional. La Alianza Reforma/Canadiense ha sido crítica de todos los reclamos hechos por colectividades (incluyendo reclamos de autogobierno por parte de los pueblos aborígenes) y ha, en cambio, fomentado un fuerte discurso abogando la “igualdad” de las provincias y los ciudadanos. El partido aboga por el retiro de todos los fondos federales para el multiculturalismo.

Además, a lo largo de la última década, ha habido críticas provenientes de canadienses de “tercera fuerza”. Por ejemplo, el novelista trinitario Neil Bissoondath ha escrito que la política tiene varias consecuencias negativas. Éstas incluyen la simplificación de la cultura a través de festivales que crean “una Disneylandia pueblerina con versiones multiculturales de Mickey, Minnie y Tribilín”; divisiones culturales inspiradas por “el énfasis puesto en las diferencias entre grupos”; y la marginalización de minorías al hacer exóticos a los inmigrantes recientes (Bissoondath, 1993).

Continúa habiendo simpatizantes del multiculturalismo, incluyendo aquellos que lo ven como instrumento de unidad nacional, en la academia y en otros partidos políticos —en particular los liberales en el poder así como el partido social-demócrata de la Nueva Democracia.¹⁴ Sin embargo, es indudable que el multiculturalismo como política (y relacionadamente como ideal) se encuentra bajo ataque. Al mismo tiempo, a lo largo de la última década, los principios del Estado asistencial keynesiano también se han visto bajo

¹² La discusión es adaptada (Abu-Laban y Stasiulis, 1992).

¹³ Véase por ejemplo Gwyn (1995).

¹⁴ Véase Fry (1997).

ataque como consecuencia del gobierno neoliberal. Los valores neoliberales incluyen un énfasis sobre un papel más limitado del Estado, reduciendo las políticas y programas estatales (especialmente sociales), un mayor énfasis en la autosuficiencia individual, y la creencia en que “el libre mercado” puede distribuir los bienes y servicios de forma eficiente (Abu-Laban y Gabriel, 2002). Como consecuencia, el idealismo que llevó a la adopción del multiculturalismo a principios de los setenta se ha debilitado, y la política actual está bajo sitio. Aún permanecen muchas instancias palpables y aún crecientes de inequidad basadas en raza y origen étnico.

La suerte declinante del multiculturalismo

La suerte declinante del multiculturalismo como política puede rastrearse a lo largo de la última década desde que los liberales federales del primer ministro Jean Chrétien llegaron al poder. Cuando el primer ministro Trudeau llegó al poder estaba preocupado por la “sociedad justa”. Sin embargo, la preocupación política dominante de la última década no ha sido la justicia. Ha sido el eliminar el déficit y reducir la deuda. Así, el gasto social se ha reducido. Esto ha tenido un impacto sobre varias áreas de política, incluyendo el multiculturalismo. A principios de los noventa, el presupuesto para el multiculturalismo fue de aproximadamente 27 millones anuales; en el 2002, el presupuesto para el multiculturalismo había caído a poco más de 16 millones.¹⁵ Eso equivaldría a sólo 54 centavos al año por canadiense.

Además, grupos que una vez fueron tratados como actores políticos legítimos, y cuyos reclamos en nombre de la igualdad ciudadana eran alentados, ahora son descritos de forma negativa. Así, a lo largo de la última década, minorías de tercera fuerza (junto con grupos como las mujeres y los pueblos aborígenes) han llegado a ser llamados “intereses especiales” en contraste con los “canadienses comunes” (Jeson y Phillips, 1996). Una revisión del Programa de Multiculturalismo encomendado en 1996 por el gobierno liberal hizo uso de este lenguaje para llamar a una reorientación de los fondos para el multiculturalismo: “A pesar de los deseos de algunos miembros de la comunidad, los fondos dados a organizaciones étnico-específicas no deben continuar en su forma actual”. Las prácticas pasadas han reforzado la impresión de que el multiculturalismo es un “programa para intereses especiales” en vez de un programa para todos los canadienses. A diferencia

¹⁵ Comunicación personal, Humera Ibrahim, Multiculturalism Program, Department of Canadian Heritage, 13 de junio de 2002.

de lo que pareció para algunos un “programa para intereses especiales”, *el Ministro debe hacer claro que todos los canadienses –en vez de subgrupos de ellos– son receptores de los beneficios del multiculturalismo*¹⁶ (cursivas en el texto original).

Recogiendo este llamado y reflejando el creciente retiro del gasto social por parte del Estado canadiense como consecuencia del neoliberalismo, así como la manera en que el multiculturalismo ha sido atacado dentro de Canadá (fuera de Quebec) como una amenaza a la unidad nacional canadiense, para 1997-1998 los liberales de Chrétien anunciaron un programa de multiculturalismo rediseñado. En adelante, el gobierno sólo consideraría dar fondos a grupos étnico-culturales para programas de corto plazo específicos, en contraposición a los fondos continuos de “núcleo” dados en el pasado (Abu-Laban y Gabriel, 2002: 115).

Las organizaciones étnico-culturales a lo largo y ancho de Canadá han sido críticas de estos cambios. El Consejo Étnico-Cultural Canadiense es un agrupamiento nacional que representa a 33 diferentes grupos étnico-culturales (incluyendo al Consejo Nacional Sinocanadiense y el Congreso ucraniano-canadiense entre otros). Estipula que reducir los fondos y los cambios reducen la posibilidad de lograr los ideales igualitarios plasmados en el Acta de Multiculturalismo Canadiense:

Sólo podemos instar al gobierno de Canadá a reconsiderar el asunto de los fondos, y más específicamente la cuestión de los niveles apropiados de fondos que permitirían a las agencias del gobierno, en colaboración con las comunidades étnico-culturales de Canadá, el llevar a cabo el mandato y las provisiones del acta lo que daría crédito a la noción de que el gobierno de Canadá está verdaderamente comprometido con el objetivo de una sociedad multicultural.¹⁷

De la misma forma crítica, la justificación principal para el multiculturalismo como política destinada a acrecentar la equidad no se encuentra de la misma forma que lo estaba en los setenta y ochenta. En efecto, a lo largo de la última década, el gobierno federal se ha embarcado en una tendencia que puede ser llamada de “vendiendo la diversidad”.¹⁸ Esto ha incluido el

¹⁶ Canada, Department of Canadian Heritage, marzo de 1996, *Strategic Evaluation of Multiculturalism Programs Prepared for Corporate Review Branch*, Department of Canadian Heritage, Final Report, Brighton Research.

¹⁷ Canadian Ethnocultural Council, “Multiculturalism, Citizenship, and the Canadian Nation: A Critique of the Proposed Design for Program Renewal”, preparado por Kordan, Bohdan, Ottawa, CEC, marzo de 1997, p. 7.

¹⁸ Véase Abu-Laban y Gabriel (2002).

enmarcar el multiculturalismo como una manera de fomentar los lazos comerciales y de negocios hacia el exterior, en vez de una manera de incrementar la igualdad al interior. Evocando a varios ministros del multiculturalismo de los noventa que han enfatizado que “el multiculturalismo significa negocio” y ofrece una “ventaja competitiva”, el primer ministro Jean Chrétien notó en el 2000 que “en la economía global, el mantener nuestra diversidad refuerza nuestros lazos comerciales con otros países” (Abu-Laban y Gabriel, 2002: 16).

Como consecuencia, bajo los liberales federales, la política de multiculturalismo es simultáneamente reducida como resultado de recortes presupuestales, y es rediseñada alejándose de su énfasis inicial en la equidad, dirigiéndose hacia un énfasis sobre mercados, eficiencia y competitividad. Esta dirección es particularmente problemática porque la igualdad racial y étnica no se ha alcanzado en Canadá. De hecho, hay amplia evidencia de racismo hacia inmigrantes, minorías visibles y pueblos aborígenes dentro de las políticas y las prácticas de muchas instituciones canadienses (incluyendo el gobierno, la educación, los medios) así como dentro del sistema de justicia y el mercado laboral.¹⁹ No sólo esto, el gobierno neoliberal y el énfasis en el libre mercado han empeorado la desigualdad. Como nota Janine Brodie: “...el giro neoliberal en Canadá ha efectivamente desarticulado al ciudadano social, deslegitimizado los reclamos al Estado en nombre de la igualdad ciudadana, incrementado y profundizado la pobreza en grupos identificables, y ampliado la brecha entre ricos y pobres” (Brodie, 2002).

En agosto de 2002, un comité especial de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la discriminación racial trajo atención al número de instancias sobresalientes de racismo y desigualdad en Canadá a pesar de los fuertes compromisos constitucionales y de política con la equidad. Esas instancias listadas por el comité incluían: el lento progreso hecho en los reclamos territoriales aborígenes; la tasa de encarcelamiento alta entre los pueblos aborígenes y afrocanadienses; la negativa del gobierno federal de dar audiencia de sinocanadienses quienes fueron los únicos, en la primera mitad del siglo xx, en ser obligados a pagar un “impuesto por cabeza” cuando inmigraron; la actual brecha salarial entre los inmigrantes y los nacidos en Canadá; el que los niños inmigrantes experimentaron menores oportunidades de educación que los nacidos en Canadá; y la violencia dirigida a canadienses musulmanes y árabes por algunos conciudadanos después del 11 de septiembre, y las percepciones de Estado basadas en tener un nombre árabe (Edwards, 2002).

Si examinamos una de estas instancias –el resultado del 11 de septiembre– el valor en términos humanos del multiculturalismo que privilegia la

¹⁹Véanse Frances, Tator, Mattis y Rees (2002).

equidad, justicia y legalidad por encima de los mercados y el comercio, es revelado. En los meses posteriores al 11 de septiembre hubo instancias ampliamente reportadas de violencia dirigida a canadienses árabes, musulmanes y minorías visibles a lo largo y ancho del país. Estos ataques de algunos ciudadanos contra conciudadanos que nada tenían que ver con los atentados del 11 de septiembre, fueron rotundamente condenados por parlamentarios de todos los partidos políticos así como por el primer ministro Jean Chrétien (Abu-Laban, 2002). En esta instancia particular, y en contraste con la tendencia vista desde 1993 cuando los mercados se hicieron con el control, referencias al multiculturalismo, la diversidad, los derechos y el respeto fueron frecuentemente invocadas en estas denuncias. Todo esto sugiere que aún queda la decisión política de si serán la equidad y la justicia o los mercados y la eficiencia los que dominarán la evolución de la política multicultural en el siglo XXI.

Conclusión

Canadá se encuentra en una disyuntiva. Inspirada por la visión de la “sociedad justa”, la política del multiculturalismo se introdujo en 1971, y el multiculturalismo se ha consagrado en la propia Constitución canadiense. Esto ha ayudado a Canadá a convertirse en un líder internacional reconocido con una manera particular de lidiar con la diversidad que puede ser copiada útilmente. Por esta razón, simplemente no es verdad que nadie notaría el que Canadá desapareciese de la faz de la tierra tal como argumentó recientemente la revista *Time*. No sólo esto, la experiencia canadiense con la diversidad y la experimentación continua con formas del pluralismo cultural pueden proveer un modelo más realista e igualitario que la asimilación para otras sociedades que son cada vez más diversas, y un modelo que está en sincronía con los estándares internacionales articulados de los derechos para las minorías culturales.

Sin embargo, visto desde adentro, la política multicultural de Canadá no siempre ha cumplido con el ideal del pluralismo cultural. En efecto, a lo largo de la última década, el compromiso por parte del gobierno federal con el multiculturalismo como una forma de acrecentar la equidad entre los canadienses se ha debilitado, y podría continuar en esa dirección. A menos y hasta que los canadienses tengan debates políticos serios sobre el tipo de sociedad en el que desean vivir, y a menos y hasta que el gobierno federal restaure el gasto en el multiculturalismo, la posibilidad de que el multiculturalismo sirva como instrumento para acrecentar sustancialmente la equidad permanecerá inalcanzable.

Capítulo 4

La política ambiental canadiense en el cambio de siglo

LUC JUILLET*

LA NATURALEZA juega un rol importante en el imaginario nacional de Canadá. La extensión de su territorio, la abundancia de sus recursos naturales y la espectacular belleza de los paisajes son características que han marcado profundamente el desarrollo económico y cultural del país. Todavía hoy una relación privilegiada con la naturaleza es considerada por mucho como un símbolo de la identidad nacional de los canadienses. Debido a ello Canadá, como la mayoría de los países industrializados, debe convivir hoy con las consecuencias de la sobreexplotación de los recursos naturales y de la contaminación industrial, y la experiencia canadiense en materia de protección del medio ambiente desde los años setenta no se ha salvado de vacíos importantes. Al haber vivido por mucho tiempo con el mito de una naturaleza inagotable, ha sido con dificultad que el país se ha encargado, luego de algunas décadas, de reconciliar el desarrollo económico y la protección de los ecosistemas (Macdonald, 1991).

Luego del surgimiento del movimiento ecologista a finales de los años sesenta Canadá experimentó dos periodos, el inicio de los años setenta y el final de los ochenta, durante los cuales el gobierno federal fue particularmente activo en materia de protección del medio ambiente (Juillet, 1998; Harrison, 1996). Por otra parte desde el inicio de los noventa la política ambiental canadiense muestra un resultado más discreto. En el transcurso de una década, que inició en la escena internacional con la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, la política federal en materia del medio ambiente fue limitada por fuerzas políticas y restricciones estructurales. No es hasta el inicio del nuevo milenio que algunas decisiones importantes, principalmente sobre la lucha respecto al cambio climático y la protección de las especies salvajes, podrían señalar una renovación del compromiso federal en este ámbito.

Con el fin de comprender mejor este periodo de la política ambiental canadiense, este capítulo examina rápidamente las principales fuerzas y estruc-

* Profesor, Universidad de Ottawa, Escuela de Estudios Políticos.

turas políticas que influyen hoy en día a la formulación de las políticas del medio ambiente en Canadá. Veremos la importancia del federalismo, la opinión pública y la acción de los militantes ecologistas y de otros temas. Al avanzar en el capítulo examinaremos la política ambiental del gobierno liberal de Jean Chrétien, en el poder desde 1993, y en particular tres temas importantes que habrían marcado sus últimos años: la armonización de las normas ambientales federales y provinciales en materia de contaminantes tóxicos, la aprobación de una ley federal para proteger las especies salvajes en peligro de extinción y la política canadiense respecto al Protocolo de Kioto sobre el cambio climático.

Política, federalismo y protección del medio ambiente en Canadá

En Canadá la protección del medio ambiente es de jurisdicción compartida entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. El principal documento constitucional de la Federación canadiense, la Ley constitucional de 1867, redactada en un periodo previo a la emergencia de la protección al ambiente como problema político de envergadura, no hace mención explícita al tema. Cada nivel del gobierno puede entonces pretender legítimamente el intervenir en este ámbito y, por consecuencia, debe justificar la legitimidad de su intervención en materia de protección ambiental refiriéndose a otros campos de competencia que le son atribuidos explícitamente por la Constitución (sobre la división de poderes, véanse Tingley, 1987; Lucas, 1987: 32-35; Cotton y Lucas, 2000).

Con este fin, la división de los poderes constitucionales ofrece varias posibilidades a los dos niveles de gobierno. Desde sus inicios en materia de medio ambiente, el gobierno federal ha hecho referencia, entre otras, a su jurisdicción constitucional sobre la pesca, la navegación en los cuerpos de agua, los tratados internacionales, los terrenos federales, los trabajos y empresas de naturaleza interprovincial así como a su poder general de hacer leyes de interés nacional para “la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá” y a su autoridad en materia de derecho criminal, todo con el fin de justificar la legalidad de su intervención en el tema de medio ambiente. Así, en el curso de los años ochenta y noventa, las decisiones de las cortes canadienses han tendido a incrementar los poderes federales, particularmente al acordar un peso mayor al derecho criminal como fundamento constitucional (Valliante, 2002: 6-7).

A través de los años, los gobiernos provinciales han defendido con éxito la constitucionalidad de sus leyes ambientales al referirse, entre otros, a los

poderes que les son atribuidos por la Constitución en materia de administración de los recursos naturales no renovables, de los bosques y los terrenos provinciales e incluso sobre las cuestiones locales y los gobiernos municipales. En consecuencia, todas las provincias canadienses poseen un extenso conjunto de legislaciones ambientales en diversas problemáticas de las cuales varias reducen el campo de actividad de las leyes federales.

Este entramado de las leyes federales y provinciales, y las relaciones intergubernamentales que resultan, determinan significativamente la formulación de las políticas ambientales canadienses. Si se puede presumir que cada nivel de gobierno está, en principio, deseoso de preservar o incluso extender su jurisdicción en materia de la política ambiental, la práctica se muestra más compleja. Las consecuencias potencialmente nefastas que una política ambiental agresiva puede tener sobre el crecimiento económico y el empleo, al menos en algunos sectores neurálgicos de la economía canadiense, como el forestal, petrolero o de automóviles, explican que los gobiernos no estén presionados para asumir las responsabilidades y ejerzan una política ambiciosa y expansionista respecto al medio ambiente. De hecho, los gobiernos canadienses se muestran oportunistas y, sin negar las limitantes impuestas por la división constitucional de los poderes, ésta sirve también para justificar públicamente la inacción gubernamental luego de que se considera que sería demasiado costoso políticamente actuar sobre el tema (Harrison, 1996). Es así que además de considerar la dinámica de las relaciones federales-provinciales, es importante considerar el peso de la opinión pública y la presión de los grupos de interés.

Al restringir el acceso a la naturaleza como recurso a transformar o como receptáculo de los desechos contaminantes de las actividades industriales, las políticas ambientales tienden a generar costos y a limitar la acción de los medios industriales. No es sorprendente que las asociaciones patronales sean típicamente los principales opositores a la acción gubernamental en materia de medio ambiente. Para estas asociaciones, después de la desregulación y la aplicación de medidas voluntarias, la armonización de las normas federal y provinciales y la delegación de responsabilidades federales a los gobiernos provinciales representan las mejores formas de simplificar la reglamentación y de preservar un clima favorable a los negocios (Fafard, 2000, 1993). En este contexto, según las asociaciones patronales, la integración norteamericana viene a acentuar los retos económicos de la política ambiental: la competitividad de las exportaciones canadienses, que representan 41 por ciento del producto interno bruto del país y de las que más de 81 por ciento van a los Estados Unidos (no podría comprometerse por normas ambientales más estrictas que las normas estadounidenses).

Conscientes del papel de las empresas en el desarrollo económico y la creación de empleo, los gobiernos canadienses, que son claramente de orientación liberal en este aspecto, son sensibles generalmente a las reivindicaciones del mundo de los negocios, sobre todo luego de que las industrias interesadas ocupan un lugar preponderante en los medios rurales donde los empleos son normalmente menos numerosos y más ligados directamente a la explotación de los recursos naturales. De todas formas, los actores económicos no son los únicos en la escena. La opinión pública, muchas veces sensibilizada o alertada por la acción de activistas ecologistas, ocupa también un papel central en la formulación de las políticas ambientales. No es por azar que los principales periodos de activismo en materia de política ambiental en Canadá han correspondido históricamente con los periodos donde la protección del ambiente aparece como una preocupación muy importante de la población canadiense (Julliet, 1998: 164; Macdonald, 1990: 90-95; Harrison, 1996). Así, pese a la importancia muchas veces preponderante de los imperativos económicos, una opinión pública favorable ante un tema político es un factor que incita a los gobiernos a intervenir en materia de protección ambiental. Se debe entonces evitar el concluir que los imperativos ecológicos están condenados a salir perdiendo en los cálculos políticos que determinan la política ambiental canadiense.

En este contexto, los ecologistas se apoyan mucho en la opinión pública y los medios para contrarrestar la oposición de los grupos industriales y favorecer la intervención de los gobiernos. Los ecologistas favorecen generalmente un papel más importante del gobierno federal en el ámbito de la protección del ambiente en detrimento de los gobiernos provinciales. No sólo las provincias son consideradas más dependientes de los impuestos generados por la explotación de los recursos naturales, los ecologistas temen también una concurrencia nociva entre las jurisdicciones provinciales que llevaría a una baja de las normas ambientales para atraer a los inversionistas. Con el fin de evitar esta concurrencia y de asegurar una intervención eficaz en los temas interprovinciales e internacionales, los activistas ecologistas privilegian la esfera federal (Fafard, 2000).

Es en este entorno institucional y político que se formula luego de varias décadas la política ambiental canadiense. Con una división de poderes constitucionales compleja y en ocasiones ambigua, el gobierno federal y los gobiernos provinciales se disputan el tema con más o menos fervor, según la importancia que ocupe la protección del ambiente en la opinión pública en determinado momento. Hasta estos días el resultado ha sido una política ambiental liberal, modestamente progresista y muy sensible a las preocupaciones eco-

nómicas. Las intervenciones federales son más numerosas sobre los temas que captan la atención del público y durante los periodos en que la opinión pública está manifestamente preocupada por la protección de la naturaleza.

En este ámbito, el fin de los años ochenta fue particularmente importante. La protección del ambiente ocupaba entonces un lugar importante en la opinión pública, el gobierno progresista-conservador de Brian Mulroney implementó reformas importantes y adoptó las principales legislaciones ambientales del país durante este periodo. Entre otras, Canadá dio un vuelco en materia de control de sustancias tóxicas y el gobierno aumentó significativamente los recursos financieros asignados a la protección del medio ambiente (Juillet, 1998). De hecho, pese a una ideología particularmente favorable a la libre empresa y una predisposición muy favorable a los intereses provinciales, los gobiernos de Mulroney (1984-1993), representaron de hecho el periodo más importante de la intervención federal en materia de medio ambiente. Es dentro de esta ola de activismo que el país vive la formación de un nuevo gobierno por el Partido Liberal en 1993, un partido en principio más dispuesto frente al intervencionismo del Estado y que había prometido ser mejor que los progresistas-conservadores en materia de medio ambiente.

La política ambiental canadiense durante los años de Chrétien (1993-2003)

La llegada al poder del gobierno liberal de Jean Chrétien fue recibida con cierto optimismo por los militantes ecologistas de Canadá. El primer ministro tenía la reputación de ser un político de centro-izquierda, favorable a la intervención del Estado a nivel federal. Había criticado severamente el programa de austeridad del gobierno conservador de Brian Mulroney y contribuyó personalmente a la expansión del sistema de parques nacionales como miembro del gobierno de Pierre Elliot Trudeau en los años setenta. Además Paul Martin, un miembro influyente del ala parlamentaria del Partido Liberal que, como ministro de Finanzas, era visto como un pilar del gobierno de Chrétien, tenía también una reputación progresista en materia de medio ambiente. Habiéndose desempeñado como gran crítico liberal por el ambiente y el desarrollo sustentable desde que estaba en la oposición, Paul Martin contribuyó a incorporar varios compromisos ambientales importantes en el programa electoral del partido en 1993, que daba un lugar importante al desarrollo sustentable (Partido Liberal de Canadá, 1993).

Con todo, pese al clima inicial de optimismo, la política ambiental del gobierno Chrétien de los años noventa fue marcada principalmente por el dis-

tanciamiento y la austeridad (Julliet y Toner, 1997). Algunos éxitos son innegables: la creación de un comisario parlamentario independiente que evaluara el desempeño ecológico de los ministerios federales (Julliet, 1998: 186-187), la expansión del sistema de parques nacionales y una reforma a la Ley Canadiense sobre la Protección del Ambiente que otorgó nuevos poderes a la administración federal en materia de prevención de la contaminación industrial (Dwivedi *et al.*, 2001: 126-128). Pero la política del gobierno de Chrétien parece sobre todo haber sido influida por los imperativos del desarrollo industrial y un deseo de descentralización en beneficio de las provincias.

Luego de la apretada victoria de los federalistas en el referéndum de Quebec sobre la soberanía en 1995, el gobierno sintió la necesidad de evitar las confrontaciones con los gobiernos provinciales y de clamar las presiones autonomistas de las provincias al demostrar una apertura sobre la descentralización de las responsabilidades federales, incluyendo el ámbito del medio ambiente. Así, esfuerzos considerables se hicieron para simplificar las responsabilidades compartidas entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. Estos esfuerzos dieron lugar a la firma de un acuerdo federal-provincial, el Acuerdo Pancanadiense sobre la Armonización Ambiental en 1998 que tendría un impacto importante sobre la política ambiental de Canadá en los años por venir (Fafard y Harrison, 2000). Este acuerdo es percibido por muchos analistas como una retirada del gobierno federal en materia del control de sustancias tóxicas en beneficio de las provincias.

Además, en numerosos temas como la limpieza de sitios contaminados, la evaluación del impacto ambiental en proyectos industriales, el control de la acuicultura y la reglamentación de los organismos modificados genéticamente, el gobierno liberal fue criticado por su inacción o sus posiciones demasiado conciliadoras hacia los intereses económicos. En la escena internacional, el gobierno se destacó en ciertos temas, principalmente en la producción y comercio de organismos genéticamente modificados, por sus esfuerzos para acercar a la comunidad internacional a las posiciones estadounidenses y asegurar la compatibilidad de las normas ambientales con la libertad de comercio (Bernstein y Cashore, 2002). Sin contar que muchos compromisos internacionales tardarán en ser implementados por el gobierno (véase, por ejemplo, Le Prestre y Stoett, 2001).

En resumen, al cambiar el siglo, muchos analistas y militantes ecologistas se limitaban a elaborar un análisis muy severo del gobierno de Chrétien en materia de protección del ambiente e incluso a sugerir públicamente un regreso a los años del gobierno progresista-conservador de Brian Mulroney. Aun así en el curso de los últimos años, ciertos eventos han contribuido a

mejorar la posición ambiental del gobierno liberal, en particular la ratificación del Protocolo de Kioto sobre el cambio climático y la adopción de una nueva ley federal sobre la protección de las especies en peligro de extinción en 2002. Así, al terminar el tercer periodo del gobierno liberal de Jean Chrétien, las opiniones siguen divididas respecto al balance de los años de Chrétien en materia ambiental.

Con el fin de elaborar un perfil de la política ambiental de Canadá durante los años de Chrétien y de ilustrar la dinámica política que influyó su formulación, el resto del capítulo discutirá tres temas importantes de los últimos años: la armonización de normas ambientales federales y provinciales, la protección de las especies en peligro y la lucha contra los cambios climáticos. Este examen parcial de temas importantes de los años del gobierno de Chrétien muestra sobre todo la imagen de una política reactiva y marcada por el compromiso. Aunque las limitantes presupuestales, las presiones autonomistas de las provincias y los imperativos del desarrollo económico aparecen como factores importantes, la acción de los militantes ecologistas y la presión de la opinión pública tuvieron igualmente un papel indiscutible.

Descentralización y racionalización de las normas ambientales

Poco tiempo después de la llegada al poder del gobierno de Chrétien, dos factores macropolíticos importantes tuvieron un impacto directo sobre su política ambiental. Al tiempo en que la economía canadiense se recuperaba de la recesión del inicio de los años noventa, el gobierno de Chrétien emprende una política de austeridad presupuestal sin precedente en la historia reciente de la administración pública canadiense. Esta política tendrá un impacto directo sobre la capacidad administrativa del Ministerio Federal del Medio Ambiente que verá su presupuesto reducido en más de 30 por ciento a mediados de los noventa (Juillet y Toner, 1997: 195). En el mismo periodo, la victoria federalista extremadamente apretada luego del referéndum sobre la independencia de Quebec en 1995 lleva al gobierno de Chrétien a desear evitar los enfrentamientos federales-provinciales y a demostrar la posibilidad de mejorar el funcionamiento de la Federación canadiense sin tener que enmendar la Constitución.

Luego del primer periodo del gobierno de Chrétien, estos dos factores van a influir importantemente en una racionalización de las actividades del gobierno federal y de las provincias en materia de protección del medio ambiente, notablemente con la descentralización de responsabilidades ambien-

tales hacia las provincias y un movimiento hacia la codeterminación de las normas federales con los gobiernos provinciales. Aunque estas presiones a favor de la descentralización se redujeron considerablemente con el regreso de superávit fiscales y la baja popularidad de la opción independentista en la opinión pública de Quebec, fueron suficientes al inicio de la administración de Chrétien para incitar al gobierno federal a lanzar una gran iniciativa para simplificar el régimen canadiense de protección al ambiente por la vía de la armonización de las normas federales y provinciales (Harrison, 2002).

Para realizar este trabajo, el gobierno federal se apoyó en el Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente, un organismo federal-provincial creado en 1988. El consejo está compuesto por 13 ministros provinciales y territoriales del medio ambiente así como por su homólogo federal y funciona esencialmente como un foro de discusión sobre los retos pancanadienses en el ámbito del medio ambiente. Aunque el consejo está apoyado por un secretariado permanente y ocupa un lugar importante en las relaciones intergubernamentales en materia del medio ambiente, no tiene, evidentemente, autoridad en materia de legislación o de aplicación de las leyes ambientales. Por consecuencia, los gobiernos son libres de suscribir o no los acuerdos elaborados por la vía del consejo y el consejo no puede auditar a los gobiernos por una aplicación deficiente de los acuerdos federales-provinciales. Se debe notar además que las decisiones del consejo se toman por consenso y que, en consecuencia, las provincias están generalmente en buena posición para oponerse al gobierno federal. En este contexto, cada provincia está esencialmente en posibilidad de rechazar normas más severas al imponer su veto (Harrison, 1994: 195).

Las negociaciones iniciadas por el gobierno de Chrétien para racionalizar el régimen ambiental canadiense llevaron a la publicación de una propuesta de acuerdo federal-provincial en noviembre de 1995. Este acuerdo preliminar debía ser el objeto de un proceso de consulta pública antes de ser adoptado. El acuerdo proponía dejar a los gobiernos provinciales el hacer respetar las normas nacionales al mismo tiempo que sus propias normas. El gobierno federal abandonaría entonces sus responsabilidades en materia de vigilancia y aplicación de las normas nacionales en beneficio de las provincias; las únicas excepciones serían los territorios federales y las cuestiones referentes a fronteras internacionales. Además, y esto constituía una gran innovación en la historia de la política ambiental canadiense, el documento proponía la adopción de normas "nacionales" (en vez de federales) bajo la égida del Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente. Así, las nor-

mas nacionales serían desde entonces elaboradas conjuntamente por los gobiernos federal, provinciales y de los territorios sobre la base del consenso.

Esta propuesta de acuerdo fue sin embargo muy mal recibida por los grupos ecologistas que expresaron claramente su oposición en el marco de las consultas públicas de principios de 1996, calificando el acuerdo de una abdicación de las responsabilidades del gobierno federal en materia de protección al ambiente. Luego de esta oposición, el gobierno federal publicó una versión poco modificada del acuerdo. Pero esto no logró calmar a la oposición, pese a las enmiendas propuestas, una coalición de más de 90 organizaciones ecologistas continuó condenando públicamente el acuerdo federal-provincial que se había propuesto. Por otra parte los medios empresariales apoyaron el enfoque federal-provincial, juzgando que permitiría simplificar la reglamentación de las empresas eliminando a la vez ciertas duplicidades costosas para los gobiernos (Fafard, 2000: 92-93). Finalmente en 1998 y pese a ciertas reticencias del gabinete federal en que la izquierda temía la retirada del gobierno federal de esta jurisdicción constitucional compartida, el Acuerdo Pancanadiense sobre la Armonización Ambiental fue firmado por el gobierno federal y las provincias. Sólo Quebec rechazó firmar sin tener antes garantías de que el gobierno federal no revisaría los términos del acuerdo en el futuro (Harrison, 2002: 132).

Todavía es temprano para evaluar el impacto del acuerdo en la política ambiental canadiense. Pese a ciertos progresos y la adopción de ciertas normas nacionales, notablemente respecto a las dioxinas, los furanos, el benceno, el mercurio y el ozono troposférico, muchas normas todavía no son negociadas y las normas existentes aún no se aplican. Se debe notar además que el acuerdo exige el establecimiento de normas en materia de calidad del medio ambiente y no en materia de calidad de las emisiones contaminantes. Así, considerando que las regiones difieren en términos de capacidad de absorción y dispersión de los contaminantes, entre otras, las normas nacionales van a traducirse en normas de emisiones que serán diferentes entre las provincias. Además, las provincias no están obligadas a utilizar ciertos métodos de aplicación de las normas y no se excluye que ciertas provincias tengan la posibilidad de adherirse a programas de reducción voluntaria de emisiones. Así, al tener tanta flexibilidad frente a las provincias, parece que el acuerdo se traducirá en normas y políticas de aplicación sensiblemente diferentes de un extremo al otro del país.

Hoy en día muchas de las críticas expresadas a propósito del acuerdo se han centrado en la aplicación de las normas nacionales. En muchos casos,

los gobiernos provinciales se han mostrado reticentes a desarrollar y aplicar medidas reglamentarias estrictas para hacer respetar las normas nacionales a las cuales se habrían suscrito. Esta situación no es sorprendente al verse que los gobiernos provinciales difieren mucho en el plano de sus capacidades administrativas y de su compromiso frente a la política ambiental (VanNijnatten, 2002). Ciertas fallas del acuerdo tienden a limitar la credibilidad de las normas nacionales. Por ejemplo, en el caso de las normas sobre las dioxinas, la provincia de Terranova ha elegido exentar al sector de los incineradores de su estrategia de aplicación aunque represente 40 por ciento de las emisiones nacionales de ese contaminante tóxico. El acuerdo no prevé medidas que permitan obligar a la provincia a modificar su decisión (Harrison, 2002: 136-138).

Aunque es muy temprano para expresar un resultado definitivo, la política del gobierno de Chrétien sobre la armonización de las normas ambientales parece, sin embargo, marcar un cambio en la historia de la política ambiental canadiense. La política seguida por el gobierno de Mulroney a finales de los ochenta y principio de los noventa, un periodo donde la protección del ambiente ocupaba generalmente un lugar más importante en la opinión pública, preservaba un papel más importante en el gobierno federal. El enfoque que se privilegiaba entonces y que se inscribía en la legislación exigía la firma de acuerdos bilaterales entre el gobierno federal y cada una de las provincias en materia de equivalencia y de delegación de la aplicación de los reglamentos ambientales. Los acuerdos de equivalencia reconocían la existencia de normas provinciales equivalentes a las normas federales y suspendían la aplicación de normas federales en la provincia de que se tratase. Los acuerdos de delegación permitían delegar a los gobiernos provinciales la responsabilidad de hacer respetar las normas federales además de las normas provinciales en el territorio de la provincia. En los dos casos, estos acuerdos estaban enmarcados por la ley federal y los gobiernos provinciales debían hacer reportes sobre su aplicación. En caso de una actuación deficiente, el gobierno federal retomaba sus actividades de aplicación de las normas federales. El enfoque sostenido por el gobierno de Chrétien da más lugar a las provincias en la medida en que ya no impone las normas federales como base de negociación y deja más flexibilidad a los gobiernos provinciales en materia de aplicación. Este enfoque disgustó a los activistas ecologistas y responde generalmente a las demandas de los gobiernos provinciales y de los sectores industriales.

La Ley sobre la Protección de las Especies Salvajes en Peligro en Canadá

La historia de los esfuerzos para adoptar una ley para proteger a las especies salvajes en peligro en Canadá ilustra bien las dificultades a las que el gobierno federal se enfrentó durante los últimos años en el tema del medio ambiente. Hasta la adopción de la Ley sobre la Protección de las Especies Salvajes en Peligro en Canadá en el año 2002, Canadá no tenía una legislación federal que permitiese la protección adecuada de las especies identificadas como en peligro de extinción, generalmente debido al decline de sus hábitats naturales. Esta situación era particularmente anacrónica considerando que Estados Unidos y otros países tenían leyes al respecto desde el inicio de los años setenta.

Aunque esta laguna legislativa fue objeto de numerosas críticas, el principal imperativo para la adopción de una ley federal sobre las especies en peligro durante los años noventa vino del contexto internacional. Luego de la Cumbre de la Tierra de 1992, Canadá fue uno de los primeros signatarios de la Convención Internacional sobre la Biodiversidad (Le Prestre y Stoett, 2002). Esta convención exige que los signatarios tengan un marco legislativo a nivel nacional que permita una protección adecuada de los hábitat naturales de las especies en peligro. Pese a la existencia de algunas leyes provinciales en la materia, Canadá no tenía los instrumentos legales necesarios para asegurar un enfoque coordinado y coherente para la protección de las especies. Por ejemplo, el comité federal-provincial que tenía la tarea desde 1978 de elaborar una lista nacional de las especies en peligro de extinción no poseía ningún estatuto jurídico y sus decisiones no tenían ninguna fuerza legal o consecuencia reglamentaria. El enfoque canadiense estaba sobre todo caracterizado por la coexistencia de un conjunto de regímenes provinciales incompletos, diferentes y poco coordinados.

Así, con el fin de respetar los compromisos internacionales de Canadá, el gobierno liberal no tardó luego de su llegada al poder en implementar un proceso para la adopción de una ley federal. Consciente de las inquietudes de los sectores agrícola e industrial sobre este tema, en particular la industria minera y forestal que temían ver restringido el acceso a ciertos territorios, el gobierno liberal privilegió un enfoque basado en la colaboración y la consulta. El Ministerio del Medio Ambiente creó un grupo de trabajo compuesto de grupos industriales, propietarios de terrenos, universitarios así como de activistas ecologistas con el mandato de recomendar algunas medidas legislativas. Este grupo de trabajo sesionó por más de dos años y sus trabajos fueron

acompañados en paralelo por consultas más amplias con la población canadiense: Durante 1996 el ministro federal del Medio Ambiente negoció un acuerdo con sus homólogos provinciales en donde se comprometió a aplicar un conjunto de medidas para asegurar una buena coordinación de la acción gubernamental en ese ámbito, evitando duplicidades inútiles. Finalmente fue luego de muchos trabajos que el gobierno federal presentó su primer proyecto de ley en octubre de 1996 (Amos, Harrison y Hoberg, 2001: 140-141).

El largo periodo de consultas que llevó al primer proyecto de ley federal demuestra hasta qué punto las consultas y la negociación no garantizan el éxito en materia de política pública. No solamente el proyecto de ley fue muy criticado por ciertos gobiernos provinciales, muchos activistas ecologistas y diversos grupos industriales, el gobierno fue forzado a abandonarlo en 1997 antes de que fuera votado en la Cámara de los Comunes. Además, luego de este primer fracaso, el gobierno sufrió otro al abandonar una nueva versión del proyecto en el año 2000. Finalmente no fue sino hasta el tercer intento, en octubre de 2002, que el gobierno logró que se aprobara su proyecto de ley en la Cámara de los Comunes. La ley recibió la aprobación real el 12 de diciembre de 2002.

El hecho de que le tomó casi 10 años al gobierno liberal para aprobar una ley federal sobre la protección de las especies en peligro testifica no solamente la poca importancia dada al medio ambiente en las prioridades gubernamentales, sobre todo luego de los dos primeros mandatos del gobierno de Chrétien, pero también muestra la importancia de la oposición a la que el gobierno debió enfrentarse en este tema. Si bien muchos sondeos de opinión realizados a finales de los noventa hablaban de un apoyo muy importante de la población canadiense, muchas veces de más de 90 por ciento a favor de la adopción de una legislación federal para proteger a las especies en peligro, este tema ambiental no constituye una prioridad política para los canadienses (Amos, Harrison y Hoberg, 2001: 145). Durante el debate de la ley federal los militantes ecologistas fueron muy activos y realizaron una campaña de cabildeo muy intensa para forzar al gobierno federal para que modificara varias disposiciones de su proyecto de ley. Los ecologistas lograron obtener el apoyo de un gran número de universidades y de científicos para denunciar ciertas disposiciones de la ley propuesta por el gobierno.

Los puntos más importantes se referían a la cuestión territorial de la protección prevista por la ley federal. Las primeras versiones de la ley propuesta por el gobierno federal preveían la prohibición de matar o molestar a los miembros de las especies inscritas en la lista federal de especies en peligro de extinción por recomendación de un comité científico. Además la ley debía

asegurar la protección de la “residencia” de estas especies, el término refiriéndose al nido o guarida de los animales de que se tratase. Este enfoque fue considerado insuficiente por los ecologistas que señalaban, con razón, que una especie no sería protegida si no se protegía también su hábitat natural, es decir, el territorio que le permite alimentarse y reproducirse. Si bien los agricultores estaban a favor de la protección más restringida propuesta por el gobierno federal, el gobierno cedió a las presiones de los ecologistas y la ley adoptada permite no solamente la protección de las residencias sino también del hábitat considerado “crítico” para que la especie sobreviva (Maisonneuve, 2003).

El segundo tema de debate se refería a la cuestión territorial de la aplicación de la ley. Preocupados por evitar un enfrentamiento con las provincias y sin la certeza de su autoridad constitucional al respecto, el gobierno federal había propuesto inicialmente que la ley no se aplicara más que a los peces y las aves migratorias (para los cuales la jurisdicción constitucional del gobierno federal no se cuestionaba) así como a las especies que habitaran las tierras pertenecientes a la Corona federal. Esta propuesta fue considerada también como inaceptable por los ecologistas que señalaban que fuera de los tres territorios del norte del país, las tierras federales no representan más que 4 por ciento del territorio canadiense (Maisonneuve, 2003). Así se tendría una nueva legislación sin efecto sobre la inmensa mayoría del territorio. Una vez más, aunque los gobiernos provinciales y los círculos de negocios favorecían el enfoque propuesto inicialmente por el gobierno federal, éste enmendó su proyecto de ley para extender su aplicación. La ley aprobada permite al gobierno federal proteger las especies amenazadas y sus hábitat en todo el territorio canadiense. La única medida de excepción se refiere a la aplicación de la ley sobre los territorios provinciales: en ese caso, el gabinete federal no intervendrá hasta que juzgue que la especie amenazada no está protegida adecuadamente por la provincia. Es entonces, y pese a todo, una victoria parcial para los gobiernos provinciales.

El tercer tema de importancia en el debate se refiere a la adopción de la ley federal respecto a la necesidad de compensar adecuadamente a los granjeros y a las empresas que se verían en la imposibilidad de explotar sus tierras y recursos debido a la presencia de una especie considerada en peligro de extinción. El primer proyecto de ley propuesto por el gobierno federal no hacía referencia a la cuestión. Apoyados por los ecologistas aunque no por las provincias que temían el precedente de una compensación federal para los programas provinciales, los círculos de negocios obtuvieron una victoria en este tema y la ley finalmente adoptada incluye disposiciones que permiten

la compensación de los propietarios de los terrenos en que las actividades de explotación son afectadas por su aplicación.

En suma, la experiencia del gobierno de Chrétien en materia de protección de las especies salvajes en peligro de extinción ilustra bien la dinámica de formulación de la política ambiental canadiense. Al inicio muy reticente a confrontar los intereses industriales y agrícolas y a incomodar a las provincias, el gobierno liberal propuso un proyecto de ley débil apoyándose en la falta de competencia constitucional. La presión de la opinión pública y la acción sostenida del movimiento ecologista lo llevaron progresivamente a modificar su proyecto de ley en el sentido de las reivindicaciones ecologistas. Así, pese a ciertas concesiones suplementarias al mundo empresarial, la ley finalmente adoptada fue más severa que la que se había propuesto originalmente.

La política canadiense sobre el cambio climático

La lucha contra el cambio climático es sin duda el asunto ambiental que transformó más la política canadiense durante los últimos años. Durante el año 2002 la ratificación del Protocolo de Kioto, por el cual Canadá se comprometió a reducir sus emisiones de gases de invernadero en 6 por ciento respecto al nivel de 1990 en el año 2008-2012, fue objeto de un debate importante entre el gobierno federal y algunos gobiernos provinciales así como de una campaña de cabildeo muy intenso por los grupos industriales. La ratificación del protocolo a finales de 2002, pese a una oposición importante a nivel nacional, fue percibida como un intento del gobierno de Chrétien para rescatar la reputación internacional de Canadá en materia de medio ambiente.

Durante los años noventa y en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, Canadá había obtenido cierto reconocimiento por su liderazgo en este tema de envergadura mundial (Dwivedi *et al.*, 2001). El primer ministro Brian Mulroney había sido uno de los primeros jefes de gobierno en tomar en serio el problema ecológico y en llamar a la comunidad internacional a negociar un tratado internacional sobre la contaminación atmosférica a finales de los ochenta. Además al iniciar los noventa, Canadá había promovido en la escena internacional un tratado con objetivos claros en materia de reducción de gases de invernadero. Así, incluso antes de la firma del primer acuerdo sobre el cambio climático en 1992, el gobierno había fijado voluntariamente el objetivo de estabilizar las emisiones antes del año 2000 al nivel de las emisiones de 1990.

La llegada al poder del gobierno de Jean Chrétien en 1993 correspondió con la aplicación del primer tratado, firmado en Río de Janeiro en 1992.

En principio, los compromisos electorales del Partido Liberal de Canadá implicaban la adopción de una política ambiciosa en este sector. Durante la campaña electoral, los liberales habían criticado la política del gobierno conservador y habían propuesto ir más allá de la estabilización y reducir en 20 por ciento las emisiones de gas de invernadero respecto al nivel de 1988 antes de 2005. Una vez en el poder la administración Chrétien llevó una política considerablemente menos ambiciosa. Después de largas y difíciles negociaciones federales-provinciales y en reacción a la oposición de los grupos industriales, se publicó un plan de acción en 1995 que consistía esencialmente en hacer un llamado a la participación voluntaria de las industrias respecto a la reducción de emisiones (Juillet y Toner, 1997). Este primer plan resultó un fracaso al ser incapaz de reducir el nivel de emisiones de gas en Canadá (Macdonald y Smith, 1999).

La resistencia mostrada por ciertas provincias muy dependientes de la producción y consumo de combustibles fósiles, así como la de las industrias petrolera y automotriz contribuyó también a contrarrestar la posición canadiense durante las negociaciones del Protocolo de Kioto en 1997. Entre 1995 y 1997 el gobierno federal trabajó en la elaboración de una posición de negociación que le aseguraría la colaboración de las provincias luego de la eventual firma del protocolo. Enfrentando la crítica constante por parte de los ecologistas y muchos países europeos durante las negociaciones internacionales, Canadá aceptó finalmente un objetivo de reducción de 6 por ciento. Este objetivo, aunque inferior a los de la Unión Europea (8 por ciento) y de Estados Unidos (7 por ciento), es más elevado que la posición que era promovida por varias provincias.

Poco tiempo después de la firma del acuerdo, el gobierno de Alberta se distanció de la posición federal y empezó a cuestionar la ratificación del protocolo que consideraba contrario a los intereses económicos de la provincia. Se debe constatar que el objetivo de 6 por ciento es más ambicioso de lo que parece: considerando el aumento progresivo de las emisiones entre 1990 y 2002, su aplicación exige de hecho una reducción de más del 20 por ciento de las emisiones actuales. Una reducción de los gases de invernadero, en particular del bióxido de carbono, de 20 por ciento constituye un gran desafío para cualquier sociedad industrializada y urbanizada que depende principalmente del consumo de combustibles fósiles. Además en Canadá el reto es mayor pues la producción de combustibles de ese tipo constituye una pieza fundamental de la economía del oeste del país y, en particular, de la provincia de Alberta.

En este contexto, no es sorprendente que la opinión pública del oeste haya sido particularmente desfavorable a la ratificación del Protocolo de Kioto. Considerando que el electorado del oeste del país constituye ya un reto para el Partido Liberal de Canadá, que tiene problemas para obtener escaños en esa región, la ratificación del protocolo parecía tener costos políticos importantes para el gobierno de Chrétien. El gobierno de Alberta y la oposición oficial en el parlamento (cuyos miembros son prácticamente en su totalidad provenientes del oeste) han explotado esta situación argumentando que la ratificación del protocolo debía ser considerada como una prueba más de la incomprensión e incluso la explotación del oeste por el gobierno central y el Partido Liberal en particular (para una visión de los argumentos de la oposición del oeste, véase Levant, 2002). La constitucionalidad de la posición federal fue cuestionada públicamente y el primer ministro de Alberta, Ralph Klein llegó incluso a mencionar, aunque brevemente, la necesidad de que la provincia considerara su independencia.

Los retos políticos y económicos de la ratificación se incrementaron considerablemente luego de que la administración estadounidense bajo George W. Bush anunció en marzo de 2001 que Estados Unidos no ratificaría el Protocolo de Kioto. Dado que las empresas canadienses están en concurrencia directa con las estadounidenses y sobre todo con el mercado de ese país, las asociaciones patronales, particularmente en los sectores energético y manufacturero, señalaron que las medidas reglamentarias que se consideraban necesarias para alcanzar los objetivos de Kioto tendrían como efecto dañar la posición de concurrencia de las empresas canadienses en el mercado norteamericano (Smith, 2002). Con el fin de disuadir al gobierno de Chrétien de que ratificara el protocolo, los grupos industriales realizaron una campaña de cabildeo de gran envergadura que culminó en una campaña publicitaria a nivel nacional en contra de la ratificación del Protocolo y promoviendo un enfoque “canadiense” que fuera menos dañino para los intereses económicos de Canadá.

Es en este contexto que la ratificación del Protocolo de Kioto a finales del 2002 parece constituir un evento que marcará la política ambiental de la administración de Chrétien, una demostración inusual de determinación en materia de medio ambiente. ¿Por qué el gobierno de Chrétien ratificó el Protocolo de Kioto pese a la oposición de las provincias del oeste y una gran parte de los hombres de negocios? En conjunto, tres factores parecen haber sido importantes para el gobierno: la opinión pública canadiense, la capacidad del gobierno de mitigar los costos económicos y políticos de la aplicación del tratado y la reputación internacional de Canadá.

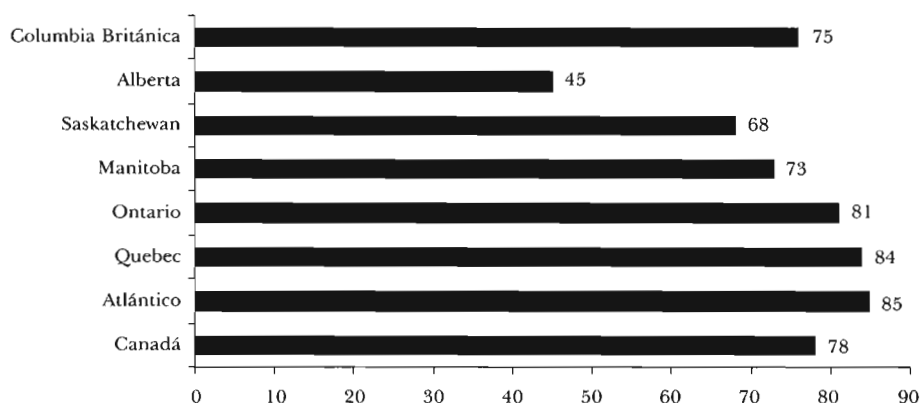
Se debe señalar que pese a una opinión pública desfavorable en Alberta y en menor grado en Manitoba y Saskatchewan, la población canadiense en su conjunto favorecía la ratificación del Protocolo de Kioto. En un sondeo realizado poco antes de la ratificación en 2002, 78 por ciento de los canadienses se decían a favor o muy a favor de la ratificación del protocolo. El índice de aprobación llegaba incluso a 85 por ciento en el este del país y a 81 por ciento en Ontario de donde provienen la mayoría de los diputados liberales (véase gráfica). Así, en conjunto, sobre este tema tan presente en los medios, la opinión pública aprobaba una política de ratificación.

Además entre la firma del protocolo y su ratificación en 2002, el gobierno canadiense había actuado en la escena internacional para obtener concesiones en las modalidades de aplicación del protocolo que disminuirían los costos de las reducciones de emisiones impuestas por el tratado. Así, en colaboración con otros países, contribuyó a que se aceptaran mecanismos “flexibles” de aplicación del protocolo que son favorables a sus intereses. Entre estos mecanismos se encuentra la posibilidad para el gobierno y las empresas canadienses de invertir en proyectos situados en otros países y que resultarían en una baja de las emisiones del país o incluso en un crecimiento de los “pozos de carbono” como los bosques y tierras agrícolas que absorben el bióxido de carbono. El protocolo permite además que los países que inviertan en la reducción de los gases de invernadero en otros países contabilicen esas reducciones como propias para lograr los objetivos del tratado.

Aunque estos mecanismos fueron denunciados como medios para que los países más industrializados evitaran reducir sus propias emisiones de gas de invernadero, contribuyeron claramente a reducir los costos políticos y económicos de la aplicación de los objetivos de Kioto en Canadá. Además, muchas inversiones hechas en el extranjero por motivos puramente comerciales pudieron ser contabilizadas en el marco de estos mecanismos. Con las concesiones, el gobierno de Chrétien adoptó medidas a nivel nacional para reducir la oposición del medio empresarial. Se comprometió ante los industriales a disminuir los costos de reducción de las emisiones a 15 dólares canadienses por tonelada. El gobierno federal indemnizaría a las empresas por todos los costos de aplicación que excedieran ese límite. Esta garantía de un límite razonable de los costos del protocolo para las empresas contribuyó a desacreditar el discurso alarmista de varias asociaciones patronales y del gobierno de Alberta respecto a las consecuencias económicas de la ratificación.

Al haber mitigado los costos políticos y económicos de su aplicación, y beneficiándose del apoyo de la opinión pública canadiense, el gobierno de

El Protocolo de Kioto y la opinión pública canadiense



Fuente: Centro de investigación e información de Canadá, noviembre de 2002.

Chrétien decidió entonces ratificar el Protocolo de Kioto a finales de 2002. Esta decisión le permitió además validar su compromiso hacia el bien común de la humanidad y una diplomacia que prefiere la colaboración multilateral que el aislacionismo y la acción unilateral. Considerando la importancia que tiene esta orientación en materia de relaciones exteriores para la eficacia de la diplomacia canadiense así como para la identidad nacional de su población, que continúa considerando el internacionalismo como un símbolo nacional que la distingue de los Estados Unidos, la participación en los esfuerzos de la comunidad internacional para enfrentar el que podría constituir el principal desafío ambiental del planeta, influyó sin duda en la decisión del gobierno (Bernstein, 2002).

Conclusión

Luego de su retiro anunciado para el inicio de 2004, el primer ministro Jean Chrétien habrá dirigido el gobierno canadiense por más de una década. Aunque es demasiado temprano para emitir un juicio definitivo sobre estos años en materia de política ambiental, parece claro que, juzgado a la luz de las esperanzas que su llegada al poder suscitó en 1993, el resultado en conjunto será considerado decepcionante por muchos analistas. Aunque el programa electoral del Partido Liberal permitía anticipar un papel importante para el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente en la orientación general del gobierno, las limitantes presupuestales, la oposición de los

círculos de negocios y las tensiones federales-provinciales habrían limitado las intenciones del gobierno. Los resultados de 2002 sobre Kioto y la protección de las especies en peligro no logran que se olviden las reticencias de la década que les precedió.

En conjunto, las políticas analizadas en este capítulo ilustran las dinámicas políticas que influyen en la formulación de las políticas ambientales en Canadá. Aunque impone ciertas limitantes y otorga un lugar significativo a las relaciones intergubernamentales, la división constitucional de los poderes en materia del medio ambiente representa rara vez una limitación insuperable a la intervención federal en materia de protección al ambiente. Si cierta ganancia política no se asocia directamente a una intervención, la tentación para el gobierno federal de dejar el asunto a las provincias es muy fuerte. Es en este contexto que el papel de la opinión pública debe ser reconocido como fuente importante de motivación de la intervención federal, permite igualmente a los activistas ecologistas apoyarse en ellas para contrarrestar en parte la influencia de los ámbitos empresariales y los gobiernos provinciales sobre la política ambiental de la Federación.

Capítulo 5

La política de los derechos indígenas

CLAUDE DENIS*

Introducción

COMO casi todos los países de América, Canadá alberga una población de pueblos indígenas quienes, por definición, se encontraban aquí antes de que los europeos cruzaran el océano para fundar nuevas sociedades, un “nuevo mundo”. Junto con Estados Unidos, Canadá es un país de Primer Mundo, miembro del Grupo de los Siete países más ricos e industrializados del mundo. Quienes conocen a este país sólo como una democracia rica del norte quizá se sorprendan al conocer, por un lado, que hay pueblos indígenas en Canadá y, por el otro, que muchos de ellos viven en gran pobreza. Aunque el país es indudablemente rico y la mayoría de su población vive como parte de la “clase media”, Canadá no ha eliminado la pobreza —que ha, de hecho, crecido en las pasadas dos décadas; y no ha acabado con lo que sólo puede ser llamado el “colonialismo interno” bajo el cual sus pueblos indígenas han vivido por los últimos cuatro siglos.

Este capítulo comienza con el reconocimiento de que, en la medida de que pueda mejorar, la situación de los pueblos indígenas de Canadá cambiará como resultado de un proceso que es, primero y ante todo, político. Por consiguiente, el capítulo se enfoca en el presente y en el futuro, mientras delinea el origen histórico de la presente situación; y en la dinámica y desarrollo políticos sin olvidar sus dimensiones sociodemográficas y económicas. La primera sección ofrece un panorama de la actual situación social, económica y demográfica en el contexto del estatus político de los pueblos indígenas. La segunda parte estudia la manera en que se dio la actual situación. Tercero, repasamos las formas y la medida en la cual están cambiando.

* Profesor, Universidad de Ottawa, Escuela de Estudios Políticos.

El “Cuarto Mundo”: un panorama demográfico, socioeconómico y político

Se utilizan varios nombres para referirse a los pueblos indígenas en Canadá. Algunos de estos nombres son prácticamente sinónimos, otros no, y otros se utilizan de manera ambigua. Aborígen, nativo, indígena: estos términos se utilizan ampliamente para describir a personas originarias de América que no son inmigrantes, colonos o colonizadores. A la luz de la ciencia occidental contemporánea, esta definición básica no es del todo útil, ya que no se piensa que los humanos sean nativos de América: los pueblos “indígenas” migraron al hemisferio hace miles de años y eventualmente poblaron el territorio desde Alaska y las tierras árticas hasta Tierra del Fuego. Pero indudablemente han estado aquí por largo tiempo y en todo caso son los primeros habitantes de América.¹ De ahí que el nombre “Primeras Naciones” se haya vuelto popular en Canadá desde principios de los años ochenta. Pero, que veremos más abajo, el término “Primeras Naciones” es más específico que los otros tres de arriba.

La Constitución canadiense reconoce tres categorías de personas bajo la categoría general “Pueblos aborígenes” (Sección 35, Acta Constitucional, 1982): indios, inuit y métis. La categoría inuit es la más sencilla de comprender: los Inuit son el pueblo del Ártico, del norte polar; en otras partes del mundo, desde Alaska hasta el norte de Rusia y Siberia, los pueblos del extremo norte son llamados esquimales. Para los inuit de Canadá, el contacto con “el hombre blanco” es tan reciente que pertenece a la memoria viviente. Viven en pequeñas y remotas comunidades que constituían apenas 45,070 habitantes en el 2001 (Statistics Canadá, 2003).

Hay una ley federal, a la cual regresaremos, llamada el Acta India, que define quién tiene oficialmente el “estatus indio” en Canadá. Indios de estatus son generalmente miembros de bandas (el equivalente de las tribus en Estados Unidos); tienen el derecho de vivir en reservas (reservaciones en los Estados Unidos) y de elegir los consejos y jefes de banda que tienen cierta autoridad para dirigir sus asuntos –bajo la autoridad general de Asuntos Indios y del Norte de Canadá (AINC), un departamento del gobierno federal. Muchos indios de estatus, sin embargo, viven “fuera de reserva”, frecuentemente en las zonas más marginadas de las grandes ciudades. Hay 612 bandas a lo largo y ancho de Canadá, 80 por ciento de las cuales se encuentran en zonas aisladas ricas en recursos naturales pero donde el desarrollo económico está tristemente ausente.

¹Para consultar la historia general de los pueblos indígenas de Canadá, véase Dickason (2002).

Las bandas indias frecuentemente se denominan primeras naciones; y la Asamblea de las Primeras Naciones (APN) es la federación de estas bandas. Es la mayor de varias organizaciones indígenas pan-canadienses. Además de las bandas reguladas bajo el Acta India, la APN reconoce otras 12 “comunidades de Primeras Naciones” para un total de 624.

Población indígena registrada por región, 2001

<i>Región</i>	<i>Población (porcentaje de Canadá)</i>	<i>En reserva (porcentaje de población de PN)</i>	<i>Fuera de reserva (porcentaje de población de PN)</i>
Atlántico	26,991 (3.9)	17,412 (64.5)	9,579 (35.5)
Quebec	64,404 (9.3)	44,857 (69.6)	19,547 (30.4)
Ontario	157,062 (22.8)	79,670 (50.7)	77,392 (49.3)
Manitoba	109,788 (15.9)	69,689 (63.5)	40,099 (46.5)
Saskatchewan	108,801 (15.8)	55,340 (50.9)	53,461 (49.1)
Alberta	87,703 (12.7)	58,046 (66.2)	29,657 (33.8)
Columbia Británica	112,305 (16.3)	56,895 (50.7)	55,410 (49.3)
Yukón	7,751 (1.1)	3,908 (50.4)	3,843 (49.6)
Territorios noroccidentales	15,296 (2.2)	10,871 (71.1)	4,425 (28.9)
Canadá	690,101 (100)	396,688 (57.5)	292,413 (42.5)

Fuente: Registro Indio, Departamento de Asuntos Indios y del Norte de Canadá. Las cifras son del 31 de diciembre de 2001.

El contar a la población indígena es algo tramposo. Todos los indios de estatus se encuentran registrados en el departamento federal de Asuntos Indios y del Norte de Canadá (AINC) que es el encargado de administrar el Acta India. Junto con la población inuit registrada, es el grupo más sencillo de contar (véase tabla). En el 2001, el Registro Indio contó a 690,101 indios de estatus, 42.5 por ciento de los cuales vivían fuera de reserva. Pero, de acuerdo con el censo de la población canadiense de 2001, hay 608,850 individuos que se identifican como indios. La discrepancia surge del hecho ampliamente reconocido de que los censos subestiman la población indígena, por una variedad de razones a las cuales retornaremos. Podremos notar inmediatamente, sin embargo, que ciertas bandas indias se rehúsan a participar en los censos, en el contexto de su insatisfacción con su estatus político. Además, mucha gente indígena que vive en las ciudades experimenta condiciones de vida extremadamente difíciles y, como otras poblaciones marginadas, son más susceptibles de ser obviados por los censores.

La categoría *métis* (mestiza) es la más complicada de contar y definir. Como noción general, un *métis* se definiría como una persona de ascenden-

cia mixta, “sangre” mezclada. En el contexto canadiense, la población métis incluye comunidades en las provincias de las Praderas (Manitoba y Saskatchewan) que se desarrollaron desde el siglo XVIII en centros de comercio de pieles a partir de la unión de comerciantes “blancos” y mujeres indígenas. Es esta “nación” métis la que da origen a la provincia de Manitoba y que fue la protagonista de dos rebeliones en la segunda mitad del siglo XIX. Pero otros grupos pueden ser contados como méti, desde “indios de no estatus” (personas que han perdido el estatus o que nunca lo obtuvieron teniendo derecho a hacerlo) hasta otras comunidades de ascendencia mixta en provincias desde Terranova hasta la Columbia Británica. En el censo de 2001, 292,310 personas se identificaron como méti. Otras 30,080 dieron una respuesta de identidad indígena múltiple lo que da un total de 976,305 personas identificadas como indígenas. Esto representa un incremento del 22.2 por ciento en un periodo de cinco años: la población indígena es joven y crece rápidamente.

La mayor parte de la política de derechos indígenas en Canadá se ha enfocado en las primeras naciones y sus territorios de reserva establecidos: las discusiones sobre el futuro del autogobierno indígena se limitan casi exclusivamente a estas Primeras Naciones. Quedan fuera de la discusión política, pues, más de la mitad de los habitantes indígenas del país que viven en ciudades o fuera de los territorios reconocidos de las primeras naciones. Esta marginalización es ciertamente uno de los hechos más sorprendentes, y cuestionables, de la situación de los pueblos indígenas en Canadá.

Sobre los orígenes del “Cuarto Mundo”

Se dice a veces que los pueblos indígenas de Canadá viven en el Cuarto Mundo. Esto significa que viven en condiciones de pobreza, marginación y privación similares al Tercer Mundo dentro de las fronteras de un país capitalista avanzado de Primer Mundo. Se estima, por ejemplo, que hasta el 80 y 90 por ciento de la población económicamente activa de las comunidades de primeras naciones encuentra que es imposible encontrar un empleo como tal (Real Comisión sobre los Pueblos Aborígenes, 1996).

La historia europea en América comenzó en el siglo XVI con vulnerabilidad militar y demográfica y un enraizado sentimiento de superioridad sobre los indios. Confrontados con el arribo de estos nuevos habitantes, a quienes fácilmente hubieran podido exterminar —o, al menos en la región norte del continente, dejado morir— en las primeras décadas, los pueblos indígenas

decidieron darles la bienvenida, ayudarlos y concertar alianzas con ellos.² Varias de estas alianzas se convirtieron en tratados, algunos de los cuales aún continúan vigentes.

En la mitad septentrional de América del Norte –lo que se estaba convirtiendo en Canadá– no es sino hasta mediados del siglo XIX que los pueblos indígenas pueden ser considerados como una fuerza militar de poca importancia. De hecho, hasta la mitad del siglo XIX en Canadá, se podía decir que muchas áreas no estaban bajo control Eurocanadiense. Para entonces los (ex) europeos habían logrado la superioridad demográfica y los pueblos indígenas eran más marginalizados social, económica y territorialmente. El vasto territorio canadiense se iba a vaciar de “indios”. El sentimiento de superioridad –moral, religioso, tecnológico, etcétera– que los europeos habían traído consigo en sus barcos estaba en camino de establecerse materialmente en tierra india.

Para el último cuarto del siglo XIX, se había logrado. Una relación plenamente colonial podía formalizarse entre el recién formado Estado canadiense y los pueblos indígenas. El Acta de la América del Norte Británica (Acta ANB) que estableció un Estado federal en 1967 y que sigue siendo el marco constitucional básico, le dio al gobierno federal plena responsabilidad sobre la política india. En 1876, Ottawa –el gobierno federal– agrupó una serie de leyes preexistentes en una, el Acta India. A través del Acta India, los pueblos indígenas (a excepción de los métis no cubiertos por el acta) se convirtieron en protegidos del Estado canadiense –una relación legal similar a la que hay entre padres e hijos. Los indios registrados con el gobierno federal vivirían en reservas, pedazos de tierra frecuentemente colocados convenientemente lejos de áreas etiquetadas para población “blanca”, representando una fracción de la tierra previamente india y usualmente insuficiente para mantener un desarrollo económico. Aquellos que por alguna razón no estaban registrados –quizá habían estado cazando el día que los agentes gubernamentales llegaron al pueblo a hacer la lista– se encontraron en una tierra de nadie social, no reconocidos oficialmente pero víctimas del racismo de los colonos.

Este sistema aún se encuentra vigente con muy pocos cambios. Sólo una reforma significativa del Acta India ha ocurrido, en los años cincuenta, haciéndolo menos represivo: las personas tendrían más libertad para llevar a cabo prácticas tradicionales como el Potlatch y el Baile del Sol, ya no requerirían un pase especial para dejar el territorio de la reserva, etcétera. Indios de estatus obtuvieron el derecho a votar en elecciones federales hasta 1960. Antes, para votar, los indios de estatus debían renunciar a su estatus oficial, haciéndolos

² Para una perspectiva indígena de esta historia, véase Sioui (1992).

inelegibles para vivir en reservas, participar en la vida de su comunidad y privando a sus hijos del acceso a su comunidad. La discriminación legal hacia mujeres de estatus concluyó sólo hasta 1985 con una variedad de consecuencias negativas imprevistas todavía en pie. Aparte de estos pocos cambios, el Acta India todavía gobierna la vida de los pueblos indígenas en Canadá, incluyendo (a razón de dejarlos fuera del sistema) aquellos sin estatus.

Durante la mayor parte del siglo xx, los pueblos indígenas fueron invisibles, sin ningún peso político. Muchos esperaban que desaparecieran, bajo la creencia evolucionista de que eran atrasados y destinados a ser absorbidos por la civilización. El Acta India estaba y está estructurada para facilitar esta desaparición, esta asimilación. Sin embargo, esta expectativa no se ha cumplido. ¿Qué sucedió? El primer componente de una respuesta es que la expectativa era errónea basada en una serie de supuestos que se debían más a la arrogancia cultural de la civilización europea y al poder abrumador de los estados herederos que a un análisis científico bien cimentado. Un punto de vista más modesto reconocería que diferentes sociedades se han desarrollado en modos distintos a través del tiempo; que la historia europea no es punto de referencia para el resto del mundo; que las sociedades indígenas han estado capacitadas para mantenerse a través de los siglos y que continuarán estándolo en el futuro previsible –si no son exterminados por los herederos europeos más poderosos. Resulta, además, que las sociedades indígenas han estado capacitadas para resistir la presión de los Estados colonizadores, tanto así que sobrevivieron –a lo largo de América– décadas y hasta siglos de intentos por eliminarlos.

Sobrevivir y resurgir no eran, sin embargo, resultados predeterminados; y gran daño ha sido causado a las vidas y cultura de los pueblos indígenas. La enfermedad ha sido un peligro en particular, dado la falta de defensa de estos pueblos contra males traídos desde Europa por personas que habían tardado cientos (si no es que miles) de años para desarrollar inmunidad contra ellas (Sioui, 1992). Debido a las enfermedades, la población indígena en Canadá se ha reducido de más de 2 millones al momento de la llegada de los europeos a unos cuantos cientos de miles a inicios del siglo xx, aumentando la posibilidad de que los pueblos en verdad desapareciesen –eliminados por las enfermedades de la “civilización”. Pero durante los últimos 100 años, la población indígena de Canadá se ha recuperado, y ahora es significativamente más joven que la población general del país, y está creciendo rápidamente.

La enfermedad tiene su propia lógica y tiempo y los pueblos indígenas fueron eventualmente capaces, después de gran sufrimiento, de superar esta ame-

naza. La política gubernamental obedece a una lógica diferente y presenta un tipo de amenaza distinto. Siendo la principal meta del gobierno el asimilar a los pueblos indígenas a la corriente eurodominante –o “blancocorriente” (Denis, 1997)– de la sociedad canadiense, se utilizaban dos instrumentos principales: la marginación socioeconómica y la opresión cultural.

En términos socioeconómicos, el confinamiento de los indios a las reservas que no proporcionan la suficiente tierra para permitir el desarrollo económico, ha producido una profunda dependencia económica de las bandas indias en el gobierno canadiense, y profunda y duradera pobreza para la gran mayoría de los pueblos indígenas. Hasta este día, muchas reservas no tienen acceso a agua potable y a un suministro constante de energía eléctrica y la escasez de vivienda es común; en el invierno canadiense, tal carencia de recursos básicos produce gran penuria. La opresión cultural ha asumido muchas formas, incluyendo el poner en entredicho el participar en prácticas culturales indígenas que van desde la religión hasta el idioma. Hasta los años sesenta, las principales iglesias canadienses (católica, anglicana y unida), bajo contrato con el gobierno federal, dirigían los llamados colegios residenciales para niños indios. Estas escuelas frecuentemente estaban alejadas de las comunidades de los niños, las cuales podían visitar sólo en los meses de verano si acaso; los niños asimilaban a la fuerza el inglés (a veces francés), el cristianismo y los modales europeos, mientras se les prohibía hablar sus propios idiomas, los niños no podían tener el cabello largo y en trenza, etcétera. Se ha vuelto de conocimiento general que, además de este abuso cultural generalizado y sistemático, varias formas de abuso físico y sexual eran frecuentes en estas escuelas, resultando en generaciones de niños indios creciendo con traumas, muchos de ellos haciéndose dependientes de las drogas o del alcohol, y frecuentemente repitiendo el ciclo de abuso con su cónyuge y sus hijos.

Como consecuencia de la política gubernamental de asimilación, que fue abandonada oficialmente en los años setenta pero permanece vigente en muchas formas prácticas, la vida en las comunidades indígenas –sea en reservas o en áreas empobrecidas de las ciudades de Canadá– es difícil, ruda y poco saludable. La gran mayoría de la gente indígena no puede hablar la lengua de sus antepasados. Las tasas de abuso, dependencia al alcohol y las drogas, y suicidio son mucho más altas que en el resto de la población canadiense. La esperanza de vida de los pueblos indígenas es más corta y los niveles generales de salud son más bajos; la educación promedio y los niveles de ingreso son mucho menores.

Ganando terreno (1): de la decisión Calder al Acuerdo de Charlottetown

A pesar de lo terrible de su situación, los pueblos indígenas nunca han cesado de demandar que sus derechos sean reconocidos por el gobierno canadiense. Y han mantenido, de la mejor manera posible dadas sus difíciles circunstancias, sus tradiciones y prácticas culturales. No es sino hasta principios de los años setenta que la situación comenzó a dar muestras de un mejoramiento potencial. La primera señal la dio la Suprema Corte de Canadá en la decisión Calder de 1973 (llamada así por Frank Calder, el entonces jefe del pueblo Nisga'a de la Columbia Británica noroccidental).³

Desde finales del siglo XIX, los nisga'a habían intentado negociar un tratado con los gobiernos canadiense y de la Columbia Británica, a fin de que reconocieran su autonomía cultural y política y su autoridad para controlar el desarrollo económico en su territorio. Pero el gobierno provincial nunca se había interesado en firmar tales acuerdos con ninguna de las más de 100 comunidades de primeras naciones en la Columbia Británica; y el gobierno federal no veía el caso de negociar con primeras naciones mientras la provincia no participara. Cansados de esperar a los gobiernos, los nisga'a eventualmente llevaron su reclamo a la Corte para obligar a los gobiernos a negociar; argumentaban que, como pueblo aborígen, tenían derechos legales colectivos. El caso Nisga'a o Calder eventualmente llegó a la Suprema Corte de Canadá, que confirmó que los nisga'a poseían ciertos derechos aborígenes aunque no los definió. Esta pionera decisión forzó al gobierno canadiense, bajo el primer ministro Pierre Elliott Trudeau, a abandonar su política asimiladora y gradualmente reconocer que los derechos aborígenes sí existen.

A lo largo de los años setenta, la presión indígena sobre los gobiernos se acumuló mientras que las organizaciones indígenas ganaban legitimidad y posición en los ojos canadienses. La primera de éstas es la Asamblea de las Primeras Naciones (APN), una federación de más de 600 bandas que había estado activa (pero marginalmente) por décadas bajo el nombre de la Hermandad India Nacional pero que se reposicionó bajo el nuevo contexto. Otras organizaciones clave incluían el Tapirisato Inuit (TI); el Consejo Aborígen de Canadá (CAC), antes conocido como el Consejo Nativo de Canadá (CNC); el Consejo Nacional Métis (MNC), creado en 1983 a raíz de una división en el CNC; así como la Asociación de Mujeres Nativas de Canadá (AMNC) creada en 1974 y que alcanzó prominencia a finales de los años ochenta. La presión indígena

³Sobre el desarrollo de las concepciones de "derechos aborígenes" en Canadá, véase Asch (1988).

culminó en 1981-1982 con la inclusión de los derechos aborígenes en la recientemente adoptada Constitución canadiense (como su sección 35). Pero la Constitución, como la decisión Calder, no definió cuáles eran esos derechos: esta tarea se dejó a las negociaciones y los casos en las cortes. Tres conferencias constitucionales se celebraron entre 1983 y 1987 a fin de lograr un acuerdo entre todos los gobiernos y las organizaciones indígenas principales sobre cuáles serían esos derechos; pero estos esfuerzos fracasaron.

Después del fracaso de la última conferencia, las provincias y el gobierno federal llegaron a un acuerdo sobre el estatus de Quebec dentro de Canadá, como consecuencia de la insatisfacción de la provincia con el Acta Constitucional de 1982 (que se negó a ratificar). Las organizaciones indígenas reaccionaron a esto, el Acuerdo del Lago Meech, con enojo y angustia, ya que sus propios esfuerzos habían sido infructuosos y se opusieron a él argumentando que sus preocupaciones no debían ser dejadas de lado. A pesar de ser firmada por los primeros ministros, el Acuerdo del Lago Meech necesitaba ser ratificado por el parlamento federal y por las legislaturas provinciales a más tardar en 1990. En el curso de tres años, la oposición al acuerdo cundió entre la población canadiense y las preocupaciones de los líderes indígenas se convirtieron en una de las razones claves que citaba la gente para oponerse a él. Para muchos canadienses, este nuevo apoyo a los reclamos indígenas era indudablemente sincero, pero muchos simplemente cooptaron a la oposición indígena para lograr su fin de coartar el acomodo de los reclamos nacionalistas de Quebec. Conforme se acercaba el plazo de junio de 1990, dos legislaturas aún no habían ratificado el acuerdo. En Manitoba, un miembro indígena de la legislatura llamado Elijah Harper logró bloquear una iniciativa de último minuto para aprobar el acuerdo. El acto de Harper se convirtió en un símbolo clave de la oposición popular al Acuerdo del Lago Meech y de la solidaridad del pueblo canadiense con los pueblos indígenas. El plazo se cumplió y el acuerdo murió.

Por una causalidad fortuita, una gran crisis estalló en Quebec entre una comunidad Primera Nación y sus vecinos no indígenas a días del fracaso del Acuerdo del Lago Meech. Cuando la pequeña municipalidad de Oka, cerca de Montreal, decidió expandir un campo de golf en un área que la vecina comunidad mohicana de Kanesatake reclamaba como tierra sagrada, ya que contenía un cementerio, los mohicanos bloquearon el camino para detener el inicio de los trabajos en el campo. Luego de semanas de tenso enfrentamiento, la municipalidad le pidió a la policía provincial que interviniera y desmantelara el bloqueo. Cuando la *Sureté de Québec* (SQ) intentó hacerlo, "guerreros" mohicanos y los policías intercambiaron disparos, un policía murió y la SQ

se retiró. El enfrentamiento continuó y otras comunidades mohicanas se involucraron, ya que personas de la reserva Kanawake bloquearon uno de los puentes principales que unía a la isla de Montreal con su costa sur, cruzando el San Lorenzo. Esto creó una interrupción seria en la vida diaria de Montreal incrementando exponencialmente la tensión entre los habitantes de Montreal (y de Quebec en general) y los pueblos Primera Nación. Como había sucedido en el debate del Lago Meech, los canadienses fuera de Quebec fueron presios en expresar su solidaridad con los pueblos indígenas en contra de Quebec. Mientras tanto, en Oka/Kanesatake, las fuerzas armadas canadienses fueron llamadas por el gobierno de Quebec y las negociaciones eventualmente lograron resolver el conflicto de forma pacífica.

La combinación de la crisis de Oka y el rechazo del Acuerdo del Lago Meech produjo un daño duradero entre los habitantes de Quebec y los pueblos indígenas –si bien a principios del siglo XXI se lograrían acuerdos importantes entre el gobierno de Quebec y los pueblos Cree e Innu. Pero mientras los habitantes de Quebec y las Primeras Naciones se alejaban, otros canadienses se habían percatado más de la situación y los reclamos de los pueblos indígenas, y simpatizaban con ellos. Como resultado, cuando inició una nueva ronda de negociaciones constitucionales en 1991, la agenda de las organizaciones indígenas fue rápidamente incluida entre los asuntos a tratar. Estas negociaciones eventualmente produjeron el Acuerdo de Charlottetown, que incluía el pionero reconocimiento del “derecho inherente al autogobierno” de los pueblos indígenas.⁴ Este concepto se basa en las nociones de que: *a*) los pueblos indígenas ocuparon América primero, y eran pueblos autogobernados al momento de la llegada europea; y que *b*) en Canadá, los pueblos indígenas nunca habían entregado su soberanía ni habían sido conquistados, lo cual significa que siguen siendo soberanos y autogobernados. Aun cuando era muy radical el reconocer este derecho para los gobiernos canadienses, todavía representaba un punto medio inaceptable para ciertas comunidades indígenas quienes habían firmado tratados con la Corona británica en el siglo XIX y quienes insistían que eran acuerdos internacionales que no debían ser “domesticados” al incluirlos en la Constitución. El Acuerdo de Charlottetown se sometió a referéndum en el otoño de 1992 y la mayoría del electorado canadiense votó en su contra; los votantes indígenas también lo rechazaron, en parte al votar en contra de él y en parte al boicotear el referéndum para no reconocer la “domesticación” que el acuerdo hacía de los derechos del tratado.

⁴ Los derechos indígenas eran sólo uno de varios componentes del Acuerdo de Charlottetown. Hay una discusión amplia de este acuerdo (y del Acuerdo del Lago Meech) en otra parte de este volumen.

Ganando terreno (2): las cortes, Nunavut y el Tratado Nisga'a

Los intentos de lidiar con los temas indígenas mediante el cambio constitucional terminaron con el fracaso del Acuerdo de Charlottetown. En la década siguiente a ese fracaso, el APN y otras organizaciones indígenas perdieron gran parte de su posición duramente ganada, ya que los gobiernos percibieron que las organizaciones no podían dar el apoyo a sus miembros. Algunas confrontaciones, similares a la de Oka/Kanesatake ocurrieron en Ontario (donde un hombre indígena fue muerto por un policía en circunstancias aún turbias), la Columbia Británica y Nueva Brunswick, y la población canadiense estaba menos dispuesta a simpatizar con los activistas indígenas ahora que los conflictos no eran en Quebec.

En su trato con los pueblos indígenas, desde Charlottetown, el gobierno canadiense ha estado menos dispuesto a negociar con organizaciones pancanadienses, prefiriendo en cambio las negociaciones con Primeras Naciones individuales –donde, sobra decirlo, el balance de poder es mucho más favorable para el gobierno. Desde 2001, el gobierno canadiense también ha buscado, por primera vez en más de 30 años, el llevar a cabo una reforma significativa del Acta India a través de la propuesta Acta de Gobernabilidad de las Primeras Naciones. Esta reforma, promovida por encima de las enfáticas objeciones de la APN y otras organizaciones indígenas, estrecharía los controles democráticos y de rendición de cuentas sobre las bandas indias. Pero, después de más de un año de debate y controversia, el gobierno falló en adoptar el Acta de Gobernabilidad de las Primeras Naciones.

A pesar de las dificultades, la última década del siglo xx produjo significativas ganancias para los pueblos indígenas que pueden ser agrupadas en tres categorías principales: decisiones de la Suprema Corte de Canadá que afirmaron derechos de tratado y “derechos aborígenes”, la firma del Tratado Nisga'a y la creación del nuevo territorio de Nunavut donde la mayoría de la población es Inuit. Junto con estos acontecimientos, y en la resaca de la crisis de Oka, el gobierno canadiense creó la Real Comisión sobre Pueblos Aborígenes (RCPA), una encuesta mayúscula que abriría el camino de una relación entre Canadá y sus “pueblos aborígenes”. En 1996, la Real Comisión publicó su informe, acompañado de una gran cantidad de investigación, abogando el fin del colonialismo y la redefinición de la relación como una de “nación a nación”.

La demanda fundamental de los pueblos indígenas es que les permitan gobernarse en condiciones que permitan sostener su desarrollo socioeconómico:

una vez concedido esto, todo lo demás le sigue. El alcance de la autonomía buscada varía de una comunidad a otra así como las razones expuestas para justificarla: tratados que se remontan hasta la Nueva Francia o que pueden ser tan recientes como de finales del siglo XIX, el derecho inherente al autogobierno, y/o la afirmación de la soberanía no disminuida. Es en este contexto que el Acuerdo Nisga'a, firmado en 1997, y la creación de Nunavut son evidentemente importantes, y porque deberían ser más significativas que decisiones de la corte que no lidian con asuntos de autogobierno.⁵ Pero, como veremos más abajo, llevan sus propias limitaciones.

En su acuerdo de autogobierno, la primera nación Nisga'a obtuvo un amplio rango de jurisdicciones que son transferidas de los gobiernos federales y provinciales (véase Denis, 2000). Pero en vez de establecer un tercer orden plenamente autónomo, sujeto sólo a las provisiones constitucionales, el acuerdo existe en función de la legislación provincial y federal, dejando a los nisga'a en una posición similar al gobierno regional municipal. La autonomía nisga'a está circunscrita adicionalmente por estar sujeta a la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, que fue una condición necesaria para que el gobierno federal participara en el acuerdo. Además, el desarrollo económico y el sistema de justicia nisga'a están sujetos a restricciones federales y provinciales significativas. Finalmente, el gobierno nisga'a se está estableciendo en menos del 10 por ciento del territorio que se había reclamado, dejando a muchas familias sin claro acceso a su territorio tradicional.

Uno quizá se preguntará por qué los negociadores nisga'a –y luego, los votantes nisga'a que ratificaron el acuerdo en un referéndum– consentirían un trato que está tan distante de sus metas. Conforme las negociaciones habían avanzado, se había vuelto claro que los gobiernos provincial y federal no cederían en una variedad de temas (como indicado arriba) y, más importante, que el ambiente en la Columbia británica para firmar el acuerdo probablemente empeoraría antes de mejorar. Al aproximarse una elección provincial y hacerse evidente que el gobierno relativamente amistoso sería derrotado por un partido opuesto a un acomodo con primeras naciones, los negociadores y votantes nisga'a llegaron a la conclusión de que era ahora o nunca, y que un acuerdo imperfecto era mejor que ninguno. En esto, así como en su preocupación sobre la elección de un nuevo gobierno, estaban en lo cierto.⁶

⁵ Sobre Nunavut y el Tratado Nisga'a, así como una gran variedad de otros asuntos de la política indígena contemporánea en Canadá, véase Bird, Land y Macadam (2002).

⁶ Su preocupación sobre la elección fue, sin embargo, prematura, tomó otros cuatro años para que el gobierno perdiera una elección. No obstante, perdió y el proceso de tratados en la Columbia británica está prácticamente congelado.

Nunavut, la región ártica este de Canadá, se estableció como el tercer territorio del norte en 1999, después de una década de negociación entre los pueblos indígenas de los territorios noroccidentales (TNO) y el gobierno federal. La parte occidental de los TNO se había apartado como el territorio del pueblo Dene, Denendeh, que se crearía en un proceso paralelo al de Nunavut; pero el acuerdo ha sido difícil de alcanzar, y esto ha retrasado el establecimiento de Denendeh. La creación de Nunavut requería una enmienda constitucional, la cual se facilitaba por el hecho de que sólo el gobierno federal debía aprobar el cambio, ya que era un solo territorio el afectado. Nunavut está aislado geográficamente, con una población de unos pocos miles. Es además una de las pocas regiones de Canadá donde la mayoría de la población es (y permanecerá) indígena, lo cual hizo posible establecerlo como una jurisdicción territorial “ordinaria” (*i.e.* sin un gobierno indígena explícito) y confiar en que funcionaría como una jurisdicción indígena inuit. Como resultado de estas particularidades, Nunavut –que, en sí mismo, es un gran avance para los pueblos indígenas de Canadá– no puede servir mucho como ejemplo para otros pueblos indígenas que buscan establecer sus propios gobiernos.

El Acuerdo Nisga’a, por su parte, se concibió como modelo para la negociación de otros tratados –de los cuales más de 100 son buscados por los pueblos de la Columbia Británica únicamente. Pero las negociaciones Nisga’a dependían en gran medida de la buena voluntad sin precedentes de su gobierno y del buen ambiente político en la provincia –y a pesar de todo ello, tanto el gobierno provincial como el federal impusieron una serie de condiciones en los negociadores nisga’a que hicieron que el acuerdo estuviese distante de ser un marco político perfecto. Pero el ambiente en la Columbia Británica ha empeorado para los pueblos indígenas desde finales de los años noventa, con la elección de un nuevo gobierno que ha denunciado el proceso nisga’a en cada oportunidad. En el 2002, el nuevo gobierno hasta llevó a cabo, y ganó, un referéndum sobre el proceso de tratado, buscando reducir severamente el ámbito de nuevas y presentes negociaciones con otras primeras naciones. Como consecuencia, el modelo (imperfecto) que el Tratado Nisga’a debiera ser ha sido desconocido por uno de los socios necesarios.

Dado que los dos eventos de autogobierno importantes de 1990 han sido autolimitados y que la ruta constitucional ha estado bloqueada desde el fracaso del Acuerdo de Charlottetown, la única otra vía disponible para que los pueblos indígenas logren avances ha sido la corte. Los años noventa y principios de los dos mil han presenciado varias decisiones históricas de la Suprema Corte de Canadá que a la vez promueven y limitan la agenda legal-política de los pueblos indígenas. Todas estas decisiones tienen como

punto de partida la Sección 35(1) del Acta Constitucional de 1982 que dice “los derechos aborígenes y de tratado existentes de los pueblos aborígenes de Canadá son ahora reconocidos y afirmados”.⁷

Desde la decisión *R. v. Sparrow* de 1990, la Suprema Corte de Canadá ha desarrollado una jurisprudencia sobre títulos y derechos aborígenes, y derechos de tratado, en juicios clave tales como *R. v. Van der Peet* de 1996, *Delgamuukw v. Columbia Británica* de 1997 y *R. v. Marshall* de 1999. Como podría esperarse, cada una de estas decisiones es bastante complicada; y, siguiendo la tradición de la ley común británica, están construidas sobre precedentes legales y a su vez sirven de precedente para casos posteriores. Más allá de las complejidades, algunos rasgos clave de la jurisprudencia emergente son claros –tanto en la manera como promueven la causa de los derechos indígenas como en la que la limitan. Por un lado, por ejemplo, la Suprema Corte ha revertido décadas y siglos de práctica colonialista al reconocer que varios pueblos indígenas tienen el derecho a pescar y cazar, sea para su propio consumo o para venta, en territorio del gobierno federal o provincial y sin tener que obedecer las leyes ordinarias correspondientes. Como resultado, las posibilidades de desarrollo económico han mejorado significativamente en muchas comunidades indígenas. Por otra parte, la Corte ha interpretado la cláusula constitucional de “derechos aborígenes” como excluyente de temas de autogobierno; afirma en cambio, una especie de derecho cultural o étnico que puede aplicarse a prácticas culturales específicas de un pueblo específico en un territorio específico, fundado en una estabilidad cultural que es inimaginable para las sociedades contemporáneas en general.

Las cortes toman decisiones sobre derechos indígenas con base en las quejas llevadas a ellas, en las que una de las partes dice ser miembro de un pueblo aborígen definido en la S.35(2) del Acta Constitucional de 1982, y tener un derecho aborígen o de tratado (S.35(1)) de hacer algo de otro modo prohibido por la otra parte (por regla general, un gobierno). Por ejemplo en el caso *Sioui* (1990), tres hermanos, miembros del pueblo hurón-wendat, fueron de caza a un parque provincial donde la caza estaba prohibida por el gobierno de Quebec. El gobierno de Quebec procesó a los hermanos *Sioui*, quienes argumentaron –presentando evidencia histórica– ante la corte que tenían un derecho de tratado remontado 200 años atrás para cazar lo que necesitaran con propósitos ceremoniales (*i.e.* religiosos). La Suprema Corte eventualmente confirmó que los miembros de la comunidad de hermanos *Sioui* sí tienen el derecho de tratado a cazar. Pero este derecho no aplica a otras comunidades,

⁷Y la S.35(2) define “pueblos aborígenes” como “pueblos indios, inuit y métis.”

no es un derecho de autogobierno, no es un derecho a pescar, y no es un derecho a cazar con fines comerciales: es un derecho para cazar en el contexto de las ceremonias religiosas.

En la importante decisión Marshall de 1999, la Suprema Corte falló que los pueblos Mik'Maw y Maliseet, de la costa atlántica, tenían un derecho de tratado del siglo XVIII para pescar comercialmente a fin de ganarse un “estilo de vida moderado”: su derecho es más amplio que el de los hurón-wendat pero no pueden enriquecerse. Y, nuevamente, no pueden autogobernarse. Al permitir la pesca comercial, la decisión Marshall puso a todas las pesquerías del Atlántico en estado de pánico: los pescadores no indígenas vieron el arribo de todo un nuevo grupo de pescadores como un grave amenaza a su supervivencia económica, ya que los acervos de pescado estaban (y están) severamente disminuidos, mientras que los pescadores indígenas se rehusaron a cargar con el costo de la sobrepesca no indígena de varias generaciones. Manifestaciones y protestas no se hicieron esperar, y el gobierno canadiense (que tiene jurisdicción constitucional sobre las pesquerías) buscó imponer límites sobre los derechos que la Corte acababa de reconocer.

Un rasgo clave del trato de los “derechos aborígenes” como derecho étnico por parte de la Corte ha sido su insistencia en la continuidad histórica de las prácticas indígenas: para ser potencialmente reconocidas como derecho, una práctica (digamos, pescar, cazar o comerciar) deberá ser demostrada por la parte indígena en el juicio como un componente “distintivo” de la cultura de la parte en el momento de “afirmación europea de soberanía” y como haber retenido ese carácter desde entonces (Denis, 2002). En otras palabras, al enfocar el derecho sobre una práctica específica, la Corte básicamente prohíbe un cambio social significativo entre los pueblos indígenas: si tus costumbres cambian, la Suprema Corte ha dicho, pierdes tus derechos. Tal punto de vista permanece fundamentado, sobra decirlo, en las ideas evolucionistas que perciben al campo de la antropología como el de “sociedades primitivas”, estáticas en contraste con los campos de la historia y la sociología que tratan con sociedades históricas y de progreso.

Conclusión

Habría sido posible para las cortes el interpretar “derechos aborígenes” como “los derechos políticos abstractos de los pueblos/sociedades aborígenes”. Esto habría llevado a un rápido reconocimiento judicial de los derechos aborígenes al autogobierno, haciendo mucho más difícil para los gobiernos resistirse a negociar con los pueblos indígenas. Pero, cuando las cortes han estado

dispuestas a promover la agenda indígena al reconocer derechos étnicos, han permanecido incapaces de deshacerse de prejuicios coloniales e indispuestos a establecer una nueva forma y nivel de gobierno dentro del orden constitucional canadiense: el colonialismo muere peleando.

Uno de los más respetados –y de la corriente principal– analistas de la política canadiense, Alan Cairns (2002), ha escrito recientemente que, cuando mucho, habrá un fin parcial al colonialismo en Canadá. Al demostrar esto, Cairns no lamenta ni ataca la negativa canadiense de abjurar el colonialismo: meramente reconoce el hecho y alienta a los pueblos indígenas a adaptarse a él. No hay indicativo, a comienzos del siglo XXI, que los gobiernos de Canadá, sus partidos políticos o su población en general estén más interesados que la Suprema Corte en acabar con el colonialismo; y entonces hay poca razón para estar en desacuerdo con la expectativa de Cairns. Canadá, al parecer, se dirige hacia una especie de criptocolonialismo. Pero si nos detenemos a pensar en ello, es un hecho sorprendente: los Canadienses y sus gobiernos se conforman con mantener un sistema colonialista, para no alterar sus hábitos y su modo de vida, décadas después de que el colonialismo ha perdido legitimidad alrededor del mundo. ¿Cómo es posible?

No hay respuestas obvias a esta pregunta; pero el hecho de que los pueblos indígenas representan sólo el 3 por ciento de la población canadiense y de que más de la mitad de ellos viven en comunidades relativamente (o muy) aisladas significa que la mayoría de los canadienses casi nunca tienen contacto con ellos. Esto ha hecho posible, durante varias décadas, que los canadienses prácticamente olviden que los pueblos indígenas existen, excepto como recuerdos exóticos de los orígenes del país –y, en todo caso, debían desaparecer y ser absorbidos por la civilización. Para los años ochenta, cuando la situación se empezó a poner políticamente incómoda, los canadienses desarrollaron un sentido de autocomplacencia –los mantenedores de la paz, los moderados, los norteamericanos amables, los amigos del Tercer Mundo– para no pensarse como los creadores de una injusticia colonial masiva. Sobra decir que el hecho de que sus intereses materiales dependan de mantener el actual sistema refuerza esta tendencia.

Ya sabemos, de las pasadas cinco décadas de neocolonialismo africano (y otros), que el colonialismo es altamente persistente. Canadá, entre otros países del “nuevo mundo”, está en el proceso de desarrollo de maneras de colonialismo nuevas, autonegantes y liberales. Tales nuevos procesos probablemente mejorarán las vidas de muchos pueblos y comunidades indígenas, sin al mismo tiempo enfrentarse a la base fundamental de sus reclamos. Esto es claramente mejor que nada, pero no algo de lo cual estar orgulloso en uno de los países más ricos del mundo.

Capítulo 6

Las políticas lingüísticas en Canadá y en Quebec

LINDA CARDINAL*

UN NUEVO tipo de política lingüística inició durante los años sesenta en la oleada de los debates sobre el lugar del francés y de Quebec en el seno de la Federación canadiense. Durante el siglo previo, políticas de prohibición del francés y de las lenguas autóctonas existieron en Ontario y el oeste del país. No está de más, en esta perspectiva, recordar algunos eventos determinantes en la historia de la lengua francesa en Canadá, pues de todos los idiomas en el país, donde hay muchos, siempre ha sido ésta la que suscita más comentario y controversia.¹

En 1791, luego de que el Acta Constitucional estableció el régimen parlamentario en Canadá y reconoció a los francocanadienses el derecho a la representación, fue después de un largo y difícil debate que el uso del francés fue confirmado en la nueva asamblea legislativa del Bajo Canadá. Al contrario, la situación del francés fuera de Quebec ha sido siempre muy precaria. Desde el siglo XIX el francés fue prohibido en la mayoría de las provincias canadienses inglesas. Además en 1840, luego de la fusión de las asambleas del Alto y Bajo Canadá, el francés no fue reconocido como idioma oficial para debatir. La situación se modifica un poco en 1867 en el momento de la proclamación del Acta de la América del Norte Británica (AANB) consagrando la Federación de las provincias de Canadá: Ontario, Quebec, Nueva Escocia y Nueva Brunswick. La AANB contiene un artículo (133) autorizando el uso del francés junto con el inglés en los debates del parlamento, de la Legislatura de Quebec y en los procedimientos ante los tribunales federales y de Quebec. Además, el artículo 93 se refiere al derecho de las minorías protestantes de Quebec y católicas de Ontario a consejos escolares separados; otorgó a los francófonos (en su gran

* Profesora, Universidad de Ottawa, Escuela de Estudios Políticos. La investigación para este texto fue posible gracias a una subvención del Consejo de Investigación de Ciencias Humanas de Canadá (núm. 410-2003-0170).

¹ Para más detalles, el lector puede referirse a la obra dirigida por Plourde Michel (con la colaboración de Hélène Duval y de Pierre Georgeault), 2000, *Le français au Québec. 400 ans d'histoire et de vie*, Montreal, Fides et les Publications du Québec.

mayoría) católicos de Ontario la posibilidad de desarrollar un sistema de educación paralelo o separado en francés. En 1969, el gobierno canadiense determinó la situación de idiomas oficiales al francés y el inglés. En la misma época, Nueva Brunswick, donde los acadianos representaban más de 30 por ciento de la población, proclamó también al francés e inglés como idiomas oficiales de la provincia. Por su parte, desde 1971, Ontario eligió privilegiar un bilingüismo de hecho, es decir que ofrece servicios en francés donde el número de francófonos lo justifica en el interior de 23 regiones consideradas bilingües. Desde finales de los años ochenta las otras provincias canadienses inglesas han seguido los mismos pasos y adoptado disposiciones legislativas favorables a la prestación de servicios en francés, aunque de alcance limitado.

En Quebec, el francés ha sido objeto de una intervención lingüística formal muy importante culminando en 1977 con la adopción de la Carta de la Lengua Francesa. El inglés también ha sido objeto de varias intervenciones lingüísticas, notablemente en busca de garantizar los derechos de la minoría anglófona de la provincia.

Este capítulo tratará las políticas lingüísticas de los gobiernos canadienses y de Quebec desde los años sesenta. Estos representan dos casos de intervención lingüística formal que hacen de Canadá un microcosmos original a través del cual se pueden estudiar los retos más importantes ligados al desarrollo de una política lingüística. El principio personalista funda la política lingüística canadiense a la vez que la política de Quebec descansa sobre el principio territorial. De forma más precisa, la política federal busca promover el francés y el inglés de igual forma en todo el país al tiempo que el gobierno de Quebec quiere reforzar la situación de la lengua francesa en su territorio. Estos dos tipos de políticas son, a primera vista, diametralmente opuestas; descansan en proyectos políticos diferentes pero, ¿son por ello irreconciliables?

El federalismo canadiense hace posible la coexistencia de diferentes proyectos políticos y estatutos entre el francés y el inglés. La división de poderes entre los gobiernos federal y provincial permite a cada uno adoptar las leyes de su elección dentro de su jurisdicción. El federalismo de esta forma ha permitido a algunas provincias o territorios adoptar disposiciones especiales frente a las lenguas autóctonas sin que el gobierno federal haya decidido hacer lo mismo. Así, los gobiernos de los territorios del noroeste y de Nunavut han reconocido un número importante de lenguas autóctonas como idiomas oficiales en el seno de su territorio además del francés y del inglés.

Aunque es un país multicultural, no existe una política particular frente a las lenguas no oficiales de Canadá, varias de las cuales fueron prohibidas

durante el siglo XIX (como el chino, el gaélico o el alemán). Según los datos del censo de 2001, el chino sería el tercer idioma más hablado en Canadá.² Es razonable pensar que la mayoría de las personas que hablan otro idioma además del inglés y el francés adopta uno u otro como idioma de trabajo. De forma más precisa 22 por ciento de la población canadiense habla francés en el hogar en comparación de 67.59 por ciento que habla inglés.³ Estos datos revelan que el francés y el inglés no se encuentran realmente en una situación de igualdad. El francés debe siempre rivalizar con el inglés para mantenerse como idioma público en Quebec como en el resto del país.

Es normal, en ciertos círculos francamente opuestos al bilingüismo, colocar al francés en las lenguas no oficiales sin considerar la situación particular de Quebec en la historia del país. Tal posición considera que el inglés constituye un idioma neutro, un instrumento de comunicación, y de igual forma el bilingüismo constituye un gasto inútil. En su plan de acción para dar un nuevo impulso a la política de los idiomas oficiales en Canadá, el gobierno canadiense reconoció la necesidad de fomentar el aprendizaje del francés y el inglés en Canadá.⁴ Según él, los canadienses son menos bilingües que los británicos que son los menos propensos en Europa hacia el aprendizaje de otros idiomas. Además, nada impide a los gobiernos el favorecer el aprendizaje de idiomas no oficiales, considérese la creciente popularidad del español en Quebec en particular después de la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y México y los nuevos discursos sobre la integración de las Américas. En la era de la globalización, la cuestión de la sobrevivencia de los idiomas da una nueva dimensión al debate sobre la diversidad cultural que obliga igualmente a reflexionar sobre las ventajas del multilingüismo.

En una primera parte, procederemos a presentar de forma más detallada los conceptos más útiles para la comprensión de las diferentes formas de intervención lingüística como las distintas políticas al respecto. En una segunda parte recordaremos los grandes principios de la política lingüística del gobierno canadiense. Después presentaremos los principales aspectos de la política de Quebec al respecto.

²Para un resumen de los datos del censo de 2001, véase www12statcan.ca/francaiscensus01/products/analytic/companion/lang/Canada_f.cfm

³*Idem.*

⁴Para más detalles, véase, *Le prochain acte: un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le Plan d'action pour les langues officielles/The next act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2003, www.pco-bcp.gc.ca

Las diferentes formas de intervención lingüística

Existen dos formas de intervención lingüística: formal e informal.⁵ La expresión “intervención lingüística formal e informal” sirve para señalar el hecho de que las lenguas se relacionan constantemente entre ellas, a menos de que se viva en un mundo cerrado. Es cierto que los lingüistas están siempre en búsqueda de grupos en que un idioma todavía no ha hecho contacto con otro. El estudio de los contactos lingüísticos informales ha permitido comprender los fenómenos lingüísticos originales como la creación de los *pidgins* o los *créoles*. Los *pidgins* aparecieron en África o en el Pacífico con el fin de facilitar las relaciones de trabajo entre las poblaciones. No son lenguas utilizadas en el hogar. Son utilizadas en el trabajo únicamente. En ocasiones son lenguas de transición que pueden desaparecer pero pueden persistir en el tiempo. En este caso serán consideradas como el *créole* en Haití, en República Dominicana o en Luisiana (donde los francófonos descendientes de los acadianos hablan el *cadjun*). Al contrario, las situaciones de contacto pueden también dar lugar a fenómenos de disglotia, alternancia de códigos y a la asimilación.⁶ Una persona puede hablar francés en la casa e inglés en el trabajo, como es común en Canadá, en particular en un medio minoritario francófono como en Alberta u Ontario. En estos medios, los fenómenos de alternancia de códigos son frecuentes, muchas veces debido a una escasez creciente de palabras o vocabulario para nombrar las cosas. El *joual* tan célebre en el teatro de Michel Tremblay, corresponde también a una forma de alternancia de códigos. En muchos casos, la alternancia de códigos difícilmente puede ser evitada. Luego de que el equivalente francés de una palabra inglesa no existe en el vocabulario corriente, se impondrá el segundo idioma. Se tuvo que utilizar la palabra *e-mail* antes de que los lingüistas de Quebec sugirieran la expresión *courriel*. El ámbito de la informática es un caso ejemplar donde la alternancia de códigos difícilmente evita el inglés, que ocupa un lugar importante y donde faltan las palabras para describir las operaciones que se efectúan.⁷ Hace ya 40 años, el gobierno de Quebec sintió la necesidad de privilegiar una intervención formal con el fin de ayudar al francés a encontrar un medio de rivalizar con el inglés tanto en Quebec como en la escena internacional. Así, en 1961, creó la Oficina de la Lengua Francesa cuyo mandato es crear y traducir las palabras que permitan evitar la alternancia de códigos.⁸

⁵ Para más detalles, véase Calvet (2002).

⁶ Para una síntesis de los debates al respecto véase Rhéal y Rhéal (1996).

⁷ La llegada de internet da lugar a un gran desafío en el ámbito lingüístico. Véase Numberg (2002).

⁸ Para más detalles véase el sitio de internet de la Oficina de la Lengua Francesa: www.olf.gouv.qc.ca

Los lingüistas han mencionado la existencia de cerca de 6,000 idiomas en el mundo, un promedio de 30 lenguas por país. De ese número, 600 estarían amenazadas con desaparecer notablemente debido a los efectos de intervenciones lingüísticas informales. Así, pese a la baja constante del patrimonio lingüístico mundial (sobre todo después de la formación de los estados-nación) las poblaciones no dejan de sentir la necesidad de comprenderse entre ellas. ¿Se pueden limitar los efectos negativos de los contactos informales entre las lenguas? Frente a las crecientes dificultades de ciertas lenguas para mantenerse, los lingüistas y los sociolingüistas reclaman cada vez más una intervención formal vigorosa con el fin de proteger el patrimonio lingüístico mundial (Nettle y Romaine, 2004). Consideran que los idiomas constituyen un elemento de la biodiversidad que se debe proteger al mismo nivel que otras dimensiones del medio ambiente.

Es posible que una intervención lingüística formal pueda contribuir a neutralizar o a reequilibrar las relaciones entre las lenguas con el fin de prolongar su esperanza de vida. Los datos sobre la situación de los idiomas muestran que las relaciones entre ellos no son neutras. Algunos dominan, otros son dominados. Raramente se encuentran en igualdad entre ellos. En ciertos casos puede ser que se acepte el dominio de un idioma como lo hacen aquellos que reconocen el inglés como la nueva *lingua franca*. En otros casos, el poder de una lengua vendrá de su capacidad de mantenerse en las organizaciones internacionales, como es cada vez más la situación del francés. El poder de un idioma se confirma cada vez más por intervenciones de orden político como el rango de idioma oficial o idioma nacional.

Idioma oficial o idioma nacional

Un idioma es oficial cuando es utilizado en el seno del gobierno. La decisión de dar tal estatuto a un idioma se debe al hecho de que sea hablado en el país. Así, en Canadá, donde el francés y el inglés son los dos idiomas oficiales del país, 17'500,000 canadienses tienen por lengua materna el inglés en comparación con 6'700,000 de los cuales 5'200,000 millones tienen el francés y dos millones tienen otro idioma materno. En Quebec, 85 por ciento de la población declara el francés como lengua materna.⁹

El estatuto de idioma nacional constituye una forma de reconocimiento que no compromete al gobierno a utilizarlo. En Mali el bambara, hablado por la mayoría de la población, es un idioma nacional sin ser oficial. El gobierno

⁹www12statcan.ca/francaiscensus01/products/analytic/companion/lang/Canada_f.cfm

tiene la obligación de comunicar en el idioma nacional de la población del país pero podrá trabajar con otra como el francés. En Quebec, las lenguas autóctonas son consideradas como idiomas nacionales. En Sudáfrica existen 11 idiomas nacionales además del inglés y el afrikaaner que son los idiomas oficiales del país.

Sin reconocer el francés como idioma oficial o nacional, el gobierno de Ontario ha decidido asegurar la prestación de la mayoría de sus servicios en francés dada la presencia de una minoría francófona concentrada en 23 regiones designadas como bilingües. Así, los franco-ontarianos tienen el derecho de recibir los servicios gubernamentales en francés en estas regiones de la provincia como los anglófonos de Quebec tienen el derecho de recibir los servicios provinciales en inglés. Sin embargo, la situación jurídica de un idioma no es siempre un buen indicador de la oferta de servicios disponibles en él. El francés es el idioma oficial de Canadá pero, como demuestran los estudios del comisariado de los idiomas oficiales, en varias regiones del país los francófonos no pueden recibir servicios federales en su lengua materna.

Existe un debate entre aquellos que consideran que un idioma no debe ser reconocido hasta que tenga una función social y la posibilidad de rivalizar con los otros idiomas mientras que otros consideran que todos los idiomas deben ser tratados de la misma forma. Probablemente no todos los idiomas obtendrán un estatuto de idioma oficial o nacional. Además se debe constatar que no son siempre las lenguas amenazadas las que reclaman ese estatuto. El inglés recibió un estatuto de lengua oficial en varios estados de Estados Unidos aunque no se pueda decir que se trate de un idioma amenazado o en vías de desaparición (May, 2001).

Las políticas lingüísticas

Las políticas lingüísticas constituyen la forma más importante de intervención lingüística formal. Existen seis tipos de políticas lingüísticas. Primero, un país puede optar por una política de no intervención, como Australia o Paraguay. Tal política considera que corresponde a la tradición o a la ley del mercado determinar el uso del idioma en el país. Se considera como una intervención formal puesto que es el resultado de una decisión del gobierno y no únicamente de una actitud de dejar pasar. Se debe decir que el idioma más fuerte saldrá beneficiado como en el caso del inglés en relación con las lenguas aborígenes de Australia o el español frente a las lenguas autóctonas en Paraguay. En segundo lugar, el gobierno de un país puede optar por una política de asimilación y decidir que los idiomas en situación de minoría deberían ser

absorbidos por el idioma mayoritario. Este fue el caso de Canadá en el siglo XIX. El gobierno canadiense y las provincias canadienses inglesas tuvieron políticas explícitas de asimilación de los canadienses franceses durante varias décadas. Entre los países que han tenido siempre políticas de asimilación están, entre otros, China, Indonesia y Brasil. En tercera instancia, un país puede privilegiar una política de inspiración territorial como Suiza, Bélgica y Quebec. Una política lingüística de tipo territorial buscará reforzar el idioma en función de su geografía.¹⁰ En cuarto lugar un gobierno puede privilegiar una política de bilingüismo institucional como es el caso actual de Canadá o de Finlandia. Una política de este tipo descansa en el principio personalista, es decir, la idea según la cual el idioma constituye un derecho individual o que la situación de las personas es más importante que el territorio en donde se encuentran. En el quinto caso, existen situaciones donde el gobierno central acepta que una parte de su población utilice un idioma diferente al resto del país y le otorga una cierta autonomía regional en el terreno de lo lingüístico. Se puede pensar en Puerto Rico, Groenlandia y las islas Aland en Finlandia. El sexto caso consiste en las políticas de recuperación lingüísticas que constituyen una forma de intervención por la cual un gobierno puede decidir revivir un idioma ancestral como el galés en el país de Gales, el irlandés y el *ulster scot* en Irlanda del norte.

Una vez que una ley ha sido aceptada, los responsables de la administración pública deben preparar los reglamentos con el fin de aplicarla. Las leyes se vuelven el objeto de una planificación intensa en función de objetivos determinados por la política y de principios reconocidos como los de libertad e igualdad. Mecanismos precisos también son creados para permitir la aplicación de las leyes, se crean organismos, se preparan presupuestos y se crean programas por cierto periodo para luego ser evaluados o transformados. Además la formulación y la aplicación de las leyes y las políticas lingüísticas darán lugar a retos de gobernabilidad que diferirán según los regímenes políticos.¹¹

La política lingüística canadiense

Antes de los años sesenta y el inicio de la intervención federal en el ámbito lingüístico, la lengua francesa sobrevivió en Canadá en función de su concentración en un territorio y gracias a la existencia de redes de solidaridad impulsadas por la Iglesia católica y las elites francocanadienses. Así, pese a

¹⁰ El lector podrá referirse al siguiente texto para una excelente explicación de los orígenes del principio territorial en relación con el principio personalista en el ámbito de la intervención lingüística:

¹¹ Para una síntesis sobre la cuestión, véase Peters (2001).

las prohibiciones impuestas al francés en las provincias canadienses inglesas, se mantuvo relativamente bien en las regiones donde la población francófona estaba concentrada en número insuficiente para asegurar su continuidad. Fueron los casos, principalmente, del este de Ontario, el norte de Nueva Brunswick y Quebec.

Desde 1947, la Asamblea Nacional de Quebec aprobó por unanimidad una moción que denunciaba la sobrerepresentación de los francófonos en la función pública federal. En la misma época, varios francocanadienses reivindicaron también el final del vínculo colonial con Gran Bretaña y la adopción de una ley sobre la ciudadanía canadiense. Algunos también sugirieron que Canadá se convirtiese en una República.¹²

Durante los años sesenta, la situación fue más explosiva. El conjunto de la población francófona de Quebec y el resto de Canadá denunciaron su situación inferior.¹³ Por ejemplo, muchos francófonos de Quebec, aunque mayoritarios en su provincia, no podían utilizar su idioma en el trabajo. Recibían menores sueldos que los anglófonos aun cuando también hablaran inglés. Además, la llegada masiva de inmigrantes a Quebec adoptando principalmente la lengua inglesa, obligó a tomar conciencia de que el francés ya no era un idioma de movilidad social y económica en el país. El tema de la asimilación de los francófonos fuera de Quebec llamaba la atención de los analistas y daba pronósticos sombríos. El sentimiento de que el francés estaba en vías de extinción en Canadá se había colocado en la población francesa que exigía una acción vigorosa con el fin de otorgar a Quebec y el resto del Canadá francés los medios para retomar el control de la situación y asegurar la permanencia del francés en el país.

En esos tiempos, los habitantes de Quebec fueron influenciados por los movimientos de liberación nacional en África y Sudamérica. Inscribieron sus reivindicaciones en el marco de un nuevo nacionalismo fundado en el principio de la autodeterminación de los pueblos y un proyecto político que desembocaba para algunos en la independencia de Quebec y para otros en la renovación de la Federación y su confirmación de la igualdad entre francófonos y anglófonos del país. Hasta nuestros días, se ha privilegiado la segunda opción.

Un primer gesto por parte del gobierno canadiense, luego de las presiones ejercidas por los líderes de opinión y políticos de Quebec para que se tomaran en cuenta las reivindicaciones de los habitantes de la provincia y los fran-

¹² Es el caso de André Laurendeau.

¹³ Para un resumen de la situación de los francófonos del país en esa época véanse los diferentes documentos de la Comisión Real de Investigación sobre el Bilingüismo y el Biculturalismo, Ottawa, Impresor de la Reina, 1967.

cófonos del resto del país fue en 1963, cuando se creó una Comisión Real para investigar la situación del bilingüismo y el biculturalismo en Canadá (conocida comúnmente como la Comisión Laurendeau Dunton o la Comisión B&B).¹⁴ La comisión investigó por varios años y propuso un conjunto de medidas con el fin de mejorar la situación de los francófonos y del francés en todo el país. Algunas fueron retomadas por el gobierno federal; entre otras, en 1969, promulgó una ley proclamando la igualdad del francés y el inglés en el país. Sin embargo rechazó toda propuesta que buscara reconocer al francés como idioma oficial en Quebec. Se debe señalar que los políticos federales de la época percibían al nacionalismo de Quebec como una amenaza importante a la unidad del país (percepción que ha perdurado). Opuesto a toda reivindicación basada en la afirmación de una identidad colectiva, el gobierno federal fijó las bases de una política lingüística que privilegiaría una acción dirigida hacia los individuos. Además considerando que existían francófonos en todo el país y no solamente en Quebec, no era útil centrar su acción exclusivamente sobre una provincia.

Influenciado por el movimiento de los derechos civiles en Estados Unidos, el gobierno canadiense de la época realizó acciones al respecto. Estableció que el idioma sería la piedra angular de una nueva concepción de la ciudadanía canadiense basada en un proyecto de sociedad justa.¹⁵ El bilingüismo, el respeto de los derechos individuales, el Estado benefactor, constituyeron los elementos clave de este proyecto (Couture, 1996). Para el gobierno de la época, la nueva ciudadanía canadiense serviría para proteger a las minorías contra los gobiernos fueran el provincial o el federal. No permitiría a una mayoría, fuese francófona o no, afirmarse como grupo. Al mismo tiempo el gobierno federal adoptó una ley sobre el multiculturalismo que consagró igualmente el derecho individual de preservar la herencia cultural pero no exigía los mismos esfuerzos por parte de los canadienses. Su adhesión al principio de bilingüismo había sido concebida como un reto de unidad nacional y pensado como uno de los elementos clave del nuevo nacionalismo canadiense. En el mejor de los casos, los canadienses debían no solamente identificarse con el bilingüismo sino además simpatizar frente a los idiomas oficiales y promover su aprendizaje. No fue hasta más tarde que el multiculturalismo se volvió el elemento de definición clave de la nación canadiense luego de los fracasos del gobierno federal para satisfacer las reivindicaciones de Quebec y de las provincias opuestas al proyecto de una sociedad

¹⁴ Para un excelente comentario sobre la Comisión Laurendeau-Dunton véase Dion (1998).

¹⁵ Para una buena síntesis del proyecto político canadiense fijado por el primer ministro de la época Pierre Elliot Trudeau, véase Vipond (1996).

bilingüe. En contraparte, pese al resentimiento de la mayoría de los canadienses frente a la política de los idiomas oficiales, el gobierno federal continúa refiriéndose al idioma como una dimensión fundamental del proyecto canadiense.¹⁶

Los elementos constitutivos de la política lingüística canadiense

La política lingüística canadiense se ha caracterizado por tres grandes etapas y orientaciones. Primero, en 1969 el gobierno canadiense adoptó la ley sobre los idiomas oficiales. En 1982, consagró el principio de los idiomas oficiales en una Carta de Derechos y Libertades. Confirió, además, un rango constitucional al francés y el inglés. En 1988 revisó la ley sobre los idiomas oficiales con el fin de otorgarle mayor amplitud.

La Ley sobre los Idiomas Oficiales de 1969

El objetivo de la nueva legislación fue convertir a las agencias y ministerios federales en organismos completamente bilingües, que ofrecieran sus servicios en francés y en inglés en todo el país y se asegurara el acceso a una parte de los empleos de la función pública a los francófonos. Así, la ley tuvo por objetivo favorecer el bilingüismo en el seno de las instituciones federales con el fin de permitir a las ciudadanas y ciudadanos del país comunicarse con su gobierno en el idioma oficial de su elección sin importar el lugar o provincia de residencia. Pese a la prioridad otorgada a los derechos individuales, la ley constituyó una primera forma de política de acción afirmativa buscando reparar los errores del pasado. Benefició a un grupo en particular, los francófonos, con el fin de otorgarles acceso a puestos y carreras en el seno de la función pública federal.

La ley consagró también la creación del puesto de comisario de los idiomas oficiales. Este último recibió el mandato de supervisar la aplicación y el respeto de la ley sobre los idiomas oficiales y de aplicar un mecanismo que permitiera a los canadienses presentar una queja cuando consideraran que el gobierno no respetaba sus compromisos lingüísticos.

En 1977 el gobierno extendió el marco de la ley adoptando medidas que favorecieran el aprendizaje de los idiomas oficiales en la población, en par-

¹⁶Véase *Le prochain acte: un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles/The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2003, www.pco-bcp.gc.ca.

ticular entre los jóvenes. El desarrollo de programas de “inmersión” en las escuelas de las diferentes provincias del país financiados por fondos federales fue (y sigue siendo) uno de los vehículos más importantes del proyecto de un país bilingüe. De esta forma, la acción gubernamental puede dirigirse al conjunto de la población canadiense y no sólo a las instituciones federales.

En ese momento la acción del gobierno federal tuvo la influencia de las acciones del gobierno de Quebec que buscaba, como se verá más adelante, consolidar el francés en su territorio y no imponerlo en el resto del país. Así, la política canadiense se ha caracterizado por el principio personalista en comparación al territorial. De todas formas, en los hechos, el principio personalista no se pudo aplicar totalmente. La concentración creciente del francés en Quebec y del inglés en el resto de Canadá ha obligado al gobierno federal a otorgar ciertas concesiones al principio territorial. Entre otras, ¿cómo justificar una oferta uniforme de servicios en los dos idiomas oficiales cuando el número de personas era insuficiente en ciertas regiones del país? En estas condiciones, el gobierno se vio obligado a aprobar un reglamento que explicitara que la oferta de servicios no sería posible más que en donde se justificara. Tal cláusula constituyó un elemento irritante para los francófonos fuera de Quebec, donde sus números son pequeños y la presencia del gobierno federal servía para destacar su existencia frente a los gobiernos provinciales generalmente poco interesados en su situación. Aún así, lo contrario sería difícilmente justificable.

En cuanto a los programas de inmersión, aunque fueron muy populares en sus inicios, también fueron objeto de crítica pues se reivindicaba el derecho a escuelas francesas antes que el financiamiento de escuelas bilingües para los anglófonos. Así, el tema de la educación testimoniaba las dificultades de una intervención lingüística basada en el principio personalista. Éste parecía privilegiar a la mayoría anglófona en detrimento de las necesidades de las minorías francófonas fuera de Quebec que reclamaban una mayor intervención del gobierno federal. Éste trató de calmar las aguas con la creación de generosos programas de animación social y cultural. Estos programas fueron reemplazados después por un financiamiento a los organismos sociales y culturales que trabajasen con las minorías de idioma oficial.

La Carta Canadiense de Derechos y Libertades

En 1982, en medio de los debates sobre la situación de Quebec en el seno de la Federación canadiense, el gobierno federal procedió a la repatriación de la Constitución canadiense desde el parlamento de Westminster y adoptó una

Carta de Derechos y Libertades. Así, transfirió a los idiomas oficiales a otro rango al otorgarles un estatuto constitucional en los temas de bilingüismo institucional y de la educación. También confirmó formalmente que el inglés y el francés eran los idiomas oficiales de las instituciones de Canadá y de Nueva Brunswick. La carta reconoció que los idiomas tienen una igualdad de rango, derechos y privilegios en lo referente a su uso en las instituciones.¹⁷ Entre otros, el artículo 20 estipulaba que la población tiene el derecho de comunicarse con las instituciones federales y las de Nueva Brunswick y de recibir los servicios disponibles en el idioma oficial de su elección.¹⁸ Además, el artículo 23 de la carta garantizó a los padres pertenecientes a una de las minorías del idioma oficial el derecho a la educación en el idioma de la minoría para sus hijos, en una escuela homogénea que puedan costear, en donde el número lo justifique.¹⁹

Desde 1978, la aplicación de un programa de reclamación judicial financiado por completo por el gobierno federal había permitido a las minorías utilizar los tribunales con el fin de clarificar la esfera constitucional de las leyes federales y provinciales en el ámbito lingüístico.²⁰ Así, las minorías francófonas fuera de Quebec y anglófonas en Quebec han contribuido al desarrollo de un movimiento de judicialización sin precedente en el tema lingüístico del país. El programa había sido concebido en reacción a la aprobación en 1977 de la Carta de la Lengua Francesa (Ley 101) por el gobierno de Quebec. En lugar de rechazar la nueva legislación de la provincia, el gobierno federal prefirió incitar a los grupos anglófonos de la provincia a utilizar los tribunales con el fin de oponerse a las disposiciones que se considerasen incompatibles con sus derechos constitucionales. En busca de reciprocidad, el gobierno invitó también a los grupos francófonos al exterior de Quebec a que utilizaran el programa, lo cual hicieron sin dificultad.

La judicialización de los derechos lingüísticos ha servido principalmente para confirmar el desarrollo de un derecho de las minorías en el ámbito de la educación y el reconocimiento del idioma como un derecho individual fundado en el principio de la libertad de expresión (Foucher, 1999). En un estudio realizado por el comisariado de los idiomas oficiales, Angéline Martel demostró que el artículo 23 no había tenido los efectos deseados frente a la minoría francófona (Martel, 2001). La carta habría contribuido a aumentar los derechos más que a favorecer la sobrevivencia de la francofonía (Foucher, 1999).

¹⁷ Carta Canadiense de Derechos y Libertades, artículo 16.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 20.

¹⁹ *Ibidem*, artículo 23.

²⁰ Para un estudio más detallado del Programa de Reclamación Judicial, véase Cardinal (2000).

Ciertamente, permitió confirmar al idioma como una dimensión fundamental de la nación canadiense y hacerla un valor irreversible en todas las esferas de actividad del gobierno. Por otro lado, no ha logrado demostrar que la política lingüística del gobierno canadiense pueda revertir la tendencia a la asimilación del inglés de los francófonos que viven fuera de Quebec. Así, la carta sirvió para ampliar de forma importante la esfera del proyecto lingüístico canadiense sin haber por ello roto el problema de los números de las minorías que continúa siendo uno de los retos importantes del gobierno en la aplicación cotidiana de la Ley sobre los Idiomas Oficiales.

La Ley sobre los Idiomas Oficiales de 1988

En 1988 el gobierno federal reformó la Ley sobre los Idiomas Oficiales con el fin de hacerla compatible con la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. A la ley se agregaron dos nuevas partes, una respecto al derecho de los funcionarios a trabajar en el idioma oficial de su elección, y la otra sobre el compromiso del gobierno federal con el progreso y desarrollo de las minorías de idioma oficial (la parte VII). De forma más precisa, la nueva ley estipula que “el gobierno federal se compromete a favorecer el progreso de las minorías francófonas y anglófonas de Canadá y a apoyar su desarrollo, así como a promover el pleno reconocimiento y el uso del francés y el inglés en la sociedad canadiense”.

La nueva política permitió expandir la acción gubernamental en el ámbito de los idiomas oficiales para incluir una intervención dirigida hacia las comunidades minoritarias de idioma oficial. Esto dio lugar a una mayor conciencia de las necesidades de las minorías en las instituciones federales y a la aplicación de programas y proyectos especiales con el fin de favorecer el desarrollo y su progreso. Durante los años ochenta, el gobierno federal firmó dos tipos de acuerdos con las minorías de idioma oficial: los acuerdos Canadá-Comunidades y los acuerdos interministeriales. Los acuerdos Canadá-Comunidades permitieron definir un marco de colaboración y financiamiento a los organismos de las áreas minoritarias por un periodo de cinco años con el objetivo de permitir establecer un programa y de efectuar proyectos en un conjunto de ámbitos como la cultura, la economía, comunicaciones, salud, derechos de las mujeres y de las minorías raciales.

Estos acuerdos retomaron y oficializaron medidas ya existentes pero ayudaron, en ese tiempo, a la aplicación de nuevas iniciativas como las asociaciones interministeriales con las comunidades de idioma oficial. Un primer

tipo se caracterizó por una concertación más grande entre el Ministerio del Patrimonio Canadiense y otros ministerios para favorecer la integración de las necesidades de las minorías de idioma oficial en el marco de sus programas. Un segundo tipo de asociación surgió con la firma de acuerdos y de protocolos entre las minorías de idioma oficial y algunos ministerios. Desde 1998 muchos acuerdos multilaterales han sido firmados entre los diferentes ministerios, organismos públicos y las comunidades minoritarias.

Al paso de los años el gobierno federal firmó varios acuerdos de servicios con los gobiernos provinciales, principalmente en los ámbitos de la educación, la promoción de los idiomas oficiales y el empleo. Estos acuerdos deben facilitar la prestación de servicios y contribuir al avance de los idiomas oficiales en el seno de las provincias y no solamente en el nivel federal.

En la primavera de 2003, el gobierno federal dio a conocer un plan de acción con el fin de dar un nuevo impulso a la ley sobre los idiomas oficiales en Canadá.²¹ Hoy día, éste ha constituido el documento más completo respecto a los grandes principios de la política lingüística del gobierno canadiense. Entre otras cosas, el plan de acción ofrece un buen enfoque a los diferentes aspectos de la ley, enumera medidas que se han tomado y se tomarán con el fin de favorecer el dinamismo de los idiomas oficiales en Canadá así como el desarrollo y protección de las comunidades minoritarias de idioma oficial. Se puede decir de esta forma que, si después de 1969 la Ley sobre los Idiomas Oficiales fue caracterizada por un proyecto de bilingüismo institucional basado en una lógica de servicios, que el gobierno federal se vio obligado a revisar en su aplicación con el fin de ampliar su rango de acción ante las minorías de idioma oficial. Preocupado por los efectos de la territorialización del francés en Quebec y del inglés en el resto de Canadá, incluyendo los elevados porcentajes de francófonos que se asimilaban al inglés en ciertas provincias, el gobierno federal debía encontrar la forma de asegurar que los idiomas oficiales constituyeran una realidad en todo el país. Irónicamente, la obligación de agregar al bilingüismo institucional una dimensión territorial, pudo haber contribuido a dar un nuevo impulso al proyecto de una sociedad bilingüe que una aplicación estricta del principio personalista habría logrado. Debe reconocerse que el principal objetivo del gobierno canadiense no es consolidar las comunidades lingüísticas minoritarias sino fomentar el desarrollo de una nueva nación canadiense caracterizada por el bilingüismo de sus ciudadanos, que lo distingue considerablemente de la acción del gobierno de Quebec.

²¹ *Le prochain acte: un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles/The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2003, www.pco-bcp.gc.ca

La política lingüística de Quebec

No es necesario recordar los eventos que condujeron al desarrollo de una política lingüística específica para las necesidades de Quebec. Son las mismas que dieron lugar a la intervención del gobierno federal en el ámbito de los idiomas oficiales; pero la comprensión de los eventos de la época es diferente en Quebec por el hecho de que emana de una nación minoritaria preocupada por su sobrevivencia en el tiempo y el espacio. Las soluciones que fueron propuestas para satisfacer las reivindicaciones de los habitantes de Quebec fueron marcadas por esta diferencia.

Simplificando, desde el siglo XIX, los diferentes gobiernos de Quebec siempre fueron conscientes del hecho de que no estaban a la cabeza de una provincia como las demás. Quebec siempre ha sido una provincia-nación. Este era el lugar de representación política de una nación distinta, la nación canadiense-francesa. A partir de los años sesenta, luego de la ausencia formal de reconocimiento de igualdad de los pueblos francófonos y anglófonos en el plan federal que había sido sugerido por los políticos de Quebec en esa época, el gobierno de Quebec optó por una política de afirmación identitaria centrada principalmente en el proyecto de consolidación del Estado de Quebec y de una nación quebequense más que canadiense-francesa. Así, sugirió dar al pueblo de la provincia los medios de controlar y asegurar su perpetuidad en América del Norte apoyándose en particular en el principio de autodeterminación de los pueblos. Dado que el proyecto de desarrollo de una nación canadiense fue pensado y creado en parte con el fin de combatir el nacionalismo de Quebec, hemos visto previamente que la idea de que Quebec debería ser reconocido como el principal portavoz de los francófonos de Canadá no logró imponerse en el seno del gobierno federal. Para este último, no sólo Quebec es una provincia como las otras pero el hecho de que existen francófonos en todo Canadá justifica aún menos un reconocimiento de su papel como principal representante de la francofonía en Canadá. Hasta nuestros días, los francófonos fuera de Quebec han apoyado espontáneamente al gobierno federal y privilegiado el proyecto de una nación canadiense bilingüe más que un Quebec francés (lo que no significa que el Canadá anglófono no habría aceptado dotarse de una política lingüística favorable a los francófonos). Durante los años setenta y ochenta los especialistas de la cuestión lingüística en Canadá propusieron varios modelos buscando reconciliar las preocupaciones de Quebec con las de los otros francófonos de Canadá, en vano.²²

²² Para un resumen, véase la obra del Consejo de Lengua Francesa, 1995, *Pour un renforcement de la solidarité entre francophones au Canada*, Quebec, Gobierno de Quebec; véase también Linda Cardinal, 1997, *L'engagement de la pensée. Écrire en milieu minoritaire francophone au Canada*, Ottawa, Le Nordir.

La política lingüística de Quebec fue pensada dentro de estos debates en conflicto con la política lingüística canadiense. Después, los partidos políticos y los diferentes gobiernos en Quebec se vieron obligados a enfrentar las tensiones creadas por la dinámica conflictual existente con el gobierno canadiense debido a los distintos enfoques sobre la ciudadanía. Ninguno se escapó, cualquiera que fuera el partido en el poder en Quebec, el objetivo del gobierno fue el mismo desde los años sesenta, hacer del francés el idioma común para todos los ciudadanos de Quebec, incluyendo a los inmigrantes, en vez del inglés que es el idioma de comunicación de la mayoría que vive en las otras provincias. Algunos afirmaron que la provincia de Quebec debería ser tan francesa como Ontario era inglesa. En los hechos, Quebec es y ha sido una de las provincias más multilingües del país.²³

En suma, la política lingüística de Quebec debe ser comprendida como una medida correctiva con el fin de dar a sus habitantes francófonos la posibilidad de vivir en francés en Quebec y de reestablecer un equilibrio de por sí frágil entre el francés y el inglés. Así, el objetivo del gobierno de Quebec no es tanto crear ciudadanos bilingües sino hacer del francés un idioma público común, utilizado en la vida cotidiana, principalmente en el mundo de los negocios en Quebec, lo que explica la elección de fundarlo en un enfoque de tipo territorial.

*Los elementos constitutivos de la política lingüística de Quebec*²⁴

La política lingüística de Quebec fue concebida a principios de los años sesenta, un poco antes que la política canadiense. Desde 1910 el gobierno de la provincia adoptó la Ley Lavergne, cuyo objetivo era “imponer el uso del francés y el inglés en los boletos de los viajeros y otros documentos emitidos por las empresas de utilidad pública”.²⁵ En 1961, el gobierno de Quebec creó la Oficina de la Lengua Francesa. En 1967 exigió el uso del francés en las etiquetas de los productos agrícolas. En 1969, la Ley 63, la Ley para Promover la Lengua Francesa en Quebec constituyó una primera intervención formal cuyo alcance más amplio que en el pasado fue resaltado. La ley 63 hizo mención por primera vez del objetivo del gobierno de Quebec de hacer del francés el idioma de trabajo y de los anuncios públicos. Logró hacer obligatoria la enseñanza del

²³ Para una buena visión del contacto entre los idiomas en Quebec, véase Lisée (2001).

²⁴ Véase Chevrier (1997).

²⁵ Para más detalles, véase el sitio de internet: www.olf.gouv.qc.ca

francés en las redes escolares anglófonas. En 1974, la Ley 22 hizo del francés el idioma oficial de Quebec. Impuso el uso del francés en los anuncios públicos, obligó a las empresas a adoptar programas de afrancesamiento, obligó a los niños inmigrantes a asistir a la escuela francesa y acordó la prioridad al texto francés en las leyes. En 1977, el gobierno adoptó la Ley 101 o la Carta de la Lengua Francesa y amplió aún más el alcance de las medidas ya adoptadas. Así, la Ley 101 hizo exclusivo el uso del francés en los anuncios y la publicidad comercial. Extendió “los programas de afrancesamiento a todas las empresas que emplearan cincuenta personas o más”. Y además restringió “el acceso a la escuela inglesa a los niños que tuvieran un padre que hubiera recibido su enseñanza primaria en inglés en Quebec”. Estableció también que sólo la versión francesa de las leyes sería oficial.²⁶

La Carta de la Lengua Francesa o la Ley 101

La carta es la piedra angular de la política lingüística de Quebec. Se basó en el principio según el cual la lengua francesa es la de la mayoría del pueblo de Quebec y debe permitirle expresar su identidad. Así, buscó dar un fundamento legislativo a la dimensión colectiva de la reivindicación de Quebec. De forma más precisa, reafirmó el francés como idioma oficial de Quebec e idioma público común del conjunto de los ciudadanos de la provincia. Consagró el francés como el idioma del estado, de la administración pública y de la justicia, el idioma de trabajo, de la enseñanza, el comercio y los negocios.²⁷

La carta contiene disposiciones referentes al uso de otros idiomas como el inglés, pero existen otras leyes que contemplan la política lingüística de Quebec, por ejemplo, aquellas garantizando los derechos de los anglófonos de la provincia en el ámbito de la salud y los servicios sociales.

La carta ha sido modificada más de una vez luego de litigios respecto a la interpretación de algunas de sus disposiciones. Al principio, se tenía previsto que los proyectos de ley deberían ser impresos, publicados, aprobados y ratificados solamente en francés. Tal disposición se consideró contraria al artículo 133 de la Constitución canadiense que, desde 1867, obliga al gobierno de Quebec a publicar sus leyes en francés e inglés.²⁸ La carta fue enmendada para respetar el compromiso en la Constitución canadiense que fue considerada como indi-

²⁶ Véase el texto de la ley en internet: www.olf.gouv.qc.ca

²⁷ Para un resumen sucinto de la política lingüística canadiense véase Dumas (2001).

²⁸ Véase *l'Arrêt Blaikie* (13 de diciembre de 1979: (1979) 2 R.C.S. 1016, completado por: (1981) 1 R.C.S. 312).

soluble sin el consentimiento de las partes. De la misma forma, las leyes y reglamentos continuaron imprimiéndose en francés e inglés en Quebec. Los juicios mantuvieron también el derecho de usar el francés o el inglés frente a los tribunales de Quebec.

La carta fue modificada también en el ámbito de la educación. Al principio toda persona inmigrante en Quebec, incluyendo a los canadienses de las provincias anglófonas, tenía la obligación de enviar a sus hijos a la escuela francesa. Luego de la adopción de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, cuyo artículo 23 estipula que los padres pertenecientes a una de las dos minorías de idioma oficial tienen el derecho constitucional a la educación en el idioma de la minoría para sus hijos en una escuela homogénea que puedan costear, donde el número lo justifique, la minoría anglófona de Quebec estaba en posición de llevar al gobierno de Quebec ante los tribunales federales con el fin de invalidar esa sección de su carta. Así, en 1984, “la Corte Suprema concluyó como inoperante el capítulo VIII de la Carta de la lengua francesa sobre el idioma de enseñanza debido a su incompatibilidad con el artículo 23 de la Carta canadiense”.²⁹ Después de este juicio, el gobierno de Quebec se vio obligado a aceptar que las personas de lengua maternal inglesa de otras provincias canadienses-inglesas inmigrando a Quebec se pudieran beneficiar de la enseñanza en su lengua maternal. Debe señalarse además que el gobierno eligió no aplicar la cláusula del número a las escuelas de lengua inglesa. Las comisiones escolares anglófonas en Quebec también son financiadas por los fondos públicos.

La carta continuó estableciendo que todos los ciudadanos de Quebec provenientes de la inmigración debían enviar a sus hijos a la escuela francesa así como los ciudadanos de lengua maternal francesa tienen también la obligación de instruir a sus hijos en francés. En el año 2000 en un reporte presentado a la UNESCO, el gobierno de Canadá defendió vigorosamente el derecho de Quebec de limitar el acceso a la escuela inglesa. En su queja, el embajador de Canadá afirmó que el libre acceso a la escuela inglesa “tendría por efecto favorecer y financiar el proceso de anglicismo de los francófonos en Quebec”. Según él, “la situación precaria de los francófonos así como el mantenimiento de su identidad cultural en Norteamérica y más específicamente en Canadá necesitaba una intervención legislativa adaptada a su situación única” (Cardinal, 2000).

Los límites al acceso a la escuela inglesa no se aplican más que a la escuela primaria y secundaria. Los ciudadanos de Quebec se benefician de la libre

²⁹ Véase *P.G. du Quebec c. Quebec Protestant School Boards* (1984), 2 R.C.S. 66).

elección en materia de enseñanza a nivel medio superior y superior, que no es el caso en el resto de Canadá donde la enseñanza postsecundaria en francés se limita a unas cuantas instituciones. Quebec cuenta con muchas escuelas y tres universidades anglófonas: la Universidad Concordia, la Universidad McGill y la Universidad Bishop's.

El idioma de los anuncios es otro ámbito que dio lugar a varios debates sobre la naturaleza restrictiva de la Carta de la Lengua Francesa frente a otros idiomas. Luego de su adopción, ésta preveía el uso obligatorio del francés. Esta medida debía tener un impacto en la "cara" de Montreal donde, antes de la adopción de la carta, la publicidad y los anuncios estaban casi exclusivamente en inglés. Para Marc Levine, la carta debía permitir una reconquista de Montreal por los francófonos (Levine, 1997). En 1988 Quebec debió suavizar sus exigencias luego de la decisión de la Corte Suprema que concluyó que "la prohibición de todo otro idioma distinto al francés en los anuncios públicos y la publicidad comercial es contrario a la libertad de expresión".³⁰ El mismo año, el gobierno de Quebec aprobó la Ley 78 con el fin de hacer cambios, utilizando la disposición de derogación prevista en el artículo 33 de la Carta canadiense, respecto al uso exclusivo del francés en los anuncios públicos, pero la medida no podía ser válida por un periodo de más de cinco años. En 1993 una nueva ley fue aprobada: la Ley 86 preveía la absoluta predominancia del francés en los anuncios públicos y la publicidad comercial. Si bien la Corte reconoció la legitimidad del cambio en la provincia, el gobierno de Quebec aceptó cumplir con su decisión. A final de cuentas el francés sería visualmente más importante.

Al paso de los años el gobierno de Quebec se ha comprometido con el principio personalista pese al fundamento territorial en el que se basa la Carta de la Lengua Francesa. Como la política canadiense que debe abrirse al principio territorial, la carta se ha ajustado en función de la situación. Sin embargo, los retos han sido los mismos; la apertura al principio personalista no cambia el objetivo principal de la política lingüística de Quebec que era (y sigue siendo) hacer del francés el idioma común del espacio público. El equilibrio que parece haberse instalado entre el respeto a los derechos individuales y los colectivos en relación con la carta es frágil. La cuestión lingüística regresa sin cesar en los debates sobre la conducción de las instituciones en Quebec, pues en cada nueva intervención en el dominio de la educación o la administración municipal, por ejemplo, se debe pensar en el efecto de las medidas del go-

³⁰Valerie Ford, P.G. du Quebec (1988) 2 R.C.S. 712).

bierno en la situación del francés. En agosto de 2001, la comisión de los estados generales sobre la situación y futuro de la lengua francesa en Quebec hizo públicas sus conclusiones sobre esta cuestión (Lavose, 2003). La comisión fue creada para analizar la situación y formular recomendaciones. Ésta identificó nuevos ámbitos de importancia como las nuevas tecnologías así como los grandes retos (como el idioma en los anuncios) que se derivan de la globalización de los vínculos sociales y económicos. Indicó también que la cuestión de la inmigración constituye cada vez más un desafío clave en Quebec dada su baja tasa de natalidad.

Entre sus recomendaciones, los comisionados propusieron establecer una ciudadanía quebequense y constitucionalizar la preponderancia del francés así como la protección del inglés y las lenguas amerindias e inuit. Hasta este día no se tiene la certeza de que estas medidas hayan sido recogidas por el gobierno de Quebec al tiempo que fueron totalmente descartadas por Ottawa. Más allá de las medidas que proponen, los comisarios han propuesto a la población de Quebec un importante cambio de paradigma. Se invitó a los quebequenses a no ver más al inglés como una amenaza sino como una “interfase” o un valor agregado. Jean-François Lisée, periodista y ex consejero del primer ministro de Quebec durante el gobierno del Parti Québécois, resumió bien la situación lingüística de Quebec en el reporte que le presentó a la comisión. Según él, se debe aceptar el concepto de predominancia del francés pero igualmente al inglés como *lingua franca* y además incitar a los alófonos a mantener su lengua materna.³¹ Para Lisée, Montreal es una ciudad de mestizaje lingüístico importante. Nótese por ejemplo que más de un tercio de los anglófonos de Quebec viven con un compañero o compañera francófono o alófono (Lisée, 2001). Según Lisée, los alófonos son lo suficientemente numerosos para contribuir a la vida de la metrópolis en forma significativa y no folklórica.³² Además la inseguridad de los alófonos, que deben maniobrar en un espacio de tensiones y de confusión entre las diferentes realidades lingüísticas del país, debe tomarse en cuenta pues la cuestión de la inmigración es fundamental para el futuro de la lengua francesa en Quebec. La necesidad de explicar a los inmigrantes que el idioma es un elemento constitutivo de la identidad de Quebec sigue siendo de actualidad.

Lisée considera que el gobierno federal debería respetar el principio de la predominancia del francés en Quebec al exigir, por ejemplo, el francés a las

³¹ Para un excelente comentario sobre la cuestión véase Lisée (2001).

³² Para un estudio que muestra bien el mestizaje lingüístico refiriéndose a Montreal, véase Schedel (2001).

empresas bajo carta federal o haciendo disponibles los productos o programas informáticos en francés. Sugiere evitar los escenarios derivados de la política federal que buscan la promoción del inglés en Quebec, cuando se considera que se trata de la protección de las minorías. En Quebec, esto significa la protección del inglés. En estas condiciones Lisée, como la comisión, considera que la creación de una ciudadanía quebequense interna contribuiría a la cohesión social y lingüística y permitiría concretizar sus expectativas como sociedad de acogida. Tal situación es todavía lejana.

Estas cuestiones constituyen un buen ejemplo de los desafíos que se presentarán en los debates futuros sobre el lugar del francés en Quebec, así como en Canadá y en el seno de los foros internacionales.

La interrogante persiste respecto a si la política lingüística canadiense y la de Quebec podrán algún día reconciliarse. ¿El reconocimiento del régimen lingüístico de Quebec se dirige al encuentro de la política canadiense y viceversa? Por una parte, la política de Quebec respeta los principios de derechos y libertades de la Carta canadiense. Por otra, aun si no reconoce el principio territorial que fundamenta la política de Quebec, el gobierno canadiense parece considerar aceptables las disposiciones de la Carta de la Lengua Francesa respecto a la escuela francesa obligatoria para los quebequenses provenientes de la inmigración así como aquellos de lengua materna francesa. Así, dos proyectos políticos de ciudadanía, a la fecha considerados como contradictorios y opuestos uno al otro, separan a los gobiernos de Canadá y de Quebec. En efecto, una gran parte del debate sobre el idioma en Canadá ha consistido en oponer una perspectiva de derechos individuales a las reivindicaciones de derechos colectivos de Quebec. Los debates sobre el idioma en Quebec parecen señalar de hecho que esta oposición estaría agotada y que sería tiempo de renovar las perspectivas a partir de las cuales pensar el idioma en el país. Probablemente sería más constructivo pensar en el equilibrio de los idiomas uno respecto al otro que continuar oponiendo sin matices al nacionalismo de Quebec con el nacionalismo pancanadiense (Bratt Paulston, 2003).

Conclusión

En la era de la globalización, los contactos en las lenguas son cada vez más importantes. Mientras más se hablan los idiomas, más serán los que desaparezcan. La utilidad de ciertos idiomas se cuestiona cada vez más, se puede pensar en los países escandinavos donde algunos sectores, como el universitario, utilizan el inglés al tiempo que los idiomas nacionales logran mantenerse en otros.

¿Cómo hacer para preservar un patrimonio lingüístico cada vez más frágil? Para muchos es mediante la intervención lingüística formal que podremos asegurar la sobrevivencia de los idiomas. Sin embargo, es claro que no todos podrán sobrevivir a la globalización en curso.

La historia de las políticas lingüísticas en Canadá y en Quebec permite constatar que no hay un consenso sobre los medios por los cuales es posible favorecer el desarrollo de los idiomas. Dado que las políticas no tienen la misma eficacia, ¿cómo se pueden evaluar los efectos de la política lingüística canadiense? Por una parte, ésta no ha logrado reducir los problemas de asimilación de los francófonos fuera de Quebec ni satisfacer las reivindicaciones de Quebec, como un mejor estatuto en el seno de la Federación canadiense. Por otra parte, los debates entre los gobiernos canadienses y de Quebec sobre las bases de la ley lingüística de ambos dieron lugar a cierto resentimiento frente al proyecto canadiense de bilingüismo. El idioma se asocia a una fuente de conflicto, que hace difícil la identificación espontánea de la población canadiense con la política de los idiomas oficiales como prueba de su ciudadanía común. El idioma no ha sido un símbolo de unidad nacional en el que los ciudadanos se reconozcan fácilmente. La imagen de Canadá como país multicultural y abierto al mundo les parece más atractiva que la de Canadá como un país bilingüe. De hecho, es razonable afirmar que, en la práctica, el sueño de una sociedad justa, basada en el proyecto de un país bilingüe no es tan actual hoy día como lo pudo haber sido durante los años sesenta. Algunos consideran que el inglés sería un idioma amenazado en Canadá por los Estados Unidos. Para Will Kymlicka, la simpatía de los canadienses ingleses hacia los anglófonos de Quebec ha contribuido al avènement de un nuevo nacionalismo pancanadiense fundado en la promoción del inglés en todo Canadá, en particular en Quebec donde se le percibe como un idioma amenazado (Kymlicka, 1998). Éstos asocian habitualmente las medidas de defensa de la lengua francesa en Quebec como una forma de tribalismo o de nacionalismo étnico contra el cual es necesario protegerse exigiendo que la lengua inglesa este presente y sea dominante en todo el país.

Si la política de Quebec parece haber logrado favorecer el crecimiento del francés, es necesario constatar que siempre ha tenido oposición, aun si el debate en Quebec busca también tomar una nueva orientación en vez de regresar constantemente a lo bien fundado de las leyes lingüísticas de la provincia. De todas formas, el reto, como se había mencionado más arriba, no debería ser tanto oponer a los idiomas uno al otro, sino encontrar un mejor equilibrio entre ellos.

Capítulo 7

Política en Quebec

MARCELA LÓPEZ VALLEJO OLVERA*

Introducción

EN EL MUNDO ya no existe exclusivamente un conjunto de naciones, sociedades nacionales, estados-nación de alguna manera, el centro del mundo ya no es principalmente el individuo, tomado como singular o colectivamente, como pueblo, clase, grupo, o minoría. Estos agentes han sido subsumidos por la sociedad global, por las configuraciones y los movimientos de la globalización (Ianni, 1996).

Se dice entonces que una de las principales características de la época actual es la integración globalizada entendida como “la intensificación de relaciones sociales de ámbito mundial que vinculan lugares distantes de tal manera que los sucesos locales están influidos por acontecimientos que suceden a millas de distancia y viceversa” (Giddens, 2001). John Kincaid agregaría a esta definición la facilidad del acceso de personas a bienes, servicios e ideas crecientemente disponibles en el mercado mundial caracterizado por un intercambio más libre, mayor interdependencia, instituciones gubernamentales con mayor autoridad y preocupaciones emergentes sobre el entorno natural (Laforest, 1994).

Según Guibernau, intrínseca a la globalización es la dialéctica entre lo local y lo global, un proceso por el que los sucesos locales se transforman y moldean bajo la influencia de la extensión de las conexiones sociales que se dilatan en el tiempo y en el espacio. Al mismo tiempo, los acontecimientos locales adquieren un significado completamente nuevo al ser separados del tiempo y del espacio percibido en el que tienen lugar. Lo local y lo global se entrecruzan y forman una red en la que ambos elementos se transforman como resultado de sus mismas interconexiones. La globalización se expresa a través de la tensión entre las fuerzas de la comunidad global y las de la particularidad cultural, la fragmentación étnica y la homogeneización (Guibernau, 1994).

*Profesora, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad de las Américas en Puebla.

En palabras de James Rosenau, estos cambios globales ponen en cuestión la utilidad del propio Estado-nación. La relación entre Canadá y la provincia de Quebec parece ejemplificar estos conceptos. Al parecer, el actor autónomo clave en los asuntos políticos e internacionales, el gobierno federal canadiense, pareciera estar no sólo perdiendo control e integridad, sino la clase equivocada de unidad para hacer frente a las nuevas circunstancias. En algunos problemas es demasiado grande para operar con eficacia; en otros, es demasiado pequeño. Por consiguiente, se producen presiones de las diferentes provincias, especialmente Quebec, para una redistribución de la autoridad, creando estructuras que podrían ser capaces de responder de modo más efectivo a las fuerzas actuales y futuras en favor del cambio (Kennedy, 1993).

Cultura política en Quebec

La cultura política es definida por Gabriel Almond como las actitudes políticas de una sociedad (Almond, 1996). Por su parte, Clifford Geertz sugiere que la cultura política es el sistema de significados políticos conocido por los miembros de un grupo, el cual aplica en sus interacciones (Badie, 1993). Es decir, la cultura política es un sistema de percepciones sobre valores, creencias y actitudes de cualquier sociedad con respecto a su sistema político. Así, las percepciones colectivas sobre lo político moldean el comportamiento, el consentimiento y la tolerancia de las sociedades (Johnston, 2000). En la actualidad, donde ningún estado nacional es homogéneo, podremos encontrar diferentes percepciones sobre la autoridad y diferentes niveles de autoridad sobre las cuales emitir juicios.

En Canadá encontramos varios elementos en la cultura política: el multiculturalismo, el regionalismo, la relación con el exterior y la dualidad. Canadá cuenta con diversos grupos étnicos y cívicos, diferentes grupos lingüísticos y diferentes percepciones sobre la política. Podemos decir que hay dos culturas políticas, la canadiense que privilegia elementos como la diversidad y el multiculturalismo, es decir, el impulso a la preservación de las tradiciones de grupo (Keating, 1996). En palabras de Stephane Dion, el gobierno federal ha protegido la identidad de cada grupo, especialmente la de los francófonos dentro y fuera de la provincia con leyes relativas al lenguaje francés. El multiculturalismo entonces privilegia la igualdad cívica de los ciudadanos y en palabras del mismo Dion, debe reflejarse en el orgullo de sentirse doblemente protegido, es decir, de ser canadiense-quebequense (Dion, 1988).

El principio de multiculturalismo como base de la política canadiense es el resultado de la vasta inmigración desde principios del siglo xx hasta ahora proveniente de Europa, Asia, Medio Oriente, Centro y Sudamérica y África.

Estas minorías constituyen el 15 por ciento de la población estimada para el año 2000. Además, la mayoría de estos migrantes optan por adquirir la ciudadanía y nacionalidad canadienses participando de la igualdad de derechos. Así como esperan ser tratados igualitariamente, se comprometen a poner en práctica la tolerancia hacia otras minorías. El reconocimiento del multiculturalismo otorga el derecho de que las diferentes comunidades culturales cultiven tradiciones, prácticas, religión, y lenguaje (Resnick, 1994). Es aquí en donde el multiculturalismo marca sus límites: la posibilidad de olvidar que, a pesar de formar parte de una comunidad étnica de origen, se tiene una nacionalidad e identidad canadiense. En este contexto legal y moral aparecen dos minorías que luchan por lo contrario: Quebec y los pueblos primeras naciones.

También encontramos el *regionalismo* que se expresa en percepciones territoriales sobre la política, o como lo conceptualiza N.H. Lithwick, el regionalismo constituye la dimensión espacial del pluralismo (Lithwick en Stevenson, 1989). Por su parte, Landes lo ejemplifica de la siguiente manera: "Politics in the Atlantic area is patronage, in Quebec is religion, in Ontario is business, in the Prairies a protest, and in British Columbia entertainment" (Landes, 1995).

Es necesario aclarar que dado la constante movilidad dentro de Canadá y dentro de cada provincia, sería erróneo considerar a las provincias o regiones como entes homogéneos y cerrados con un conjunto común de intereses. A pesar de este argumento, Lithwick afirma que la noción que persiste cuando se habla de regionalismo es el de provincia y de sentimiento de pertenencia a ésta. Provincias como Quebec han aprovechado este concepto –regionalismo implica división provincial– para defender los derechos de diferencia de los "quebequenses" y hacer oír los reclamos de "toda la provincia" como "sociedad distinta" (Lithwick en Stevenson, 1989).

La *relación con el exterior* es el tercer elemento. El impacto e influencia de actores extranjeros a lo largo de la historia de Canadá ha moldeado la cultura política tanto nacional como regional. Encontramos ejemplos en la relación todavía fuerte con Gran Bretaña al conservar una monarquía constitucional y pertenecer al *Commonwealth*. Cabe destacar que en el caso de la provincia de Quebec y de los francófonos fuera de ella, ese vínculo incómodo e ilegítimo con la Corona británica también ha afectado a la cultura política regional. Ha impulsando reivindicaciones precisamente contra ese vínculo político semi-colonial entre Gran Bretaña y Canadá, que para el caso quebequense fue roto desde la Guerra de 1812 con los Estados Unidos. Este vínculo de dominación política atlántica se ha trasladado a ámbitos nacionales privilegiando el conflicto entre anglófonos y francófonos por la percepción de dominación de un grupo sobre el otro.

Asimismo, existe una relación especial con los Estados Unidos. Especialmente esta última ha influido en la percepción nacional que habla de una diferencia entre la política canadiense y la estadounidense, implicando la autoafirmación de la identidad canadiense. Si tomamos en cuenta lo económico de la relación entre Estados Unidos y Canadá, ésta nos señalaría una diferenciación regional estableciendo vínculos fuertes verticalmente. Los lazos comerciales –intercambios de productos que podrían expresar ciertos gustos y preferencias compartidos– son mucho más intensos entre la provincia de Quebec y los estados de Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Nueva York, Pensilvania que entre Quebec y Columbia Británica o Alberta.

El último elemento es el dualismo, en donde los problemas políticos generalmente se refieren a los dos grupos dominantes: anglófonos y francófonos. Esta forma de interpretar la cultura política deja fuera a los grupos indígenas. Sin minimizar sus esfuerzos y logros, existe la percepción de que ambos grupos, en particular los anglófonos, han utilizado la negociación con grupos nativos para combatir los embates políticos y reivindicaciones francófonas. Así como las cuatro características anteriores dotan de legitimidad al sistema político canadiense, en Quebec estos mismos elementos combinados han resultado en una sociedad con cultura política diferente al resto de Canadá. La cultura política quebequense cuenta con factores propios y mucho más específicos, que de igual modo, legitiman su propio sistema de gobierno y sus reclamos sobre el proceso político nacional. Primeramente, Landes menciona que el nacionalismo es un elemento esencial en la percepción política en Quebec:

French Canada... has used the political process as a means of cultural defence. The key concern of French Canada has always been a preservation of its language and culture. As a result, the relationship between Quebec and the other provinces and Ottawa, as well as the nature of politics within Quebec itself, has focused on the values of nationalism (Landes, 1995).

Los valores del nacionalismo en Quebec han ido transformándose a lo largo de su historia. Antes de la Revolución Tranquila de la década de 1960, estos valores eran entendidos a través de lo estipulado por la Comisión Tremblay de 1954 que dice que los franco-canadienses pertenecen a la iglesia católica, tienen origen y cultura franceses. Sólo el Canadá francés es un grupo homogéneo que presenta el doble factor de diferenciación: cultura y religión (Keating, 1996).

A partir de la década de 1960, el concepto de nacionalismo es reformado incluyendo el tema de la modernización de Quebec, y del estado como instru-

mento de desarrollo de la nación. Las formas tradicionales de identidad se mantuvieron y a partir de este momento se usaron para enfrentar al mundo contemporáneo. Esta evolución hizo mayor la diferencia con el resto de Canadá. En el nuevo proceso de nacionalismo estatal, la base de la identidad nacional ha transitado desde lo que era un *canadien* hasta lo que es un *quebequense* (Keating, 1996).

Vinculando la teoría sobre el nacionalismo de Ernest Gellner con el fenómeno de la década de 1960 en Quebec, podemos apreciar que fue efectivamente el producto de una sociedad industrial. El elemento de cohesión que mantuvo unida a la sociedad cuando los viejos discursos basados en regionalismos, en la familia o en la religión fallaron, fue el cambio socioeconómico. El nacionalismo impuso una literatura común, lo que Gellner llamó una *high culture* (Cook, 1994), es decir, una cultura que unificara a la sociedad moldeándola hacia las actividades industriales.

Ejemplo de esta transformación la encontramos en la Comisión Bélanger-Campeau de 1991, establecida para considerar el futuro constitucional de Quebec después del fracaso del acuerdo constitucional del Lago Meech. En ella se expresaría que el Quebec francófono había pasado de sentirse una minoría dentro de Canadá a sentirse una mayoría en su propio territorio nacional. La comisión parlamentaria sobre soberanía insistió en que existía un consenso de que toda la gente con domicilio en Quebec era *quebequense*. Quebec era definido como una comunidad moderna, multiétnica, fundada en valores comunes.

De esta forma, Quebec dejó en el pasado el nacionalismo étnico para convertirse en una “sociedad global”, es decir, una nación completa con diversidad de intereses e identidades. El nacionalismo étnico privaría la potencialidad de obtener legitimidad interna y externa. El nacionalismo cívico haría un lugar para los anglófonos e indígenas, así como para los inmigrantes dentro de Quebec. Fue con el argumento de la integridad territorial de Quebec como centro del debate que la Comisión Bélanger-Campeau demostró que, mientras Quebec tenía el derecho de separarse, no existía derecho alguno para que las minorías dentro de esa provincia lo hicieran también. Este multiculturalismo no sería como pasa en el resto de Canadá, representaría el *melting pot* necesario para asimilar a los inmigrantes a una cultura común; la promoción del idioma francés sería fundamental.¹

¹ El concepto de *melting pot* fue acuñado para describir la política migratoria estadounidense de principios del siglo xx y hace referencia a que la sociedad estadounidense podría parecerse a una olla que se cocina lentamente en donde cualquier inmigrante que decide entrar en ella, comparte sus tra-

Aunque los nacionalistas tradicionales vinculaban el lenguaje a la religión, éste fue lo único que siguió como bandera del nuevo nacionalismo de Estado. Ante la inmersión de Quebec a la industrialización a igual grado que el resto de Canadá y que Estados Unidos, lo único que marcaba una diferencia era el lenguaje. Los quebequenses habían concluido que “era el lenguaje de la economía y no el de la iglesia lo que marcaría sus destinos” (Cook, 1994). Jean Lesage se vio en la necesidad de impulsar el idioma para poder penetrar en las grandes corporaciones en donde el inglés era la única forma de comunicación. Su esfuerzo comenzó con la creación de un Departamento de Asuntos Culturales, dejando ver claramente la necesidad de la intervención del Estado para dirigir a la provincia, a su forma de pensar y a la economía.

Las políticas sobre el lenguaje en Canadá son un intento de contestar la pregunta ¿quién tiene el derecho de usar qué idioma, cuándo y en dónde? Las políticas del lenguaje están encaminadas a diferenciar grupos y sus derechos. Históricamente, la necesidad de definir una política del lenguaje surgió cuando la Nueva Francia fue cedida a Gran Bretaña en 1763. Los británicos asumieron que mediante la asimilación se incorporaría el grupo francés al idioma inglés, pero este supuesto se desvaneció cuando en 1774 Quebec fue reconocida como colonia distinta con la Ley de Quebec. La Constitución de 1791 restableció el inglés como idioma oficial, pero de facto ningún francés lo hablaba. Esta desobediencia tuvo frutos al conseguir que en el Acta para Norteamérica Británica (ANB) de 1867 fuera reconocido el francés como idioma oficial junto con el inglés en la *Assemblée Nacional de Quebec*, el parlamento federal, las cortes en Quebec y la Corte suprema de Canadá. Esta acta fue más allá: reconoció legalmente que en el sistema escolar quebequense se impulsara el uso de ambos idiomas.

Este tipo de políticas públicas fueron retomadas hasta la década de 1960 y 1970. En estos años surgieron varios documentos importantes sobre el tema del lenguaje: *The Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism* (1965-71);² *Le Rapport de la Commission d'enquete sur la situation de la langue française et sur les droits linguistiques au Quebec* (1972) —llamada también la Comisión Gendron; *The Quebec White Paper on Language*³ y su contraparte federal *Towards a National Understanding* (1977) (Cook, 1994). La Iniciativa 101 de 1977

diciones y sale como parte de una nueva raza, es decir, un estadounidense enriquecido de otras culturas, pero con identidad propia y común (Keating, 1996).

²El mandato de esta comisión era encontrar una solución al problema lingüístico tomando en cuenta la asociación igualitaria de las dos razas fundadoras, Libro 1, 1967.

³El White Paper on Language fue presentado por Camille Laurin, ministro de Educación y Cultura en Quebec, quien sugirió que la economía se abriera al idioma francés (Cook, 1994).

legalizó por completo el uso del francés, sobre el inglés, en la vida cotidiana de Quebec— además de ser idioma oficial para servicios del gobierno federal en todo Canadá (Morton, 2001). También aseguró que los inmigrantes que llegaran a dicha provincia se asimilaran a la cultura francesa y no a la inglesa, iniciativa que proviene de la Comisión Gendron. Ante esto, la Federación, que defendía una identidad canadiense, propuso separar el concepto de cultura y de lenguaje, lo que para los quebequenses no era aceptable.

Como siguiente factor, Landes considera el papel importante que juega el estado y sus dirigentes, especialmente del *Parti Québécois* sobre los quebequenses. A partir de la Revolución Tranquila, en Quebec se desarrolla la tendencia hacia el “estatismo” (Landes, 1995), es decir, la intervención de los gobiernos provinciales en la vida de los ciudadanos. Encontramos por ejemplo los casos de la creación de Hydro-Quebec en la década de 1960, el proyecto de la Bahía de James en 1990 y la creación de SIDBEC, empresa fabricante de acero cuyo objetivo fue poner fin a la dependencia quebequense de Ontario (Keating, 1996). Los ejemplos de corte político son innumerables. Entre los más importantes podemos mencionar los debates sobre el uso del idioma francés dentro y fuera de la provincia, el rechazo a las conferencias de negociación del Lago Meech y Charlottetown, la carencia de apoyo para la repatriación de 1982 y los referéndums sobre la separación de la provincia en 1980 y 1995. El estatismo en la vida de los quebequenses se facilita si pensamos en cómo se da la relación entre el gobierno federal y el provincial. Según Ronald Watts, en Canadá existe el federalismo ejecutivo que ha incrementado la capacidad de negociación y la autonomía de las provincias (Watts, 1999). El federalismo ejecutivo es definido por Donald Smiley y Watts como el proceso de negociación entre los ejecutivos de los diferentes niveles de gobierno dentro de una federación, específicamente en sistemas parlamentarios (Shugarman, 1997). Esta negociación provee la colaboración efectiva con otras provincias y con el gobierno federal. La relación de los primeros ministros de Quebec con los primeros ministros canadienses ha tenido esta característica.

El gobierno de Quebec

La provincia de Quebec, al igual que Canadá, es parte de un régimen parlamentario de tipo británico creado en 1791.⁴ El Poder Legislativo provincial

⁴Con el Acta Constitucional de 1791, el poder imperial dividió la colonia en dos, el Bajo Canadá (mayoría francófona) y el Alto Canadá (mayoría anglófona), dotando a cada una de estas nuevas colonias de un parlamento local, bajo la supervisión de un gobernador nombrado en o por Inglaterra (Chevrier, 1997).

es ejercido por el parlamento, denominado Asamblea Nacional, que consta de 125 diputados elegidos por sufragio universal, cada uno de los cuales representa una circunscripción electoral.

El primer ministro y su Consejo de ministros son los encargados del Poder Ejecutivo provincial, que define las orientaciones de la acción gubernamental. El cargo de primer ministro es ejercido por el líder del partido que obtiene el mayor número de escaños, elegidos mediante escrutinio uninominal mayoritario de una sola vuelta, cuyo mandato no puede superar los cinco años.⁵

En retrospectiva, en Quebec ha existido la alternancia entre dos fuerzas políticas: conservadores y liberales desde 1936; liberales y la Unión de nacionales hasta 1976; entre liberales (1985-1994, 2003-) y el Parti Québécois (1976-1985, 1994-2003) hasta la fecha. Cabe destacar que la posición soberanista a nivel regional estaba representada por dos fuerzas políticas: el Parti Québécois (fundado en 1968) y el Bloc Québécois (fundado en 1990). El primero no constituyó un partido político a nivel nacional que buscara la conformación de un gobierno federal. Tradicionalmente, el Parti Québécois se ha mantenido al margen del Parlamento de Canadá para no legitimar con su presencia el federalismo al cual se opone. Sin embargo, el Parti Québécois es una fuerza subsidiaria del Bloque Quebequense, que en 1993, consiguió el segundo lugar en número de escaños en la Cámara de los Comunes y con ello el estatus de oposición oficial.

El Parti Québécois alternó el poder desde la Revolución Tranquila hasta ahora con el Partido Liberal. En 1994 ganó Jacques Parizeau las elecciones provinciales. Tras el referéndum de 1995 y la victoria federalista, Parizeau renunció al cargo de jefe del gobierno provincial. Lucien Bouchard, quien era líder del Bloque Quebequense tomó el cargo que había dejado Parizeau. En febrero de 1996, Michel Gauthier fue electo al frente del Bloque. Pero se dio una crisis entre el ala conservadora y el ala radical, así como de liderazgo en el seno del partido que trajo como consecuencia la renuncia de Gauthier y la elección de Gilles Duceppe ubicado en el ala izquierdista del Bloque y defensor de la soberanía.

En las elecciones de noviembre de 1998, se confirmó que los quebequenses no estaban listos para apoyar un referéndum que implicara alguna forma de separación. Con el respaldo del 43 por ciento de los votantes, Lucien Bouchard representante del Parti Québécois continuaba en el poder. El mensaje

⁵ Carpeta informativa sobre la Provincia de Quebec, DGAN-S.R.E, mayo de 1997.

del electorado era claro: los quebequenses estaban más preocupados por temas como el empleo, la reducción del déficit de la provincia y la seguridad social; no les interesaba el tema de la secesión. Los separatistas ganaron 75 asientos de los 125 de la Legislatura (43 por ciento de votos); el Partido Liberal ganó 48 asientos (44 por ciento de votos) y el Partido Acción Democrática ganó 1 asiento (12 por ciento de votos).⁶

Las preferencias electorales apuntan a la alternancia constante en el gobierno de Quebec. Para las últimas elecciones generales de abril del 2003, se registraron nueve partidos.⁷ El pueblo quebequense dio la victoria al Partido Liberal Quebequense con 45.99 por ciento de apoyo popular. En segundo lugar quedó el Parti Québécois con 33.24 por ciento y una sorpresa en el tercer lugar, el partido Acción Democrática de Quebec con 18.18 por ciento. El nuevo primer ministro, Jean Charest, implementó una campaña para la “modernización” de la provincia.

*Le Premier ministre du Québec, monsieur Jean Charest, a rendu public son programme de gouvernement, reprenant l'essentiel des engagements pris lors de la dernière campagne électorale. Convaincu que le modèle québécois instauré dans les années 60 par le Parti libéral de Jean Lesage doit être modernisé, Jean Charest a annoncé un grand chantier de ré-ingénierie de l'État, regroupé en six grandes priorités : La santé, l'éducation, la prospérité économique, l'autonomie des régions, la famille et le respect de la démocratie.*⁸

El debate constitucional y los mecanismos de decisión

La figura del referéndum en el caso quebequense está muy arraigada y es uno de los mecanismos democráticos de participación. Un referéndum es una herramienta de consulta a los gobernados sobre cuestiones específicas y delicadas.⁹ A partir de 1980, los diversos grupos de poder intentaron usar esta

⁶ *El Universal*, Montreal (AP) miércoles 2 de diciembre de 1998 y “El ejemplo canadiense” de Rafael Segovia en *Reforma*, p. 22A, viernes 4 de diciembre de 1998.

⁷ Los partidos políticos registrados fueron: Action démocratique du Québec/Équipe Mario Dumont, Parti marxiste-léniniste du Québec, Parti Québécois, Bloc pot, Parti vert du Québec/Green Party of Quebec, Union des forces progressistes, Parti démocratie chrétienne du Québec, Parti égalité/Equality Party, Parti libéral du Québec/Quebec Liberal Party

⁸ El primer ministro de Quebec, Sr. Jean Charest, ha hecho público su programa de gobierno representando los compromisos esenciales adquiridos en su campaña electoral. Convencido de que el modelo instaurado en la década de 1960 por el Partido Liberal de Jean Lesage debe modernizarse, Jean Charest ha anunciado la reingeniería del estado, reagrupando seis grandes prioridades: la salud, la educación, la prosperidad económica, la autonomía de las regiones, la familia y el respeto a la democracia (traducción de la autora). Texto en <http://www.plq.org/nouvelles.html>

⁹ Autores como Johnston, afirman que los referenda son ejemplos de democracia no participativa, pues sólo se elige entre dos opciones y no hay participación efectiva en el debate de las opciones. Johnston, 1991.

figura para lograr alguna forma de asociación de Quebec con el resto de la Federación o, en su defecto, lograr el apoyo popular para la separación de la provincia.

Referéndum de mayo de 1980

René Lévesque, líder del Parti Québécois, ganó las elecciones provinciales en noviembre de 1976. Se comprometió a realizar un referéndum sobre una posible asociación soberana durante su mandato.¹⁰ Este referéndum tuvo lugar el 20 de mayo de 1980. Se preguntó a los quebequenses si concedían al gobierno de Quebec el poder de negociar la soberanía en asociación con el resto de Canadá: los resultados de esta negociación se someterían a su aprobación en otro referéndum. Este segundo referéndum nunca se llevó a cabo ya que el 60 por ciento de los quebequenses votaron contra la asociación soberana (Cook, 1995).

El referéndum fue interpretado por la opinión pública como un fracaso, pero en realidad no lo fue del todo. En el verano de ese mismo año comenzaron las negociaciones para una reforma constitucional. Hubo dos temas espinosos en estas negociaciones. El reconocimiento de los derechos de los indígenas, así como la aplicación indiscriminada de los derechos a hombres y mujeres que serían incluidos más adelante en la propia Constitución. Quebec sólo participó en la negociación de estos dos temas como observador; esta provincia no participaría sin que primero fueran reconocidas sus demandas de reforma constitucional (McNaught, 1988). En esta provincia el resultado del referéndum parecía haber sepultado el nacionalismo.

Los cambios sobre la Constitución en 1982

A partir del resurgimiento del concepto de nacionalismo en la década de 1960, la cuestión quebequense ha sido debatida arduamente en el legislativo canadiense. Los cambios en materia constitucional implicaban la redefinición en la concepción de crear leyes. Uno de los cambios más importantes fue la Repatriación de la Constitución de 1982 en donde la participación de las provincias jugó un papel muy importante y reforzó el federalismo contra los intentos de Quebec (Morton, 1994).

La Constitución de 1867 estaba guardada en Gran Bretaña, pues Canadá todavía pertenecía (y pertenece) al *Commonwealth* y su jefe de Estado seguía

¹⁰ La asociación soberana significa lograr la independencia política de Quebec manteniendo una unión económica –coordinación de la política monetaria y de aranceles comunes al exterior– con Canadá.

siendo la reina. Aunque con gran autonomía y conformado como un estado soberano, el hecho de que la Constitución estuviera en Gran Bretaña no permitía la fluidez y la autonomía en el proceso de creación de leyes para Canadá, pues éste tenía que ser aprobado por la reina. Además, “al descubrir Canadá anglófono su propia identidad nacional, se consideró que la situación era insatisfactoria e irritante tanto para los canadienses como para los parlamentarios británicos. Una constitución repatriada, sin embargo, tendría que especificar el lugar de Quebec dentro de Canadá” (Keating, 1996). La repatriación de la Constitución modificaba este hecho: la Constitución regresaría a manos canadienses, se conseguía autonomía legislativa y el fortalecimiento del federalismo al hacer de la participación de las provincias algo esencial en el proceso legislativo.

En noviembre de 1981 Trudeau convocó a la conferencia de Ottawa con el objetivo de repatriación de la Constitución, además de la inclusión de una Carta de Derechos y las disposiciones para modificar la Constitución. Al final de las negociaciones, Quebec fue la única provincia que rechazó la propuesta constitucional. Este proyecto, con el apoyo de las demás provincias, fue aprobado por el Parlamento de Westminster en marzo de 1982. “Con el acuerdo unilateral de Trudeau, había desaparecido el veto histórico de Quebec... y muchas disposiciones por las que tan esforzadamente habían luchado las mujeres y los indígenas...” (Morton, 1994). El 15 de abril de 1982, la reina Elizabeth II de Inglaterra proclamó la entrada en vigor de la Ley Constitucional de 1982 que favorecía a los partidarios de la repatriación y de un Canadá unido y unitario. Canadá se transformaba en un país totalmente soberano, dotado de una carta constitucional de derechos, consagrando algunos derechos colectivos de las primeras naciones, contrayendo compromisos en materia de desigualdades regionales, precisando los poderes de las provincias en materia de recursos naturales y heredando una fórmula de enmienda de su nueva Constitución.

Quebec y la Asamblea Nacional protestaron contra los cambios de 1982. Esta reforma se oponía a uno de los grandes principios del federalismo: el consentimiento de los copartícipes en cualquier cambio constitucional. Para Quebec, la Constitución debe ser un pacto que garantizaba su autonomía y su espacio político. Asimismo, lo que estaba realmente en juego era la serie de derechos que implicaba una ciudadanía para quebequenses y otra para la Federación. Tanto Quebec como las otras provincias parecían pelear por diferentes tipos de federalismo: Quebec quería que se respetara el pacto social establecido en la Constitución entre “dos pueblos fundadores”; Canadá anglófono quería que se respetara el federalismo entendido como la igualdad entre

provincias. El concepto de federalismo era diferente: uno era impulsado por un nacionalismo local y otro por un intento de concebir la definición de una identidad nacional canadiense.

Quebec nunca firmó la repatriación a la Constitución, aunque siguió respetando dicho documento como carta máxima. Legalmente es una contradicción que una provincia que pertenece a un Estado, no haya ratificado su propia Carta Magna. Por ello, posteriormente hubo varios intentos de solucionar las contradicciones y diferencias en las interpretaciones. Varios acuerdos fueron suscritos, aunque no todos tuvieron el éxito y apoyo civil que se esperaba.

El Acuerdo de Lago Meech (3 de junio de 1987)

En 1984 fue elegido como primer ministro el conservador Brian Mulroney tras una campaña que prometía integrar a Quebec en el marco de la Federación canadiense. Rene Levesque, premier provincial de Quebec propuso un proyecto para “regresar” al federalismo, aprovechando las promesas de Mulroney. Su proyecto insistía en el reconocimiento constitucional del pueblo quebequense y la afirmación de la competencia de Quebec sobre los derechos lingüísticos y las libertades, así como la modernización y descentralización de poderes. Sustituyendo a Levesque un año después, Robert Bourassa impuso cinco condiciones previas a la adhesión de Quebec a la reforma de 1982:

1. Reconocimiento de Quebec como sociedad distinta dentro de la Constitución.
2. Mayores competencias en materia de selección y de integración de los inmigrantes.
3. Participación de Quebec en el nombramiento de jueces quebequenses de la Corte Suprema e igual representación en la Cámara de Senadores.
4. Restricción del poder de gastar del gobierno federal (política fiscal).
5. Reconocimiento para Quebec de un derecho de veto sobre las reformas a la Constitución (Chevrier, 1997).

Un acuerdo final se verificó en junio de 1987 entre los 11 primeros ministros provincial y federal que incluía los cinco puntos de R. Bourassa: el Acuerdo de Lago Meech. Éste debía ser ratificado por cada una de las provincias. Pero los parlamentos de algunas provincias no estaban de acuerdo y los premieres tampoco cabildearon lo suficiente. Dos de ellas, Manitoba y Nueva Brunswick, en las que se había manifestado fuerte oposición se tardaron en

ratificarlo; Terranova, retiró su apoyo. Al no ser ratificado en el periodo establecido, caducó el acuerdo. Tras el fracaso de este intento, Quebec salió de la mesa de negociaciones.

Este acuerdo fue visto por el público anglocanadiense y francocanadiense como un mero acuerdo a nivel formal y no sustancial, ayudado por la retórica y el contexto político del Partido Liberal en el poder al mando de Pierre Trudeau desde diciembre de 1985. El fracaso de este acuerdo tuvo lugar, además de en la sustancia, en su proceso.

En marzo de 1990, “después de que el acuerdo había muerto, el futuro líder separatista escogido directamente por Mulroney, Lucien Bouchard, abandonó el gobierno y comenzó a reunir a diputados disidentes nacionalistas, con puestos en la Cámara de los Comunes, para formar un Bloc Québécois federal” que conjuntara todas las fuerzas dispersas en favor de Quebec.

El Acuerdo de Charlottetown (22 de agosto de 1992)

En junio de 1990, el premier Bourassa, de acuerdo con el jefe de la oposición Jacques Parizeau (líder del Parti Québécois), encargó a una comisión parlamentaria que consultara a la población quebequense y definiera las opciones políticas de Quebec. Unos meses después, la Asamblea Nacional de Quebec estableció una comisión legislativa con representantes de varios de los sectores a cargo de Michel Bélanger y Jean Campeau. Esta comisión fue creada para examinar el estatus político y constitucional de Quebec y hacer recomendaciones a la Asamblea. La estrategia de esta comisión era mantener la unión entre los quebequenses, lo cual se logró usando los medios masivos de comunicación. “Cuando la Comisión Bélanger-Campeau rindió informes en marzo de 1991, recomendó un ultimátum: Canadá tendría el plazo hasta octubre de 1992 para ofrecer a Quebec condiciones aceptables para una renovada confederación” (Morton, 1994).

Un año después, Brian Mulroney tomó otra vez la iniciativa de reformar la Constitución y presentó un proyecto llamado Construir el Futuro de Canadá Juntos (*Shaping Canada's Future Together*), confiando a la Comisión Beaudoin-Dobbie el mandato de estudiar el proyecto (Jackson, 1994). Asimismo, Mulroney convocó a conferencias nacionales sobre el tema que concluyeron con un frágil consenso sobre el apoyo a Quebec como sociedad distinta y devolvieron la credibilidad al gobierno federal, casi perdida por los resultados del Comité Bélanger-Campeau. El discurso de la democracia también se vio fortalecido. Este saldo positivo se abonó a la cuenta del federalismo canadiense y no al separatismo como Quebec hubiera querido, producto de la creación

de una estrategia federal hacia la manipulación de la opinión pública y no tanto gracias al debate sustancial de las reformas constitucionales.

Con el proyecto comenzaron las negociaciones, a las que Quebec se unió a última hora. Los temas incluían la cuestión de Quebec, pero además la reforma del Senado, la unión económica y social, el autogobierno de las primeras naciones, etcétera. Los 11 primeros ministros y los representantes de las primeras naciones llegaron a un acuerdo final en agosto de 1992 en Charlottetown (Facal, 1999). En dos referenda, uno federal, celebrado fuera de Quebec y otro en Quebec, se decidiría la suerte de dicho acuerdo.

El Acuerdo de Charlottetown se distinguía del de Lago Meech porque proponía para el conjunto de Canadá una reforma fundamental de la Federación. Además de reconocer el carácter distinto de Quebec y de confiar la promoción del mismo al gobierno y a la legislatura de Quebec, dicho acuerdo consagraba como valores el multiculturalismo, la igualdad de las provincias y los sexos, instituía el tercer nivel de gobierno (el autóctono), creaba un senado en el que las provincias hubieran sido representadas a partes iguales y redistribuía las responsabilidades gubernamentales mediante una enmienda constitucional o acuerdos gubernamentales protegidos por la Constitución.

Tanto el gobierno federal como el quebequense habían puesto todos sus esfuerzos en lograr este acuerdo. En cuanto a forma, el proceso de revisión constitucional, en sus tres etapas citadas en el capítulo 1, fue muy completo e intenso. En cuanto a contenido, los objetivos de este acuerdo eran resolver problemas históricos: “reconocer las diversidades internas, el refuerzo de los lazos económicos y la reducción de disparidades regionales, el establecimiento de instituciones federales eficaces, representativas y eficientes, y una distribución de los poderes entre los gobiernos provinciales y el gobierno federal” (Jackson, 1994).

El referéndum de octubre de 1992

En mayo de 1991, en el *Speech from the Throne*, el gobierno federal anunció que se le pediría al parlamento que apoyara e impulsara la figura del referéndum para ampliar la participación del pueblo canadiense en reformas constitucionales. Dos días después, el gobierno de Quebec pasó la Iniciativa 150 que demandaba un referéndum provincial para 1992 sobre la soberanía como había sido propuesto por la Comisión Bélanger-Campeau.

La pregunta para ambos referenda fué: “¿Está de acuerdo en que la Constitución de Canadá se reforme con base en el acuerdo de Charlottetown

del 28 de agosto de 1992?” (Beaudoin, 2002) es decir, con que se integrara a Quebec en la Constitución.

Para que el paquete de reformas fuera implementado, se acordó que una respuesta positiva de la mayoría en todas las provincias era necesaria, aunque legalmente no era necesaria esta condición. El pueblo de Canadá no apoyó esta iniciativa por varias razones al igual que los quebequenses.

El referéndum de octubre de 1995

Las elecciones federales del 25 de octubre de 1993 sentaron el precedente para el referéndum de 1995. El resultado de la votación favoreció al Partido Liberal, al Partido Reformista y al Bloque Quebequense, ganando su estatus de partidos políticos federales. Por el contrario, el hasta entonces gobernante Partido Conservador Progresista perdió este carácter. A nivel nacional, los liberales lograron la mayoría absoluta, seguidos por el Bloque que controló más del 70 por ciento de los escaños de Quebec y del Reformista que ganó la mayoría de las curules de Alberta y Columbia Británica. El Bloque se convirtió en la segunda mayoría en la Cámara de los Comunes, lo que le valió la adquisición del estatus de “oposición oficial”. Ser oposición oficial representaba que dicho partido, con intereses muy específicos, tendría que velar por los intereses de las otras nueve provincias y dos territorios. Las tendencias opositoras se vieron fomentadas por la victoria del Partido Quebequense (PQ) bajo el mando de Jacques Parizeau en las elecciones de septiembre de 1994 en la provincia de Quebec (Castré, 1997). Durante el primer semestre de 1995, las encuestas de opinión mostraron que no existía suficiente apoyo popular en Quebec a la idea de la separación y la asociación soberana con Canadá.¹¹

La pregunta que se planteó en el referéndum fue: ¿Acepta usted que Quebec se convierta en soberano después de haber ofrecido formalmente a Canadá una nueva asociación económica y política en el marco del proyecto de ley sobre el porvenir de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio de 1995? Este acuerdo redactaba los puntos de la asociación soberana.¹² El 30 de octubre, con una participación de 93.5 por ciento de los electores inscritos, los

¹¹La asociación soberana incluía: 1. la creación de un consejo de ministros Quebec-Canadá, compuesto por igual número de miembros de los respectivos gabinetes, ambas partes con derecho de veto; 2. una asamblea parlamentaria integrada en 75 por ciento por representantes canadienses y 25 por ciento de Quebec, pero con autoridad limitada a la revisión y la recomendación de políticas; 3. el establecimiento de un tribunal económico para resolver disputas comerciales y un cuerpo de servidores públicos encargados de la administración (Olguín, 1996).

¹²Panfleto sobre el Referéndum.

resultados mostraron que 50 por ciento de los electorales de Quebec votaron por el NO, mientras 49.6% lo apoyaron.

También la supuesta unidad al interior de la provincia mostró que era falsa y que las diferencias eran grandes. Tanto las minorías alófonas –de distinto origen al inglés y francés– los anglófonos y los indígenas habían votado en contra. El pueblo Cree había convocado a una consulta previa al referéndum. Esta consulta planteaba la pregunta de que en caso de lograrse la independencia de la provincia, ellos querrían pertenecer a un Quebec soberano. Con la participación del 96 por ciento de los votantes crees de Quebec lo hicieron por el NO. Asimismo, los inuit también hicieron una consulta previa en donde la mayoría no apoyó la idea de un Quebec soberano.¹³

A principios del 1996, el gobierno canadiense decidió adoptar una nueva estrategia integrada por tres elementos: 1. el primer ministro reestructuró su gabinete e incluyó a dos jóvenes quebequenses de firme convicción federalista; Stephane Dion como ministro de asuntos intergubernamentales y Pierre Pettigrew, como ministro de cooperación internacional; 2. elaboró una estrategia que comprende el manejo de dos posiciones alternativas: la reconciliación (denominado Plan A) y las reglas de separación (denominado Plan B); 3. convocó a un nuevo periodo de sesiones del parlamento, para significar su voluntad de cambio.¹⁴

La declaración de Calgary en 1997

El 14 de septiembre de 1997, nueve premieres provinciales y los dos dirigentes de los territorios de Canadá anglófono consensaron un documento que reforzaba la Federación canadiense. A este documento se le llamó la Declaración de Calgary¹⁵ que constaba de varios puntos que fortalecían el federalismo canadiense y dejaban a Quebec sin posición para negociar acuerdo alguno.

El 9 de junio de 1998, la asamblea de provincias, excepto Quebec, adoptó la Declaración de Calgary. Este fue un duro golpe para los quebequenses, pues era claro que el federalismo y la estrategia de inmiscuir en el gabinete a personas con esa convicción (aun siendo quebequenses) estaba funcionando. Para

¹³ Notimex/EFE/AFP “Rechazan indígenas separación de Quebec” en periódico *Reforma* del 26 de octubre de 1995, p. 12A

¹⁴ *Plan A y Plan B* documento en <http://www.pq.org/strategie-fed.html>

¹⁵ 1. Todos los canadienses son iguales y tienen derechos protegidos por la ley.

2. Todas las provincias, aunque diversas en sus características, tienen el mismo estatus.

3. Canadá es un país con diversidad, tolerancia, compasión e igualdad en oportunidades sin rival en el mundo.

4. La diversidad canadiense incluye a los pueblos aborígenes y sus culturas, la vitalidad del idioma inglés y del francés y la ciudadanía multicultural.

el Parti Québécois existen límites en este acuerdo: se había sustituido el término sociedad distinta por carácter único, término que no tiene ningún valor legal ni constitucional; no se reconocían a los dos pueblos fundadores, ingleses y franceses, sino a un solo pueblo: el canadiense; se le negaban poderes específicos a Quebec y cualquier intento de futuras acciones debería ser aprobado por siete provincias que representen el 50 por ciento de la población canadiense; la ley federal sobre el veto regional, las provincias autorizaron a Ottawa para continuar las intervenciones unilaterales en sectores de competencia provincial cuando la provincia no pueda soportar tal sector. Además de aceptar la declaración, Columbia Británica incluyó la propuesta de que los sectores de salud, educación y ayuda social fueran llevados a cabo conjuntamente con la federación.¹⁶

*Los últimos intentos legales: la decisión judicial,
la Ley de Claridad y la Ley 99*

En los últimos años, los movimientos en cuestiones federales se han dado tanto en la Corte como en las legislaturas federal y provincial. La decisión judicial en agosto de 1998 favoreció el respeto a cualquier decisión democrática de la provincia de Quebec en el caso de una mayoría separatista e independentista en algún futuro referéndum.¹⁷

Como respuesta a la decisión judicial, el gobierno federal pone en vigor la Ley de Claridad o Bill C-20 en diciembre de 1999, acto legislativo que refuerza el poder de la legislatura federal y de las provincias, a excepción de Quebec. Imponía restricciones a la realización de futuros referenda o plebiscitos que implicaran fragmentación nacional.¹⁸ Por su parte, la Asamblea

5. En el sistema federal canadiense en donde el respeto por la diversidad y la igualdad mantiene la unidad, el carácter único de la sociedad de Quebec, incluyendo su mayoría francoparlante, su cultura y su tradición en leyes civiles, es fundado en el bienestar de Canadá. Consecuentemente, la legislatura y el gobierno de Quebec tienen el deber de proteger y desarrollar el carácter único de la sociedad de Quebec dentro de Canadá.

6. Si existiere cualquier enmienda constitucional futura que confiriera poderes a las provincias, éstos serían iguales para todas.

7. Canadá posee un sistema federal en donde el gobierno federal, los provinciales y territoriales trabajan conjuntamente respetando las jurisdicciones de cada uno. Los canadienses quieren que sus gobiernos trabajen cooperativamente y con flexibilidad para asegurar la eficiencia y efectividad de la Federación. Los canadienses quieren que sus gobiernos trabajen juntos particularmente en los programas sociales. Las provincias y territorios renuevan su compromiso para trabajar en coparticipación con el gobierno federal de Canadá para servir mejor a los canadienses. Documento en <http://www.unity.gov.bc.ca/frmwk.htm> Véase también <http://www.pq.org/Calgary01.html>

¹⁶ Véase también <http://www.pq.org/Calgary01.html>

¹⁷ Véase también Facal, Joseph (<http://iquebec.iframe.com/pol/english/Default.htm>)

¹⁸ Véase http://www.parl.gc.ca/36/2/parlbus/chambus/house/bills/government/C-20/C-20_1/90103bE.html

Nacional de Quebec, pasó en diciembre de 2000 la Ley 99 o Ley sobre el Respeto al ejercicio de los derechos fundamentales y prerrogativas del Pueblo de Quebec y del Estado de Quebec.¹⁹ Desde su nombre "...Estado de Quebec" trata de establecer la autonomía de la provincia de Quebec y su calidad como pueblo fundador. Pero además, establece que Canadá es una Federación democrática que debe respetar las decisiones de las provincias sin condiciones.

Democracia y federalismo

La democracia generalmente es entendida como el gobierno del pueblo y para el pueblo. Las democracias contemporáneas generalmente son liberales y representativas (Johnston, 2000). Robert Bakvis nos da las características específicas de la democracia en Canadá: 1. un gobierno efectivo en cuestiones de tiempo y de bienestar económico; 2. un gobierno que responde, es decir que cumple con las expectativas ciudadanas; 3. un gobierno transparente y que rinde cuentas; 4. una democracia participativa que incluye la consulta y deliberación y 5. una democracia que incluye a todos los grupos políticos (Bakvis, 1991). Este tipo de democracia también es llamada democracia liberal de tipo consociacional, es decir, que existe la voluntad política de una élite gobernante para incluir las diversas voces de su sociedad. Johnston afirma que en Canadá, al igual que algunas democracias europeas con diferencias lingüísticas, culturales y étnicas, el poder es otorgado a una élite para que pueda acomodar y mediar entre los diferentes intereses (Johnston, 2000). Este enfoque consociacional es el que privilegia el gobierno federal y la mayoría de las provincias, pero es amenazado constantemente por la provincia de Quebec. Esgrimiendo el mismo principio democrático, los gobiernos provinciales de Quebec han argumentado que esta élite política gobernante no ha incluido los intereses de sus ciudadanos. En la visión de Marc Chevrier, desde la "Constitución" de 1867 no se garantiza a Quebec las reivindicaciones tradicionales: 1. petición de reconocimiento de Quebec como sociedad distinta y como pueblo fundador; 2. petición de competencias plenas; 3. petición de participación en el nombramiento de autoridades judiciales y legislativas (Chevrier, 1997).

Podemos notar que actualmente el marco que proporciona la democracia liberal al Estado-nación está en cuestión, pues el Estado enfrenta reclamos de grupos que dudan de las políticas comunitarias nacionales. Estos grupos pueden definir su "identidad común" con base en unidades territoriales más pequeñas

¹⁹ <http://iquebec.iframe.com/pol/english/Default.htm>

que el Estado nacional. Surgen, entonces, presiones de descentralización y diferenciación política. El federalismo absorbe estas presiones y permite la división política de poderes. Para Stephen Clarkson, es más fructífero localizar al estado dentro de un sistema de gobierno federal de múltiples niveles, es decir, el estado soberano es menos una entidad aislada que lucha por su autonomía que el componente central de un conjunto mayor de estructuras que operan en muchos niveles. Las funciones que el Estado soberano puede ya no estar realizando podrían ser adoptadas por los gobiernos provinciales a nivel regional, o ser otorgados a las ciudades (Clarkson en Gutiérrez-Haces, 2000).

Es por ello que el debate central de los sistemas federales democráticos se basa en lo que Robert Dahl ha llamado el cuarto dilema de la democracia: la uniformidad *versus* la diversidad. Es aquí en donde encontramos un problema en lo que es la esencia de la democracia: la igualdad podría suponer uniformidad; "...la diversidad es preciosa, no sólo para los grupos que precian sus propios modos, religión, lengua, lugar, costumbres, tradiciones, historia y valores, sino también para cualquiera que sostiene que la diversidad humana es buena en sí misma y por sus resultados. La protección de las diversidades puede justificarse sobre bases utilitarias: da más satisfacción que la uniformidad" (Dahl, 1991). Esta supuesta contradicción es reconciliable al establecer los derechos humanos —esencialmente inherentes en el ser humano— y los derechos civiles, otorgados por un gobierno a sus ciudadanos. Dahl afirma que el quinto dilema democrático es la centralización *versus* la descentralización inmersa en este juego de controlar o no a los sujetos políticos. La uniformidad a menudo requiere de la centralización y la diversidad supone la descentralización. Según este autor, lo que está en juego es el nivel de control del centro hacia sus subsistemas, siempre con el peligro de la autonomía y la dispersión de recursos y, por tanto, de poder.²⁰

Según Joseph Camilleri, a pesar de estas contradicciones, el Estado democrático plural consociacional de sociedades occidentales no es amenazado con extinguirse, sino que es el concepto de soberanía nacional lo que se está transformando (Camilleri, 1999). En una época de interdependencia global y regional con flujos de información, de individuos, de bienes y servicios, la permeabilidad de las fronteras soberanas pone en cuestión la definición misma de soberanía. Camilleri se plantea la pregunta sobre si el concepto de soberanía realmente refleja el ejercicio del poder en el mundo contemporáneo. Para este autor, el concepto de soberanía implica que la autoridad proviene de la

²⁰ Los otros tres dilemas pueden ser encontrados en Dahl, 1991. Éstos son: 1. los derechos *versus* la utilidad; 2. un *demos* (ciudadanía) más exclusivo *versus* uno más inclusivo; 3. igualdad entre individuos *versus* igualdad entre organizaciones.

sociedad entendida como un todo cohesionado. Pero este concepto se dispersa por la globalización, especialmente en sistemas federales, pues el poder es distribuido en diferentes instancias y a diferentes niveles domésticos e internacionales (Camilleri, 1999). Por ello, Watts justifica el auge del federalismo en la década de 1990 argumentando que en una combinación ambos conceptos –federalismo y democratización– se expresa el deseo del ciudadano de contar con gobiernos pequeños y más responsables que representen de mejor manera los intereses de los votantes.²¹

Las condiciones físicas y el extenso territorio de Canadá, así como la diversidad social, económica y cultural se traducen en dificultades para la aplicación de un marco federal igualitario para todas las provincias. El regionalismo, entonces sería un obstáculo para la eficiencia de un gobierno federal, aun descentralizado. Esto fue previsto en la BNA de 1982, por lo menos en el aspecto fiscal. Para subsanar las diferencias económicas regionales, se ha establecido un sistema compuesto por dos programas: 1. *equalization payments* que se dan a las provincias más pobres para compensar su ingreso y equilibrarlo con el de otras; 2. *program payments*, que son pagos directos a las provincias para financiar programas que cada provincia juzgue necesarios.²² Pero autores como N.H. Lithwick piensan que estos programas han fallado, pues la diferencia en el ingreso de las provincias sigue existiendo. El autor atribuye estas fallas a la falta de sensibilidad que el gobierno federal da a las necesidades regionales. Aunque la descentralización aparece como la solución para otorgar poder y recursos a las provincias, el autor sugiere que tampoco es muy válido, pues se toma la provincia como un todo homogéneo. El modo de insertar o desprender a Quebec de Canadá es inadecuado y evita entender a Quebec como un espacio regional concebido desde la formación de Canadá.

La base para el marco federal canadiense proviene de la British North American Act (BNA) de 1867, en la cual se conformaba el dominio de Canadá al unir la baja y la alta Canadá y en donde se hacía referencia a las competencias de los dos niveles de gobierno –federal y provincial (Brown, 1994). La BNA enfatizaba un alto grado de centralismo. El texto original daba preferencia a principios de unidad sobre la soberanía provincial. Ejemplo de ello es el límite a la autonomía legislativa de las provincias: el parlamento federal puede anular iniciativas provinciales. En el área judicial, la autonomía está restringida por el hecho de que los jueces provinciales son nombrados y remu-

²¹ Para Donald S. Lutz, la democracia funciona cuando cumple con los siguientes criterios: 1. una Constitución que es seguida y no ignorada; 2. una Constitución basada en el estado de derecho; 3. elecciones libres; 4. dos o más partidos políticos compitiendo; 5. la transferencia pacífica del poder. Véase nota del autor en *Publius*, otoño 2000.

²² <http://polisci.nelson.com/federalism.html>

nerados por el gobierno federal. Además, la última instancia legal es la Suprema Corte, cuyos miembros son nombrados por el gobierno federal. Igualmente nombrados son los senadores.

La distribución específica de poderes y responsabilidades federales y legislativas en la BNA de 1882 se estipulan en dos listas en la BNA, una para el parlamento federal (sección 91) y otra para cada legislatura provincial (sección 92).²³ La diferenciación representada en la BNA implica una diversidad cultural, social y económica entre las provincias que da los lineamientos para una política federal y provincial. A partir de entonces, este documento se ha enmendado con respecto al idioma, a derechos indígenas, y a la educación.²⁴ Dichas enmiendas han sido resultado de la diferente concepción del federalismo por parte de los gobiernos autónomos de las primeras naciones y de provincias como Quebec. Según Marc Chevrier, existen dos conceptos sobre el federalismo, el canadiense que privilegia la igualdad de las unidades federadas y el quebequense que privilegia la asimetría provincial y la descentralización de las competencias federales hacia las unidades federadas (Chevrier, 1997).

Para David Walker (1998), en democracias constitucionales, las relaciones intergubernamentales involucran una red de relaciones constitucionales, electorales, representativas, programáticas, fiscales, administrativas y judiciales, algunas formales o informales entre los oficiales de los diversos gobiernos. Walker, de acuerdo con Watts, establece que la relación entre relaciones intergubernamentales y el federalismo radica en que las relaciones intergubernamentales se constituyeron como mecanismos de resolución de conflictos con el gobierno federal y entre las mismas unidades federadas. Por ello, su definición de federalismo como un sistema que enfatiza la unidad para ciertos propósitos mientras que simultáneamente preserva la autonomía de los gobiernos democráticos para fortalecer la diversidad y las diferencias regionales, etnoreligiosas y socioeconómicas. Hugh Thorburn comparte esta visión de colaboración y afirma que la autoridad dividida a través del federalismo opera con base en mecanismos de consulta en las democracias plurales.

Watts afirma que un ejemplo de flexibilidad del federalismo en Canadá fue la firma, a cargo de nueve de las provincias de Canadá y el gobierno federal (sin la aprobación de Quebec), del *Framework for Improving the Social Union of Canadians* el 4 de febrero de 1999. Este documento fortalece la cooperación y colaboración entre el gobierno federal y las provincias para el financiamiento conjunto de programas sociales incluyendo un mecanismo de solución de controversias.

²³ Acta Constitucional 1867 y Constitución 1982. Véase anexo 1

²⁴ <http://polisci.nelson.com/federalism.html>

Federalismo, nacionalismo y relaciones internacionales

A diferencia del concepto igualitario y clásico del federalismo, representado por el gobierno de Jean Chrétien, los gobiernos de Quebec tradicionalmente han pugnado por un federalismo de privilegios y autonomía. Louis Balthazar relata que aun después del Estatuto de Westminster y derivado del concepto de Quebec sobre el federalismo como uno que garantizaría la autonomía, fue que dicha provincia reclamó su derecho a conducir una política exterior propia. Pero

This was not accepted by everyone and was challenged by the federal government. But, as long as the judicial committee of the Privy Council in London was the ultimate Court of Appeal in constitutional matters, it tended to rule in favour of a large provincial autonomy. These judgements will be later interpreted by Quebec officials as granting the provinces the right to conduct international agreements in the matters under their jurisdiction (Balthazar en Aldecoa, 1999).

Desde la década de 1960, la provincia de Quebec experimentó cambios y reformas enmarcados en la llamada “Revolución Tranquila” hacia la modernización, desarrollo y reivindicaciones nacionalistas.²⁵ En este contexto, el gobierno de Quebec reclamó el derecho a tener una política exterior propia, *sui generis*, y a firmar tratados internacionales en campos de su jurisdicción (Balthazar en Aldecoa, 1999). Este reclamo fue expresado en 1965 en un discurso del ministro de Educación de Quebec, Paul Gérin-Lajoie, sentando las bases que fundamentaran la conducción de una política exterior del gobierno quebequense, así como notificando el gobierno de Ottawa su intención de firmar un tratado en materia educativa con el gobierno de Francia: Quebec no es soberano en todos los aspectos: es un miembro de la Federación. Pero constituye, en un sentido político, un estado. Posee todos los elementos: territorio, población, gobierno autónomo. Es, en otro sentido, la expresión política de un pueblo que se distingue de muchas maneras de otras comunidades anglófonas que habitan en América del Norte. En otras materias en donde Quebec tiene la competencia total o parcial, desde ahora la provincia jugará un papel directo de conformidad con su personalidad y derecho. Quebec está determinado a tomar su lugar en el mundo contemporáneo y asegurar

²⁵ Para profundizar en el tema de las reformas de la Revolución Tranquila véase Desmond Morton, 1994. “Tensiones de la abundancia. 1945-1987” en *La historia ilustrada de Canadá*, México, Fondo de Cultura Económica, 4a. edición.

que cuenta, interna y externamente, con todos los medios para realizar las aspiraciones de la sociedad que representa (Leeson, 1973).

La respuesta del gobierno federal canadiense no se hizo esperar. El gobierno de Ottawa concluyó simultáneamente con el gobierno de Francia negociaciones para un acuerdo cultural, en donde existía un acuerdo paralelo *-umbrella agreement-* que permitía a las provincias canadienses entrar en acuerdos internacionales propios, con la condición de que el gobierno federal, una vez informado, sancionaría los mismos. El gobierno de Quebec rehusó aceptar este acuerdo paralelo en el convenio firmado con Francia sobre educación (Leeson, 1973). En 1968, el ministro de Asuntos Exteriores de la Federación, Paul Martin (padre de Paul Martin Jr., el primer ministro de Canadá) publicó un documento llamado *Federalism and International Relations* –también llamado *White Paper*– orientado a establecer claramente la personalidad internacional de Canadá y su exclusividad en política exterior.²⁶ Según Balthazar, la doctrina Gérin-Lajoie es considerada como el fundamento oficial de las relaciones internacionales de Quebec (Balthazar en Aldecoa, 1999).

Los vínculos con Francia se formalizaron en 1964 estableciendo una misión quebequense en su capital y creando un consulado francés en Quebec, designándose una Comisión Permanente para Asuntos Franceses y Quebequenses que, actualmente, se reúne cada dos años. Francia es la sede de La Francophonie, una organización mundial de países y de comunidades subnacionales de habla francesa. La participación de Quebec en esta organización ha sido cuestionada, pues es motivo de negociaciones con el gobierno canadiense, quien también participa en representación de la diáspora de francófonos en Canadá.²⁷ Fue hasta 1986 que se llegó a un acuerdo entre el gobierno de Brian Mulroney, el gobierno francés y el gobierno quebequense para permitir una delegación provincial en este organismo, pero con una provisión de que el gobierno quebequense sería únicamente un observador en todo tópico sobre política internacional. Sobre política económica podría expresarse sólo después de concertar con el representante del gobierno federal canadiense. Solo en materias de cooperación y desarrollo, Quebec, podría participar completamente (Balthazar en Aldecoa, 1999).

En 1991, el gobierno quebequense adoptó una política sobre asuntos internacionales con objetivos definidos al exterior. Esta política internacional es un importante instrumento del desarrollo socioeconómico y la presencia internacional de la provincia.

²⁶El debate sobre este tema se dio en varios documentos que se pueden consultar en Leeson, 1973.

²⁷http://www.mrii.gouv.qc.ca/francophonie/bref_historique.html

Principales objetivos de la política internacional de Quebec

Conducir los asuntos internacionales como un instrumento mayor del crecimiento y desarrollo económico y sociocultural.

Establecer un orden de prioridades en las actividades internacionales: desarrollo económico, cooperación científica y tecnológica, recursos humanos y asuntos culturales.

Promover la participación conjunta (*partnership*) como mejor forma para la acción internacional.

Desarrollar una visión sobre la conducción de los asuntos internacionales que incluya consideraciones económicas, culturales, sociales y políticas.

Desarrollar una estrategia que tenga un efecto multiplicador.

Fuente: Ministère des Relations Internationales, Quebec.

En 1995, el gobierno federal publicó un documento, llamado *Canada in the World*, que enmarcaba los tres objetivos de la política exterior canadiense: la promoción de la prosperidad y el empleo, la proyección de la seguridad dentro de un marco global estable y la proyección de los valores y cultura canadienses. Esto implicaba que no había cabida para una política exterior quebequense, a pesar de la alusión en este documento a la presencia de Canadá en La Francophonie. Esta reafirmación del federalismo igualitario fue acompañada en 1997 por las declaraciones de Lloyd Axworthy, ministro de Relaciones Exteriores y Comercio en el sentido de promover la cultura canadiense en el extranjero (Balthazar en Aldecoa, 1999).

Relaciones exteriores de Quebec con Estados Unidos

Las relaciones de Canadá y Quebec con Estados Unidos vienen desde la misma fundación de los Estados Unidos y la Guerra de 1812. Quebec y Ontario recibieron a los realistas que emigraban del nuevo país independiente. Según Louis Balthazar, en el siglo xx, las relaciones de vecindad entre Estados Unidos y Quebec también proveyeron de un marco de recepción a la gran migración de quebequenses hacia Estados Unidos. Una parte de esta migración se asimiló al contexto estadounidense, pero otra se estableció en pequeños enclaves francófonos en Nueva Inglaterra. A pesar de estos contactos sociales, la relación oficial entre los dos países fue guiada por la élite anglófona y se excluyó a los gobiernos de Quebec. Pero a partir de la Revolución Tranquila de la década de 1960, Quebec entra de nuevo al juego diplomático con Estados Unidos,

pues la modernización necesitaba de mercados y de vínculos exteriores (Balthazar en Aldecoa, 1999).

La cooperación transfronteriza opera en los límites de la soberanía estatal. Ello se demuestra en la relación entre Quebec y los estados, pues supone contactos con estados vecinos como Nueva York, Vermont, New Hampshire y Maine, además de estados cercanos y por sus representaciones en Boston, Atlanta, Chicago, Los Ángeles y Washington.²⁸ El comercio, la inversión, la educación y los recursos energéticos son los temas que han predominado con estados vecinos. Como concluye Balthazar, aunque la actividad de Quebec ha sido intensa, dista mucho de ser un *high-level politics*, aunque existe cierta coordinación en temas políticos, excluyendo de esta cooperación el tema del separatismo. El mismo Balthazar relata la visita del premier Lévesque a Nueva York en 1977 para atraer inversión, pero incluyendo en su discurso la búsqueda de soberanía de su pueblo. Ante la desaprobación del gobierno estatal y de la comunidad empresarial neoyorkina, Lévesque se dio cuenta de que era mejor mantener buenas relaciones con el vecino país y no realizar protodiplomacia, únicamente paradiplomacia (Balthazar en Aldecoa, 1999).

Las cuestiones económicas, por su parte, son gran fuente de conflicto y a veces de cooperación entre Quebec y la política exterior federal. Ejemplo de ello fue el apoyo al libre comercio con Estados Unidos en la década de 1980 (Balthazar, 1992). Las únicas provincias cuya población apoyó incondicionalmente al Free Trade Agreement (FTA) entre Estados Unidos y Canadá en 1989 fueron Alberta y Quebec. En Quebec, compañías como Bombardier y Power Corporation vieron la oportunidad de invertir en Estados Unidos con reglas iguales a las compañías estadounidenses establecidas en la provincia. El apoyo subsecuente al TLCAN, demuestra que el Parti Québécois ha dado un giro hacia la vía neoliberal como estrategia para redefinir el rol del gobierno quebequense en su economía.

Según el Ministerio de Relaciones Internacionales de Quebec,²⁹ la economía de la provincia está ligada a la economía estadounidense, pues la mayoría de las importaciones hacia Quebec en 1997 provino de Estados Unidos con un 47.5 por ciento y el 82 por ciento de las exportaciones de la provincia fueron hacia ese país. Según datos de dicho ministerio, en 1996 Quebec ocupaba el lugar 32 como exportador a nivel mundial. Los campos en donde hay mayor intercambio comercial son en telecomunicaciones, automóviles e industria aeronáutica. Estos sectores demuestran que Quebec ha tenido un gran desarrollo industrial basado en la tecnología.

²⁸ http://www.mri.gouv.qc.ca/le_ministere/madat/.html

²⁹ Véase Apéndice B. Sitio del Ministerio de Relations Internationels: http://www.mri.gouv.qc.ca/dans_le_monde/etats_unis/affaires_econo-fr.html

A nivel gubernamental, Quebec ha tenido tropiezos en sus relaciones con el gobierno de Estados Unidos, pues la imagen que el Canadá anglófono proyecta a través de los gobiernos federales es de mayor expansión económica que Quebec. Por otro lado, se han dado problemas por el uso del idioma. A partir de la Ley 101 en donde se permitió a Quebec usar el francés como oficial dentro de la provincia, varios estados de Estados Unidos han intentado pugnar por la supremacía del idioma inglés; sobre todo los que tienen minorías como la hispana que impulsarían el bilingüismo. En el aspecto cultural, se ha dicho que Quebec percibe al resto de Canadá como parte de Estados Unidos, pues la influencia de la cultura estadounidense ha logrado envolver a la sociedad anglófona.

Según Hans Michelmann, lo que es frecuente en sociedades federales regionalizadas como en Canadá, es la suspicacia de las élites provinciales de cualquier esfuerzo del gobierno federal en política exterior. Por ello, se hacen presentes en los mismos foros para representar sus intereses —que son más legítimos— que la política federal no representará (Soldatos, 1990). Recientemente, las dos posiciones sobre el federalismo en Canadá fueron puestas en evidencia en la Conferencia Internacional sobre Sistemas Políticos Federales que se llevó a cabo el 5 de octubre de 1999, curiosamente en la provincia de Quebec. El discurso del primer ministro Jean Chrétien fue el que ha manejado a través del ministro de Asuntos Intergubernamentales, Stéphane Dion: el federalismo ha provisto a los canadienses de un sistema efectivo y exitoso de gobierno y ha protegido los derechos culturales y de lenguaje de Quebec (Dion, 1988).³⁰

Para la prensa esta reunión fue beneficiosa para la imagen internacional del gobierno federal. La CBC reportó que el gobierno federal daba ejemplo de ser un sistema funcional, flexible y basado en la democracia permitiendo que Lucien Bouchard, Primer Ministro de Quebec, se reuniera en privado con Bill Clinton.³¹ El *National Post* reportó que dicha reunión era la oportunidad para sacar a la luz el tema separatista.³² Ante ello, el vocero de la Casa Blanca, argumentó que la reunión era de cortesía y que en todo caso, Clinton reafirmaría el apoyo al gobierno federal canadiense.³³

Se puede decir entonces, que Quebec ha tenido relaciones paradiplomáticas a nivel global, pues participa en organismos internacionales, a nivel macrorregional, pues tiene vínculos con América del Norte y a nivel microrre-

³⁰ Véase también <http://cbc.ca/cgi-bin/templates/view.cgi?news/1999/10/0forum991006>

³¹ <http://cbc.ca/cgi-bin/templates/view.cgi?news/1999/10/0forum991006>

³² <http://federalism.ca/page7.html>

³³ <http://federalism.ca/page10.html>

gional o transfronterizo con unidades subnacionales de Estados Unidos y/o con el gobierno de aquel país. Así, también podemos sugerir que en la década de la Revolución Tranquila, las acciones internacionales de la provincia estaban enfocadas a la protodiplomacia con fines separatistas. Ahora, la acción exterior mantiene un bajo perfil en el aspecto político, pero mantiene un creciente impulso a la promoción de intereses económicos de la provincia en el mundo.

Conclusiones

Hay dos proyectos de sociedad global que están en competencia y cada uno de ellos utiliza recursos del juego democrático para definirse. Por su parte, el proyecto federalista implica dotar de mayor igualdad a las provincias y territorios que forman parte del territorio canadiense. El objetivo de este proyecto es privilegiar la integración nacional fomentando una cultura política cargada de multiculturalismo. Por su parte, el proyecto quebequense pretende establecer constitucionalmente la diferencia de su provincia, basando sus reclamos en varios factores: los francófonos fueron pueblos fundadores al igual que los anglófonos; y la diferencia cultural y lingüística que tienen con respecto al resto de la Federación. A pesar de que han sido varios los intentos para solucionar políticamente esta diferente concepción del proyecto nacional, ningún esfuerzo ha fructificado.

Capítulo 8

La política internacional de comercio de Canadá

TERESA GUTIÉRREZ-HACES*

Introducción

TRADICIONALMENTE, la mayoría de los análisis destinados al estudio de la especificidad y singularidad de la política exterior de Canadá ha dado una importancia menor a los aspectos relacionados con su desempeño económico y comercial dentro del ámbito de las relaciones internacionales, pese a que este rasgo ha sido un elemento nodal en todo el proceso de construcción de la política internacional de este país.

Esta constatación, sin duda, revela una de las paradojas de la política internacional canadiense, la cual, pese a su importante participación en la construcción del orden económico internacional desde mediados de los años treinta y más específicamente, después de la Segunda Guerra Mundial, en realidad adquirió notoriedad internacional gracias al papel que desempeñó en favor del multilateralismo en primera instancia, así como por su actuación como mediador y pacificador en muchos de los conflictos suscitados a partir de la Guerra Fría. Esta afirmación debe ser entendida dentro de un contexto en el cual el internacionalismo de Canadá fue medular como parte de su estrategia como potencia media.¹

El análisis de la política internacional de comercio² de Canadá reviste particular interés por ser el caso de un país que accedió a través de varias etapas al manejo de su autonomía e independencia política. La primera etapa ocurrió

* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

¹ En este capítulo no nos detendremos a analizar sucintamente el significado que tiene para Canadá el ser considerado una potencia media ya que esto se hará en el capítulo dedicado específicamente a la política exterior canadiense.

² A lo largo de este trabajo mencionaremos casi indistintamente la política internacional de comercio y la política económica exterior, para describir aquellas acciones económicas y comerciales que forman parte de la política internacional de los países y que, por tanto, involucran a sus gobiernos e instituciones. Prácticamente no existe ningún país que no considere importante aplicar políticas favorables a la inversión extranjera y a las exportaciones; sin embargo, esto no necesariamente significa que sostiene una política internacional de comercio o una política económica exterior. Para que esto ocurra es necesario que un gobierno otorgue un espacio considerable a las relaciones económicas dentro del conjunto

en 1926 gracias a la Declaración de Balfour la cual estableció que la Gran Bretaña y los dominios eran jerárquicamente iguales dentro de una comunidad de naciones que se llamó la Commonwealth. Posteriormente en 1931, gracias al Estatuto de Westminster, se amplió el control de Canadá sobre su política interna y externa. Gracias a este estatuto, Canadá obtuvo el derecho a formular y dirigir su propia política internacional. La tercera fase se dio en 1982, con la repatriación de su Constitución que hasta esa fecha se encontraba depositada en el Parlamento de Westminster; este hecho aconteció durante el gobierno liberal de Pierre Elliot Trudeau, lo cual permitió al gobierno federal agregar al Acta Británica de América del Norte (1867) considerada como la Constitución de Canadá, la Carta Constitucional de Derechos y Libertades, así como una fórmula de enmienda concebida en Canadá (Cook, 1994: 479).

El hecho de que dentro de la organización política de Canadá, aún en la época actual, la reina de Inglaterra sea considerada, políticamente hablando, la cabeza del Estado canadiense, por ser la reina del Reino Unido y del Commonwealth al cual Canadá pertenece, mientras que el primer ministro es el jefe del Poder Ejecutivo del gobierno canadiense, tiene importantes implicaciones para la formulación de la política exterior de Canadá en sentido amplio y en particular para los asuntos de orden comercial y económico vinculados con la política internacional de comercio de este país.

Es bien sabido que Canadá históricamente ha estado vinculado política y económicamente, primero con el Imperio británico, y posteriormente con los Estados Unidos, este rasgo resulta de particular relevancia desde la perspectiva del análisis de su gestión dentro del ámbito de los asuntos económicos internacionales.

Tomando en cuenta lo anterior, la política económica internacional de Canadá difícilmente puede ser entendida si no se toman en consideración las premisas fundamentales que conforman la política internacional de comercio de los gobiernos y las instituciones que han promovido el libre comercio, entre

de su actividad diplomática. En general, los países más proclives al libre comercio han manifestado un particular interés en desarrollar una diplomacia más económica que meramente política, en este sentido Estados Unidos y Canadá podrían ser un ejemplo de lo primero, mientras que México hasta mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, desarrolló una política internacional de comercio de bajo perfil, en parte debido a su compromiso con un proyecto de desarrollo económico proteccionista. El creciente predominio del enfoque realista en el ámbito de las relaciones internacionales, desde finales de los años cuarenta del siglo xx, influyó tanto en el terreno de la diplomacia, como en el de las relaciones económicas internacionales. La creación de instancias económicas internacionales como el GATT no escapó a esta visión de las relaciones comerciales como parte de un conflicto entre países. Las relaciones económicas bilaterales o multilaterales han sido objeto de una regulación creciente que ha dado como resultado la celebración de acuerdos y tratados comerciales entre los países. En todas estas iniciativas la correlación de fuerzas es flagrante y forma parte de la cotidianidad de la política internacional.

los que se encuentran países como los Estados Unidos y la Gran Bretaña, así como instituciones internacionales como el GATT (por sus siglas en inglés, General Agreement on Tariffs and Trade) todos ellos cruciales para Canadá.

Este ensayo se hace desde la perspectiva que nos ofrece el enfoque de la economía política internacional. En él analizaremos sucintamente las circunstancias en que Canadá construyó su política internacional de comercio bajo circunstancias por demás complejas, entre las cuales la sustitución del Reino Unido como referente político y económico predominante por los Estados Unidos como centro hegemónico de atracción e influencia sobre Canadá, tuvo un enorme peso sobre la formulación de su política tanto interna como internacional.

En este sentido siempre hay que tomar en consideración que Canadá ha utilizado su política económica internacional como un instrumento de negociación dentro de un espacio frontera asentado entre el centro hegemónico representado primero por Inglaterra y posteriormente por los Estados Unidos, y ellos mismos como un país semiperiférico ubicado en América del Norte.

En este trabajo examinaremos específicamente los orígenes de la política de comercio internacional canadiense, sus vinculaciones con los dos centros hegemónicos que se disputaban el control de su territorio y su economía; sus intentos para asegurar un mercado preferencial con el centro, haciendo énfasis en los acuerdos comerciales con los Estados Unidos de 1854, 1911 y 1935. Asimismo, examinaremos la participación de Canadá en la creación de una institucionalidad económica después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la fundación del GATT (1948) y las consecuencias que su cruzada por el multilateralismo y la no discriminación comercial trajeron como consecuencia. Finalmente haremos un repaso de aquellos acontecimientos que empujaron a Canadá a profundizar el carácter económico de su política internacional durante la década de los años setenta y encaminarlo a la consolidación de la opción continentalista a través del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos en 1988.

Tres son las hipótesis centrales que guían este trabajo. La primera es que la construcción de la política de comercio internacional de Canadá significó inicialmente una válvula de escape para expresarse internacionalmente en términos más independientes de los que la subordinación política de Inglaterra inicialmente le permitía. La segunda hipótesis sería que dicha política posibilitó la promoción de una serie de principios como el multilateralismo y el libre comercio, que reiteradamente fueron utilizados como un mecanismo seguro para lidiar, y muchas veces sobrevivir, en un ámbito internacional en el que la predominancia de Inglaterra en un primer momento, y después de los Estados Unidos, ha sido un factor constriñante para Canadá.

Desde sus orígenes, este país ha expresado una inclinación sostenida por el multilateralismo por considerarlo la fórmula más adecuada para evitar la polarización de la relación con Estados Unidos y con la Gran Bretaña. Es bajo esta óptica que debe entenderse el activismo internacional de Canadá manifestado en diversos foros internacionales en los cuales se ha destacado por el respaldo que ha dado a las iniciativas multilaterales ya sea en el ámbito económico, como en el diplomático y militar.

Por último, la tercera hipótesis que buscamos demostrar es que dentro de la formulación de su política económica internacional, Canadá ha manifestado particular predilección por establecer determinadas reglas de comportamiento comercial no sólo *de facto*, sino también *de jure*, a través de la celebración de acuerdos comerciales con sus principales contrapartes económicas, entre las que destacan por supuesto, la Gran Bretaña y los Estados Unidos. Esta inclinación, como lo demostraremos más adelante, reviste ciertas particularidades. Entre ellas, la principal sería su afán por establecer una normatividad que cumpla al menos con tres requisitos: la reciprocidad comercial; la protección contra prácticas desleales y medidas de retorsión y la garantía de acceso y permanencia a los mercados hegemónicos. Históricamente, los canadienses han expresado su convencimiento de que para que estos requisitos se cumplan, el multilateralismo representa el mejor instrumento.

Raíces del carácter comercial de la política exterior de Canadá

Las circunstancias históricas en que se dio la creación de Canadá, básicamente como uno de los dominios del Imperio británico, con una Constitución que quedó bajo la custodia del parlamento inglés (1867-1982) por voluntad de los padres fundadores, significó que Canadá desarrollara desde sus inicios una política internacional, de carácter marcadamente comercial, la cual se movía simultáneamente en dos grandes niveles:

En el primero, secundaba política y económicamente a la diplomacia inglesa al mismo tiempo que llevaba a cabo una estrategia económica y comercial propia que le permitía un importante margen de maniobra frente a la propia Inglaterra.

En el segundo nivel, construyendo su propia personalidad internacional, como mediador y promotor de los principios del internacionalismo y el multilateralismo, en especial a partir de la década de los años cuarenta del siglo XX.

Canadá construyó su política internacional de comercio bajo los principios económicos del mercantilismo y posteriormente del librecambismo, teniendo

como principal punto de referencia la experiencia económica de Inglaterra y los Estados Unidos; este factor tuvo como consecuencia que el bilateralismo en ciertos momentos y el trilateralismo en otros, fueran las fuerzas que dinamizaban dicha política dentro de lo que tradicionalmente se ha llamado el *North Atlantic Triangle* (Inglaterra, los Estados Unidos y el propio Canadá) (Bartlet, 1945; Stacey, 1976; McKercher y Aronsen, 1996). Sin embargo, dentro de esta mecánica, la política comercial británica, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, deliberadamente estuvo dirigida a la obstrucción de cualquier forma de multilateralismo que no ocurriera dentro del espacio económico del Commonwealth. Este hecho progresivamente limitó el margen de maniobra comercial internacional de Canadá, empujándolo paulatinamente a estrechar sus lazos con Estados Unidos.

Canadá es una nación que tempranamente construyó estrategias de desarrollo económico basadas en las exportaciones, ya sea de recursos naturales, materias primas o productos manufacturados y semimanufacturados; dentro de este proyecto, la instrumentalización de una política internacional de comercio ocupó un lugar central como motor de la actividad económica del país. Este rasgo puede ser mejor entendido si se toma en consideración el proceso de conformación política de Canadá, el cual antes de 1867 consistía en un grupo de colonias británicas y francesas, asentadas en la parte más septentrional de América del Norte, que funcionaban separadamente con bastante autonomía política, pero que dependían para su sobrevivencia del comercio con la madre patria. Estas colonias individualmente cultivaban una relación muy específica no sólo con los países europeos, sino también con los Estados Unidos, de tal forma que la organización económica colonial tenía un carácter marcadamente abierto que en consecuencia daba prioridad a los intercambios de ultramar y no necesariamente entre ellas (Hart, 1998: 10-14; Gutiérrez-Haces, 2002: 13-18).

Es ya un lugar común afirmar que la política comercial canadiense, en el ámbito internacional, se ha manifestado casi siempre a favor de negociaciones y acuerdos multilaterales; sin embargo, esta aseveración opaca en cierta medida el análisis de las tres grandes tendencias que estructuralmente han servido a su vez de inspiración y orientación para el gobierno y la sociedad canadiense. Estas tendencias se encuentran vinculadas con tres opciones, las cuales, por ser medulares en el desarrollo económico de Canadá, han sido en muchas ocasiones motivo de confrontación entre la sociedad canadiense y sus gobernantes. El atlantismo, el continentalismo y el nacionalismo han influido en la conformación geoeconómica de Canadá y han sido la columna vertebral de su política de comercio internacional.

El atlantismo, entendido éste como la estrecha relación que Canadá sostuvo con el Imperio británico,³ tuvo una enorme influencia en las decisiones comerciales de Canadá hasta 1970 en que Inglaterra trastocó el orden comercial establecido dentro del Commonwealth al ingresar al entonces Mercado Común Europeo. Esta decisión coadyuvó en gran medida a que Canadá optara por un mayor estrechamiento en la relación económica con Estados Unidos.

El continentalismo o la continentalización,⁴ ha sido una tendencia que inicialmente se manifestó en forma pendular, aludiendo con esto a la forma en que Canadá ha llevado a cabo el estrechamiento gradual de su relación política y económica con Estados Unidos. Con el transcurso del tiempo esta opción desplazó casi totalmente al atlantismo y se convirtió en un rasgo predominante en su política de comercio: "...*The influence of the United States on the Canadian economy had grown more steadily dominant; but they made no conscious move to question or resist this growing domination*" (citado en Creighton, 1976).⁵

Estas dos grandes tendencias han estado presentes en Canadá, tanto en el debate económico como en el político; unido a éstas, aparecen también los aportes teóricos de economistas como Adam Smith y David Ricardo, que indudablemente influyeron en los debates que sobre proteccionismo y libre comercio sostuvieron Alexander Galt y sir John McDonald, junto con el resto de los padres de la confederación canadiense, mucho antes de 1867 (Moore, 1997, en Brown, 1994).

También es innegable, en debates más contemporáneos, la influencia de John Maynard Keynes, sobre todo en el periodo que transcurrió entre la depresión económica de 1929 y la segunda posguerra, en que la política de pleno empleo justificó la entrada masiva de la inversión extranjera directa a Canadá, específicamente estadounidense. Por último, el nacionalismo en Canadá representa una tendencia que en especial influyó sobre la economía y su política exterior a finales de los años setenta del siglo xx, teniendo bajo dicha expresión una corta vida, ya que la crisis financiera de 1982 empujó al gobierno canadiense a abandonar la *canadianización* y replegarse de nuevo en la opción con-

³ Inicialmente se concibió como una zona comercial protegida para la industria británica, esta zona se extendía a las colonias y dominios británicos como fue el caso de Canadá y de Australia; los estrechos nexos que existían al interior del Commonwealth consistían en algo más que aranceles preferenciales. La Gran Depresión y la aparición de la Smoot-Hawley Tariff Act provocaron el reforzamiento de las preferencias imperiales. Debido a que los dominios y colonias de ultramar deseaban proteger sus industrias de la competencia británica, la Commonwealth nunca pudo ser un mercado común en el sentido amplio del término (S. Dell, 1981).

⁴ Mel Hurting, 1998, *The Canadian Encyclopedia*, Alberta, Hurting Publishers.

⁵ Tomado de Donald Creighton, 1976, *The Forked Road: Canada 1939-1957*, Canadá, McClelland and Stewart.

tinentalista por medio de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, firmado en 1988 (Gutiérrez-Haces, 2002).

Donald Creighton, historiador canadiense, escribió en 1937 su libro: *The Commercial Empire of the St. Lawrence, 1760-1850*, una obra que describe con maestría los orígenes del estado canadiense, el cual se cimentó sobre el comercio y la explotación de los recursos naturales:

It is impossible to understand the political objectives of the commercial class without an understanding of its business system. The first British Canadians were merchants before they were Britons, Protestants, or political theorists... the merchants became a political power because they controlled and represented a commercial system which, in turn dictated their main political demands... For them the conquest was the capture of a giant river system and the transference of commercial power... (Creighton, 1976).

Esta cita ofrece una aguda descripción sobre los orígenes de lo que, años después, se perfilaría como una nación comerciante, la cual desde un principio centró sus expectativas en los mercados externos, casi siempre más extensos y poderosos que el suyo.

El extrovertimiento del mercado canadiense inicialmente encontró su justificación en la inmensidad territorial de Canadá y en las dificultades iniciales para cimentar su comercio sobre una infraestructura que inicialmente era muy limitada. Durante décadas existió una clara tendencia a comerciar hacia el sureste de su frontera, a través de los límites con Estados Unidos. Paralelamente, desarrolló una estrategia comercial que tendió a privilegiar los intercambios trasatlánticos con Inglaterra, mientras que la zona de los grandes lagos se convirtió rápidamente en el corazón manufacturero de Canadá; con esta actividad se daría entrada al proceso de continentalización.

La política internacional de comercio apareció como tal desde mediados del siglo XIX, cuando las colonias británicas de Norteamérica obtuvieron una cierta autonomía en la conducción de sus asuntos económicos y comerciales. Esta relativa soberanía se vio favorecida por los cambios económicos que ocurrieron en Inglaterra (1846), en especial nos referimos al paulatino abandono de las prácticas mercantilistas y proteccionistas y la adopción de un sistema comercial enfocado al libre comercio (Gutiérrez-Haces, 2004b).

Durante décadas, el mercado británico representó el destino obligado de los productos canadienses: pieles, pescado, trigo, productos forestales, metales, minerales, etcétera. Este trayecto comercial fue seriamente afectado a partir de la decisión unilateral que tomó el Imperio británico al finiquitar el

acceso preferencial de Canadá, al igual que el resto de sus colonias, a su mercado. Esta medida obligó a las colonias británicas de América del Norte a buscar aceleradamente mercados alternativos; evidentemente el mercado más cercano y atractivo era el de Estados Unidos.

Artilugio o sobrevivencia: los tratados comerciales

En 1846, la Britain's Enabling Act removi6 todas las preferencias coloniales y conmin6 por medio del Colonial Office a que todas estas colonias se unieran bajo una uni6n aduanera. Pese a la presi6n británica, el establecimiento de una zona regida por el libre comercio entre las colonias fue práticamente boicoteada y, en su lugar, los colonos británicos de América del Norte presionaron a Inglaterra para que negociara en su nombre con los Estados Unidos un acuerdo de comercio preferencial (Pomfret, 1964: 69-73).

Antes de que la negociaci6n de un tratado fuera iniciada por lord Elgin, el representante de la Corona, aparecieron otras iniciativas que buscaban establecer una relaci6n de reciprocidad comercial con los Estados Unidos. En 1849, Nueva Brunswick organiz6 una conferencia sobre este asunto y en este mismo a6o, la isla Príncipe Eduardo expidi6 una ley que otorgaba un trato de libre comercio a una lista de mercancías estadounidenses, siempre y cuando esto fuera recíproco; por su parte Nueva Escocia y Nueva Brunswick tuvieron una iniciativa similar en 1850. Dos a6os despu6s, corri6 la noticia de que los americanos deseaban negociar dentro de estos acuerdos el libre acceso a las aguas de las colonias atlánticas y de las aguas americanas, lo cual obviamente restarí competitividad a las pesquerías de Nueva Escocia, Nueva Brunswick y la isla Príncipe Eduardo principalmente; ante esto, la opci6n de un tratado de reciprocidad comercial que abarcara a todas estas colonias adquirió importancia (Norrie y Orwam, 1996: 181).

No deja de ser notable el hecho de que estas colonias, aunque separadas políticamente entre ellas, pero unidas individualmente a la Gran Bretaña, lograran un acuerdo de reciprocidad comercial con una naci6n independiente. Este hecho indudablemente sirve como un antecedente para explicar por qué las provincias canadienses históricamente han manifestado una considerable independencia en el manejo de su política comercial internacional, la cual con frecuencia ha ignorado los intereses de las otras provincias e incluso los del gobierno federal. Entre 1854 y 1866 estas colonias gozaron de una situaci6n doblemente única, al tener libre acceso al mercado estadounidense gracias al tratado comercial y el incremento excepcional de la demanda estadounidense provocada por la Guerra de Secesi6n. Esta situaci6n, obviamente tuvo su con-

traparte en Canadá con el inicio de lo que sería el afianzamiento económico de los Estados Unidos y la dependencia canadiense de la economía norteamericana (Masters, 1932: 3-22).

El tratado de 1854 fue importante para las dos contrapartes por razones distintas; las colonias tenían un gran interés en asegurar el ingreso preferencial de sus productos naturales al mercado americano y por lo tanto fueron las que con mayor celeridad empujaron a que Inglaterra llevara a cabo estas negociaciones. Por su parte, Estados Unidos tenía intereses muy específicos, como la obtención del libre acceso a las aguas territoriales de las colonias y el acceso al río San Lorenzo; finalmente ambos obtuvieron esto durante los 10 años que duró el tratado (Cross, 1971: 14).

Desde una perspectiva económica, la confederación debe ser vista como parte de un ajuste estructural del Imperio británico, que por haber ocurrido en el corazón de la Revolución Industrial, afectó prácticamente a todo el mundo atlántico. El ajuste —ya lo hemos explicado— comenzó a mediados de la década de 1840, cuando el sistema mercantil británico empezó a debilitarse afectando severamente a las colonias británicas de América del Norte. Este ajuste influyó definitivamente sobre el comportamiento global de estas colonias precipitando no solamente la negociación de un tratado comercial, sino también la creación de la Confederación canadiense (Norrie y Orwam, 1996: 171).

Después de 1866, con la cancelación del Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos, los colonos desplegaron una estrategia por demás ambivalente, por una parte consideraron que su unificación, bajo una entidad política única, posiblemente atraería el interés económico estadounidense, pero al mismo tiempo temían al expansionismo americano que había dado pruebas de su voracidad con México (1846-1848), así que optaron por quedar bajo la protección de la metrópoli bajo la fórmula de un Dominio.⁶ Con este gesto, prolongaron en gran medida su subordinación hasta 1931, en que el Estatuto de Westminster parcialmente los liberó de Inglaterra.

Durante más de dos siglos, Canadá se convirtió en el territorio donde los conflictos, las pugnas y las guerras europeas se prolongaban en el nuevo continente. En especial los habitantes de estas tierras siempre encontraron difícil

⁶ El Acta Británica de América del Norte fue aprobada el 29 de marzo de 1867; en el preámbulo de esta ley se la describe como: "...un acta para la unión de Canadá, Nueva Escocia y Nueva Brunswick... han expresado su deseo de ser unidas federalmente dentro de un Dominio. Tal unión podría conducir a la riqueza de las provincias y a promover sus intereses en el Imperio británico. Se han hecho provisiones para una eventual adquisición dentro de esta unión, de otras partes de la Norteamérica británica". El 1o. de julio de 1867 el Dominio de Canadá fue oficialmente establecido, quedando éste como una parte del Imperio británico (Norrie y Orwam, 1996).

identificarse plenamente con el poder colonial; en revancha optaron por aprovechar las redes comerciales imperiales, en especial las del Imperio británico y sólo en un segundo momento volcaron sus intereses económicos hacia dentro del territorio que ocupaban las colonias británicas de América del Norte.

La temprana apertura de su comercio encuentra su explicación en los intereses económicos y comerciales que manifestaban las entonces colonias británicas. Éstos eran diversos y en ocasiones opuestos. Desde un punto de vista político, poseían gobiernos locales que no necesariamente funcionaban conjuntamente; en lo económico eran entidades separadas que primordialmente buscaban el mercado europeo para sus productos. Su lealtad era un sentimiento que les inspiraba el Imperio británico, pero que no necesariamente existía entre las provincias del futuro Canadá (Gutiérrez-Haces, 2004b).

Las circunstancias en que se llevó a cabo la negociación del Tratado de Reciprocidad de 1854 resultan de particular interés para entender el entorno en el que la política de comercio internacional canadiense tuvo sus inicios. En primer término, se trató de un convenio comercial negociado entre un Estado que se había independizado del Imperio británico 68 años antes y un grupo de colonias aún bajo la férula británica que, aunque gozaban de bastante autonomía para dirigir su política comercial, siempre debían contar con el beneplácito inglés. Las negociaciones, excepcionalmente prolongadas debido a los problemas internos de Estados Unidos y a la actitud de un Congreso desconfiado de las colonias británicas, lograron finalmente su aprobación (Tucker, 1936: 108; Masters, 1932: 4-5).

Resulta significativa la capacidad de las colonias británicas de América del Norte y en especial de su negociador, para establecer un acuerdo de reciprocidad comercial con Estados Unidos. Este logro, junto con la construcción del ferrocarril a partir de 1850, demuestra que la existencia de un Estado nacional, por ende autónomo e independiente de la madre patria, no es una condición *sine qua non* para negociar acuerdos comerciales con entidades independientes y llevar a cabo proyectos de enorme envergadura (Gutiérrez-Haces, 2002: 23-24).

El Tratado de Reciprocidad reflejaba en gran medida la orientación de las colonias respecto al uso de los recursos naturales. El artículo 1o. y el 2o. ofrecían acceso recíproco, salvo algunas excepciones a las pesquerías de las costas atlánticas de Norteamérica británica y de las costas atlánticas de Estados Unidos al norte del paralelo 36°. Sin embargo, ciertas variedades como el salmón fueron excluidas de la reciprocidad, así como la pesca en los ríos y sus desembocaduras; en la misma forma la pesca de crustáceos fue prohibida

en las costas americanas. El artículo 3o. establecía la libre importación de una variedad considerable de productos que cubrían prácticamente todo lo que podía ofrecer su sector primario. Los productos incluidos en el tratado cubrían alrededor de un 90 por ciento del comercio establecido entre las colonias y la frontera estadounidense.⁷

La duración del tratado fue estipulada en 10 años; cualquiera de las contrapartes podía cancelar el tratado, siempre y cuando lo hiciera con 12 meses de antelación, acción que los Estados Unidos llevó a cabo en 1865, dándose por terminado el tratado el 17 de marzo de 1866, año en que también terminó la Guerra de Secesión.

La guerra había costado al gobierno americano más de 2,000 millones de dólares al año, las reclamaciones indirectas a la Gran Bretaña fueron estipuladas en 4,000 millones de dólares. Los Estados Unidos, sintiéndose libres de cualquier compromiso con Inglaterra, gracias a la conclusión del Tratado de Reciprocidad de 1854, insinuaron abiertamente a la Gran Bretaña que la cesión del territorio ocupado por las colonias británicas podía ser la indemnización que reclamaban por su interferencia durante la guerra civil.

Los británicos no podían permitir que los estadounidenses las tomaran, como habían hecho con México, pero decidieron que no sería ofensivo para el orgullo británico si los colonos decidían encargarse de su propio futuro, así que prohicieron el movimiento en pro de una Confederación canadiense (Waite, 1994: 349-350).

Los futuros canadienses, haciendo gala de un enorme pragmatismo, dejaron de lado la reclamación expansionista de los Estados Unidos y durante los primeros 12 años de vida del Dominio de Canadá (1867-1879), todos los gobiernos que lo dirigieron buscaron reiteradamente la negociación de un nuevo tratado con su vecino del sur. El reiterado fracaso de esta iniciativa reforzó, a partir de 1867, la posición de aquellos sectores económicos interesados en la instalación de prácticas comerciales proteccionistas, por medio de lo que posteriormente se conocería como la política nacional (1879).

Para favorecer el proteccionismo se argumentaba que el mercado interno debía estar reservado a los productores del Dominio y que la única manera de lograrlo consistiría en la construcción de barreras arancelarias, lo suficientemente elevadas como para desalentar la competencia foránea (Dales, 1966: 143-154).

La creación de la política nacional obedeció a tres objetivos fundamentales: el primero buscaba satisfacer las presiones de los productores a favor de un

⁷ Para una lista más detallada de los productos que ingresaron dentro del tratado y aquellos que fueron excluidos se puede consultar a Masters (1932).

proteccionismo arancelario. Un segundo objetivo de esta estrategia perseguía la consolidación de una industria manufacturera nacional; sin embargo, el tercer objetivo contenía la verdadera apuesta del primer ministro MacDonald: provocar el interés de Estados Unidos y negociar un nuevo acuerdo que permitiría a los productos canadienses introducirse en forma preferencial al mercado de su vecino (Gutiérrez-Haces, 2002: 25-26). La política nacional consistió *–grosso modo–* en gravar con aranceles aquellas importaciones que competían con las producidas por la industria canadiense y al mismo tiempo permitir la entrada de ciertas importaciones que acortaban el camino de su propia cadena productiva (Waite, 1994: 370-374).

Esta estrategia se tradujo en la aplicación de determinadas medidas que orientaron al sector manufacturero canadiense a la transformación de materias primas y productos semielaborados, así como a las actividades de ensamblaje.

La política nacional enfrentó varios problemas con el transcurso del tiempo. El principal fue la dimensión del mercado canadiense; los productores, gracias al nivel de protección de que gozaron inicialmente, mejoraron sustancialmente sus volúmenes de producción pero al mismo tiempo conocieron tempranamente los límites del mercado interno; debido a ello, de nuevo surgió la demanda por mercados externos seguros. El deseo del primer ministro John MacDonald se cumplió parcialmente; la política nacional logró atraer el interés no tanto del gobierno estadounidense, pero sí de sus inversionistas y empresarios, quienes encontraron en el proteccionismo canadiense importantes ventajas sin que por ello mediara un acuerdo comercial entre ambos.

Gradualmente un enorme número de empresas con matriz en Estados Unidos asentó sus filiales en suelo canadiense, calculando que los beneficios por controlar no solamente la manufactura canadiense, sino también otros sectores económicos, entre ellos los recursos naturales, así como el casi control del mercado interno, les ofrecería grandes beneficios (Pomfret, 1964: 140-142; Norrie y Orwam, 1996: 264, 424). De esta manera, la economía canadiense fue prácticamente cooptada por los capitales estadounidenses, mientras que la posibilidad de un nuevo tratado de reciprocidad fue alejándose de las expectativas canadienses.

Entre 1879 y 1911, cualquier gobierno en turno intentó dicho objetivo; el hermetismo de los Estados Unidos ante las propuestas canadienses, se profundizó al descubrir las enormes ventajas que ofrecía un mercado cautivo de productores y consumidores, gracias a la política nacional canadiense.

La búsqueda del multilateralismo a través de la conexión británica

Durante cerca de 32 años los canadienses construyeron los cimientos de su política internacional de comercio sin contar con un marco legal que garantizara su acceso al mercado estadounidense. Este obstáculo no interfirió con el avance de los intereses empresariales de Estados Unidos, los cuales, gracias a la política nacional canadiense, contaban con un mercado cautivo y seguro en Canadá.

Ante esta realidad, el gobierno canadiense buscó un contrapeso en la conexión imperial: “...if Canadian goods could not gain a privileged status in the United States market, then they had to regain such status in Great Britain” (Hart, 1998: 12).

La búsqueda de tal conexión no era evidente, ya que las políticas que orientaban la economía y el comercio de la Gran Bretaña prosiguieron su orientación librecambista hasta prácticamente la década de los años veinte. Esta actitud implicó que los ingleses se mostraran poco proclives a otorgar un trato preferencial a las mercancías canadienses; sin embargo, este hecho no obstaculizó sus intercambios comerciales. Si bien Canadá no contaba inicialmente con el trato de nación más favorecida,⁸ ni con Estados Unidos ni con Gran Bretaña, esto no fue un impedimento para que otorgara unilateralmente un trato preferencial a los productos británicos y buscara a su vez acuerdos preferenciales recíprocos con varios de los países que habían crecido bajo la férula británica como fue el caso de Australia y Nueva Zelanda, entre otros.

En enero de 1910, la suerte del gobierno canadiense pareció cambiar. El primer ministro liberal, sir Wilfrid Laurier (1896-1911) logró negociar un acuerdo de reciprocidad con el presidente Taft, el cual establecía un régimen de libre comercio mutuo sobre los productos agrícolas primarios, así como sobre los recursos naturales y productos derivados de éstos, además de una rebaja arancelaria sobre un número determinado de bienes manufacturados, principalmente herramientas y maquinaria agrícola. Paradójicamente el acuerdo logró ser aprobado con bastante celeridad por el Poder Legislativo estadounidense, durante el mes de julio de 1911, a pesar de que desde el mes de febrero la comunidad de negocios en Canadá, así como el sector financiero y manufacturero de Toronto y de Montreal, lo habían rechazado públicamente.

⁸ En 1417, aparece la primera cláusula de “trato de nación más favorecida”, en un acuerdo entre Inglaterra y Flandes, aplicada a los navíos de ambos países; en 1434 reaparece en un tratado entre Inglaterra y la Liga Anseática, donde figura la primera alusión. En 1778 aparece la primera “cláusula condicional” del trato de NMF en un tratado celebrado entre Francia y los Estados Unidos, por la cual cuando se subordina la aplicación de dicho trato a la concesión compensatoria de ventajas equivalentes a las que hiciere en su día el tercer otro país a quien se califique de más favorecido.

El clímax del movimiento antitratado ocurrió cuando un grupo de 18 liberales de la ciudad de Toronto publicaron un manifiesto en el que se oponían al acuerdo y conminaban a la población a oponerse en bloque.⁹ Poco después se formaron la Anti-Reciprocity League en Montreal y la Canadian National League en Toronto. Todas estas protestas terminaron por lograr la atención de la alta jerarquía gubernamental, que inquieta comentaba: “*the feeling in Montreal and Toronto against the Agreement could hardly be stronger if the United States troops had already invaded our territory*” (lord Grey, Governor-General, citado en Stevens, 1970).

A finales del mes de febrero, un grupo de miembros del caucus liberal solicitó a Laurier la postergación del acuerdo hasta que realmente éste fuera ratificado por el Congreso americano. La experiencia pasada demostraba que en anteriores ocasiones los acuerdos habían sido rechazados por los senadores estadounidenses, así que resultaba hasta cierto punto ocioso y políticamente arriesgado desencadenar una discusión al interior del parlamento, cuando ya de por sí los ánimos estaban bastante caldeados. El primer ministro se negó a escuchar a sus correligionarios y los siguientes 25 días significaron una batalla parlamentaria que lo precipitó a su muerte política y con ella la debacle del partido liberal.¹⁰

Los principales argumentos en contra, formulados en interminables debates parlamentarios, podrían sintetizarse de la siguiente manera: 1. la reciprocidad destruiría la economía canadiense y el eje comercial que ésta había construido entre las regiones del este y el oeste; 2. el acuerdo alentaría y profundizaría los intercambios norte-sur entre los dos países, en detrimento de aquellos que ya existían entre las regiones canadienses (Foster, 1911: 3327, 3336-3342); 3. la reciprocidad significaría la absorción económica de Canadá; 4. su incierta duración significaba una amenaza para los intereses de los transportistas y de los productores que serían forzados a competir interminablemente con las importaciones de Estados Unidos (Sifton, 1911: 4385-4409); 5. significaría prácticamente la desaparición de las industrias locales; 6. la reciprocidad conduciría, en el mediano plazo, a la separación de la Gran Bretaña;¹¹ 7. porque ésta destruiría tarde o temprano las preferencias británicas de que

⁹ Publicado en *The Mail and Empire*, 20 de febrero de 1911. El grupo estaba liderado por Zebulon Lash, un conocido abogado de Toronto y Sir Edmund Walker, presidente del Canadian Bank of Commerce.

¹⁰ Laurier con este gesto provocó que muchos de sus colaboradores y miembros del parlamento buscaran una salida política fuera del partido liberal al aliarse con los tories para detener el acuerdo y eliminar el gobierno encabezado por Laurier.

¹¹ En relación a esta afirmación resulta interesante la lectura del panfleto titulado: *An Appeal to the British Born*, publicado por Hawkes Arthur en el British News of Canada el cual se inspiró para escribirlo en el eslogan de la campaña electoral de MacDonald en 1891: “A British subject I was born, a British subject I will die”.

gozaba el Dominio (Hawkes, 1911); y finalmente, 8. eliminaría el comercio interprovincial que con tantos esfuerzos se había logrado con la construcción de los ferrocarriles¹² (Foster, 1911: 3530-3563).

Por su parte, los argumentos favorables a la reciprocidad, sostenidos parcialmente por los liberales y el primer ministro Laurier, corrieron menos suerte ya que desde un principio existía una enorme animadversión a la propuesta. Estos argumentos aseguraban que: 1. la reciprocidad produciría una ampliación del mercado para los recursos naturales; 2. la prosperidad del sistema de transportes se vería favorecida con un mayor número de fletes; 3. pero sobre todo, Laurier consideraba que era necesario permitir a la gente que se sirviera de los canales de comercio que le eran más próximos, es decir, el eje nort-sur y no forzarlos a llevar a cabo un comercio que de entrada podía ser más costoso, como ocurría con muchos de los intercambios que se llevaban a cabo entre el oeste y el este canadiense (Dafoe, 1911; Laurier, 1911: 4751-4771).

Finalmente, los parlamentarios pidieron a Laurier que se hicieran ciertos cambios al contenido del tratado, petición que también fue rechazada por el primer ministro. A partir de ese momento el destino de Laurier y del tratado estaban determinados. El 29 de julio de 1911, el gobierno disolvió la Casa de los Comunes y llamó a una elección general programada para el 21 de septiembre; esta votación produjo la derrota de los liberales y, por consiguiente, del tratado.

El proceso de elecciones generales en 1911 tuvo el efecto de una caja de Pandora de la que resurgieron dos posiciones antagónicas: el nacionalismo y el continentalismo; ambas emergían periódicamente como parte fundamental de un debate, de muy larga data, que reiteradamente intentaba definir la posición del país frente a los Estados Unidos. Estas dos tendencias habían existido desde antaño y habían convivido hasta cierto punto al interior del gobierno, de los partidos políticos y de la población en general; pero en 1911 la noticia de que el gobierno liberal había negociado un acuerdo de reciprocidad comercial, que ya había sido previamente aprobado por el senado estadounidense, fue interpretada como un acto de alta traición. Bajo el lema: "*No truck nor trade with the yankees*", se aglutinaron los conservadores que se declaraban proteccionistas y proclives a la conexión imperial (Norrie y Orwam, 1996: 50).

¹²Todos estos argumentos se vieron reforzados cuando se filtró una carta escrita personalmente por el presidente Taft, la cual decía: "the amount of Canadian products we would take, would produce a current of business between Western Canada and the United States that would make Canada only an adjunct of the United States" (citado en Stevens, 1970).

Detrás de este rechazo, se encontraban desde luego los intereses económicos de la Asociación de Manufactureros y la de los agricultores más fuertes, los cuales habían crecido al abrigo de la política nacional. Para ellos, evidentemente, un acuerdo de libre comercio con los estadounidenses pondría en peligro los privilegios adquiridos bajo el proteccionismo que imperaba en Canadá. El acuerdo de 1911 fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos en las dos cámaras, en consecuencia el rechazo canadiense fue mal recibido por los negociadores y congresistas estadounidenses, lo cual tuvo repercusiones graves en Canadá.

Uno de los efectos más serios del rechazo canadiense fue la vinculación que se hizo entre los principios de la política internacional de comercio y los intereses electorales de los partidos políticos. Principios como el del libre comercio y la reciprocidad en el trato comercial propugnado por el gobierno de Canadá, fueron severamente golpeados por el partido conservador. El problema suscitado estaba lejos de ser resuelto gracias a la caída de Laurier y el partido liberal, ya que el fondo del conflicto residía en gran medida en la forma como el este y el oeste de Canadá situaban sus intereses comerciales al interior de la Confederación, y en relación a los Estados Unidos y la Gran Bretaña.

El primer ministro era un librecambista convencido y como tal consideraba que este acuerdo era extremadamente ventajoso para Canadá. La iniciativa daba curso a las peticiones de los granjeros y agricultores del oeste y centro canadiense que exigían la reducción arancelaria pero, por el contrario, esta decisión no contaba con mucho consenso entre los habitantes de la provincia de Quebec.¹³

El contenido del acuerdo de 1911 difería notablemente del que había sido implementado en 1854, ya que en aquél los negociadores americanos estaban principalmente interesados en tener libre acceso a las pesquerías situadas al norte de la costa atlántica y habían manifestado menor entusiasmo por el comercio con la provincia de Canadá. Probablemente, aunque los intereses estadounidenses veían en la incipiente actividad manufacturera, de lo que sería Ontario, las bases materiales para la instalación de sus filiales, prefirieron dar prioridad al acceso a las pesquerías de la costa atlántica. Por lo pronto, en el acuerdo de 1911, las colonias del oeste y del centro pareció que obtendrían una posición más ventajosa que Quebec y Ontario (Stevens, 1970: 3-4).

¹³ Las declaraciones del político quebequense, Henri Bourassa, a través de sus editoriales en el periódico *Le Devoir*, iban en este sentido. Cabe mencionar que Bourassa había sido en el pasado muy favorable a la reciprocidad con los Estados Unidos por considerar que ésta evitaría un *Zollverein* imperial. Su cambio de opinión también estaba motivado por la oportunidad que le brindarían las elecciones generales, pero también significó la posibilidad de oponerse a la conscripción obligatoria, en caso de una guerra imperial que arrastrara a Canadá tras Inglaterra.

Pese a las diferencias regionales que el tratado eventualmente provocaría, la suerte de Canadá en su conjunto estaba echada. La estructura económica de Canadá en aquellos años estaba compuesta por un importante grupo de empresarios locales que habían crecido junto con los inversionistas americanos, gracias a la protección que les brindaba la política nacional. Estos empresarios se manifestaban satisfechos de producir para un mercado en cautividad y no expresaban mayor reparo en desempeñar un papel subordinado, o en el mejor de los casos compartir su mercado natural con la inversión extranjera.

Durante décadas, la política económica gubernamental tuvo un doble objetivo; por una parte alentaba las exportaciones de una industria basada en los recursos naturales, sin cuestionar el creciente control extranjero de la propiedad en sectores económicos clave y, por otro, protegía a un sector manufacturero híbrido en el que como ya lo mencionamos, las fronteras entre el control nacional y el extranjero prácticamente no existían. Para 1914, las filiales estadounidenses habían logrado consolidarse en el sector manufacturero. Canadá contaba con más compañías controladas por capitales estadounidenses que ningún otro país, convirtiéndose con esto en el mayor receptor de capitales provenientes de su vecino. Alrededor de un 40 por ciento de estos flujos de inversión se localizaban en la producción de las industrias de *staples*: minerales, papel periódico y combustible, que exigían el uso de una tecnología sofisticada para su extracción y procesamiento. En contraste, los capitales canadienses se ubicaban en las industrias más tradicionales que exigían una utilización intensiva de trabajo, con un menor uso de tecnología, como calzado, textiles, ropa, muebles, hierro y acero.

Reconsiderando la opción comercial con la madre patria

Canadá es un país que tradicionalmente ha sabido sacar ventaja de la adversidad económica: este fue el caso con su participación al lado de Inglaterra en la Primera Guerra Mundial (1914-1918) de la cual salió fortalecido no sólo económicamente, sino también en el ámbito político. El rasgo más flagrante de este comportamiento fue la forma en que supo obtener del gobierno británico el derecho a dictar su propia política internacional a partir de 1926.

Sin duda, la crisis mundial de 1930 puso a prueba la resistencia de las economías de la mayoría de los países; una de las consecuencias más importantes de esta incertidumbre fue que las relaciones económicas y comerciales entre

los países se volvieron altamente proteccionistas. Los efectos de la crisis fueron fulminantes para la economía canadiense; los mercados tradicionales para las exportaciones de trigo, minerales y otros recursos naturales se desplomaron y las fábricas tuvieron que cerrar sus puertas.

Una de las reacciones más inmediatas fue la elevación de los aranceles en la mayoría de los países; sin lugar a dudas, uno de los gobiernos que en forma más recalcitrante aplicó medidas proteccionistas fue Estados Unidos. Esto ocurrió en especial a partir de 1930 en que el Congreso de este país aprobó el Acta Arancelaria Smoot- Hawley,¹⁴ la cual gravó a las importaciones canadienses con casi un 60 por ciento. El gobierno liberal del primer ministro Mackenzie King reaccionó violentamente elevando también los impuestos a las importaciones estadounidenses (Muirhead, 1992: 5-11; Cook, 1994: 489).

Por otra parte, la Gran Bretaña había iniciado el alejamiento paulatino de las políticas de libre comercio desde los años veinte; el advenimiento de la Gran Depresión en 1929 y el estallido mundial de la crisis en 1930, sirvieron de argumento para que se planteara un golpe de timón en su economía y en su comercio internacional.

En 1930 la situación económica se tornó insostenible, en especial las relaciones entre Canadá y Washington tomaron el sesgo de una guerra comercial en la que el gobierno canadiense intentó una vez más reforzar la conexión imperial con Inglaterra.

La Conferencia Imperial de 1930 resultó ser el foro en el cual los canadienses intentaron apuntalar y ampliar sus acuerdos con los miembros de la Commonwealth.¹⁵ Su propuesta consistía en el ofrecimiento de 10 por ciento de preferencia arancelaria en su mercado a cambio de recibir un trato similar en los mercados de los otros países de la comunidad; esta propuesta fue rechazada por Inglaterra de inmediato. Sin embargo, al final de la conferencia, los miembros de la comunidad aceptaron que no modificarían la tarifa preferencial en los tres años siguientes (Muirhead, 1992: 6).

Resulta interesante mencionar el paralelismo que existió entre la política nacional implementada por MacDonald en 1879 y aquella propuesta por el

¹⁴El Acta Arancelaria Smoot-Hawley, representa la medida más proteccionista que ningún otro gobierno hubiera implementado en el pasado. También significó la etapa dorada del poder del Congreso sobre la política internacional de comercio de los Estados Unidos, muy por encima del poder presidencial. Los efectos de esta legislación desencadenaron en los países afectados la implantación de medidas de retorsión, la manipulación de los tipos de cambio, el establecimiento de preferencias arancelarias y el convencimiento generalizado de que había una conexión entre la depresión económica y el proteccionismo (Hart, 1998).

¹⁵Commonwealth, Comunidad Británica de Naciones. Se habló de la Commonwealth por primera vez en la Conferencia Imperial de 1926, pero fue hasta 1931 que fue incorporada y reconocida por el parlamento británico a través del Estatuto de Westminster.

primer ministro R.B. Bennett en 1930; en ambos casos el incremento de los aranceles sobre las importaciones estadounidenses y británicas, respectivamente, fueron esgrimidas como el recurso más eficaz para abrir paso a las exportaciones canadienses.

El primer ministro prometió en el discurso de su campaña que él “haría pelear a los aranceles por ellos” y que “los usaría para abrirse camino en los mercados que habían sido cerrados”, pero aún más importante fue su agresividad frente a la política comercial británica al proponer abiertamente el establecimiento de una “preferencia imperial”, propuesta que fue inmediatamente rechazada por el gobierno británico.

En agosto de 1932, con motivo de la Conferencia sobre Comercio y Economía en Ottawa, en la cual participaron los dominios y posesiones del Imperio, el nuevo primer ministro de Canadá, el conservador R.B. Bennett, propuso el establecimiento de una zona de libre comercio imperial, protegida contra el resto del mundo. Según Ramsay Cook, Gran Bretaña tenía intereses comerciales muy específicos que rebasaban aquellos que podía obtener dentro de la Commonwealth, así que fue muy agresiva ante la propuesta de R.B. Bennett.

Pese a lo anterior, en esta reunión se tejieron los hilos de lo que sería un sistema de preferencias arancelarias dentro de los acuerdos bilaterales. Canadá salió de esta conferencia con importantes acuerdos comerciales con Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Rodesia e Irlanda. La peculiaridad de lo acontecido residió en que también el resto de los países participantes establecieron acuerdos preferenciales a escala bilateral entre ellos mismos y a su vez con el Reino Unido, lo cual dio como resultado la creación de un bloque comercial con un sistema de preferencias arancelarias bilaterales cruzadas, dentro del cual Inglaterra conservaba una hegemonía relativa. Este hecho marcó profundamente la política de comercio de Canadá, la cual pese a su búsqueda en pos del multilateralismo, tuvo que acogerse al bilateralismo al interior de una comunidad aparentemente multilateral (Cook, 1994: 490).

Otra consecuencia de lo anterior fue que los miembros de la Commonwealth, además de otorgarse preferencias bilaterales recíprocas, convinieron en un ajuste preferencial común que desembocó en la aplicación mutua de la cláusula de nación más favorecida.¹⁶

La conferencia celebrada en Ottawa puso los cimientos para el futuro de las relaciones comerciales internacionales al establecer que los acuerdos de libre

¹⁶ Se expresa como el compromiso de reconocer a otra parte o a sus nacionales un trato no menos favorable que el otorgado, en circunstancias similares, a cualquier otro Estado (parte o no parte), o a los nacionales de cualquier otro Estado, sobre la materia negociada. En consecuencia, si se reconociera un trato más favorable a estos últimos, el mismo deberá ser incondicionalmente extendido a la otra parte o a sus nacionales, según el caso.

comercio podían ser negociados en forma bilateral dentro de un esquema ampliado de carácter multilateral, gracias al consentimiento y consenso de cada uno de los países miembros; esta forma de funcionamiento fue un antecedente importante para lo que en un futuro sería el GATT (Hart, 1998: 21).

Sin duda la medida que causó mayor impacto en los Estados Unidos fue la decisión que los miembros de la Commonwealth acordaron al elevar conjuntamente los aranceles a aquellos países que no pertenecían a la agrupación, mientras que internamente rebajaban los aranceles de su comercio. Junto con esto, otro motivo de preocupación para los estadounidenses fue la creación de la zona de la libra esterlina, moneda con la cual se regían las transacciones comerciales entre los participantes de la Commonwealth.

Una característica del sistema monetario imperante hasta antes de 1914, año en que dio inicio la Primera Guerra Mundial, fue que éste estuvo centrado en Londres; todos los países que eran miembros de la comunidad británica, y muchos otros fuera de ella, se encontraban muy unidos al comercio, la inversión y los empréstitos ingleses, constituyendo en cierta medida una prolongación del sistema monetario y comercial británico al seguir las políticas y orientaciones que dictaba el banco central inglés. Sin embargo, en lo tocante a la zona de la libra esterlina, Canadá no suscribió esta parte del arreglo, lo cual podrá interpretarse como un intento por liberarse del control británico y no profundizar el malestar estadounidense (Chapoy Bonifaz, 2000: 12-18; Muirhead, 1992: 5).

La Gran Depresión (1929) precipitó la pérdida de hegemonía económica británica y en especial de su moneda, la libra esterlina. La incertidumbre financiera fue de tal magnitud que el sistema monetario internacional se colapsó. Los préstamos a largo plazo que había hecho Inglaterra no pudieron ser reembolsados y a su vez el Reino Unido fue incapaz de obtener préstamos frescos del exterior. Los ingleses tampoco pudieron convertir en oro las cuantiosas reservas acumuladas en libras propiedad de otros países; ante este panorama, el Reino Unido determinó el 19 de septiembre de 1931¹⁷ devaluar su moneda (Chapoy Bonifaz, 2000: 17).

Por otra parte, la forma en que se coordinaron internamente los acuerdos arancelarios refleja muy claramente el problema de las asimetrías en el desarrollo económico de los países que pertenecían a la Commonwealth. Ninguno de los participantes estaba en condiciones de otorgar a las manufacturas británicas un acceso indiscriminado a su mercado, ya que en la mayoría de los casos argüían que era necesario un cierto grado de protección para con-

¹⁷ En 1931, el Gold Exchange Standard abandonó la convertibilidad de la libra esterlina y la flotación de la moneda.

solidar su desarrollo industrial; esta era la situación de la India y de los dominios principalmente (Muirhead, 1992: 7).

Gran Bretaña tampoco estaba en condiciones de castigar las importaciones de materias primas sin arriesgarse a aumentar sus costos, lo cual afectaría su competitividad, en consecuencia se llegó a un *modus vivendi* que permitía la convivencia de un proteccionismo relativo y el trato preferencial: "...the British received an undertaking from Australia, Canada and New Zealand to protect only «plausible industries» and not impose prohibitive duties on other UK manufactured goods" (Drummond, 1972).

En los años subsecuentes la estructura de la Commonwealth mostró su debilidad, en especial cuando los Estados Unidos se propusieron quebrarlo por medio de las negociaciones comerciales con el Reino Unido y Canadá por separado; ante esto, el resto de los dominios se preguntaron si los beneficios comerciales de estas negociaciones se extenderían a ellos en tanto miembros de la Commonwealth. Este problema tenía su raíz en la forma en que inicialmente se habían establecido dentro de los acuerdos bilaterales las preferencias comerciales. En especial los funcionarios canadienses, durante el gobierno del partido liberal, habían insistido enfáticamente en que las preferencias imperiales deberían funcionar bajo el siguiente principio: deberían darse libremente y también podrían retirarse libremente. Sin embargo, en 1912, a la ocasión de la negociación de un acuerdo con las West Indies, los conservadores, que por aquel entonces dominaban en el gobierno canadiense, decidieron que éstas deberían ser obligatorias. A partir de esta fecha la práctica se extendió hasta consolidarse dentro de la Commonwealth, cuando años después los Estados Unidos negociaron por separado dos acuerdos comerciales, uno con Canadá (1935 y 1938) y otro con el Reino Unido (1937). Este aspecto fue motivo de disensiones,¹⁸ de la misma manera en que esto se convirtió posteriormente en un verdadero problema a la ocasión de diversas negociaciones entre cada uno de los países pertenecientes a la Commonwealth y aquellos que participaban en el GATT (Hart y Tomlin, 2002: 22).

Efectivamente el gobierno del presidente Roosevelt, desde sus comienzos en 1933, aprovechó cualquier reunión para recordar tanto a la Gran Bretaña como a Canadá que las preferencias imperiales y el bilateralismo dentro de la Commonwealth representaban prácticas regresivas que contrariaban directa-

¹⁸ Los Estados Unidos siempre expresaron su inconformidad ante las preferencias arancelarias, en especial cuando éstas eran discriminatorias para la economía estadounidense. Los ingleses por su parte estaban conscientes de que era imposible satisfacer las exigencias de los Estados Unidos si antes no liberaba de ciertas obligaciones a los dominios. Este aspecto dañaba directamente el comercio de los dominios ya que implicaba la pérdida de las ventajas obtenidas gracias a los acuerdos bilaterales preferenciales y la cláusula de la nación más favorecida.

mente el espíritu que debía privar en el comercio internacional (Drummond y Hillmer, 1989: 27). Por supuesto, el asunto que entre telones tanto molestaba a los Estados Unidos era el hecho de que la Gran Bretaña había tenido la capacidad de liderar un bloque comercial y monetario que antagonizaba con los intereses comerciales estadounidenses. Otro aspecto que el presidente Roosevelt prefería no recordar cuando lanzaba su discurso a favor del multilateralismo y el libre comercio, era el hecho de que de 1930 a 1932 su gobierno había aplicado un arancel ruinoso para sus socios comerciales y que solamente gracias a la intervención del secretario de Estado, Cordell Hull, se habían revertido los efectos de una medida proteccionista a ultranza, como el arancel Hawley-Smoot.

Canadá adquiere su estatura política internacional

La estrecha relación entre Canadá y la Commonwealth se convirtió en un punto de seria preocupación para Estados Unidos, quien veía con desconfianza la fuerza comercial y monetaria que se había constituido a partir de 1931 entre los países que giraban en la órbita imperial británica a causa de la Commonwealth. Su molestia residía sobre todo en la actitud canadiense que mantenía diversas lealtades en sus asuntos económicos; no se trataba únicamente de su participación en la Commonwealth, sino también la suscripción de otros convenios de índole monetaria, como fue el caso del acuerdo sobre pagos con Alemania en esta misma época.

Estos hechos coadyuvaron a que los estadounidenses realizaran un giro en la relación comercial y política con el gobierno canadiense. Conscientes del impacto que la crisis económica y la aplicación del Acta Hawley-Smoot había provocado en la economía canadiense, iniciaron en 1933 conversaciones que los conducirían a un acuerdo de libre comercio en 1935, bajo el gobierno liberal del primer ministro Mackenzie King (1921-1926; 1926-1930; 1935-1948). Este fue el primer acuerdo comercial con Estados Unidos ratificado por el parlamento canadiense, ya que el acuerdo de reciprocidad comercial de 1854 había sido aprobado por el parlamento de Westminster (Granatstein, 1981: 51).

La importancia de esta iniciativa no residió tanto en el objetivo comercial, como en el hecho de que dicho acuerdo vino a significar la clara intención por parte de Estados Unidos de iniciar una política comercial internacional de carácter multilateral en la cual Canadá sería la pieza maestra: "...the United States was engaged in too much of a lone fight against trade barriers and requested Canadian help..." (citado en Muirhead, 1992: 9).

Basta mencionar que los canadienses percibieron esta oculta intención y durante un cierto tiempo aplicaron las técnicas de un equilibrista, más que las de un diplomático, para conservar el favor de sus dos grandes lealtades. De estas maniobras obtuvieron el acuerdo de 1935 con Estados Unidos y el acuerdo de 1937 con los británicos (Hart y Tomli, 2002: 259).

Este hecho reforzó la imagen que los estadounidenses tenían del gobierno canadiense, el cual era visualizado como un obstáculo serio a la política de desarme económico que Estados Unidos había emprendido a partir de la aprobación del Congreso de Estados Unidos del Reciprocal Trade Agreements Program (1934) promovida por el presidente Roosevelt y su secretario de Estado, Cordell Hull, que permitía al presidente negociar los aranceles y acuerdos comerciales.¹⁹ Esta acta del Congreso de los Estados Unidos, intentaba revertir los deplorables efectos de su antecesora, el Acta Smoot-Hawley.

Estos acuerdos no requerirían la aprobación del Senado; el acta que los autorizaba había sido redactada y negociada por el Congreso (1933) con el objeto de dar al Presidente de Estados Unidos la libertad para consolidar su liderazgo en asuntos económicos internacionales.²⁰

Este cambio aceleró la estrategia estadounidense y al mismo tiempo minó la fortaleza económica de la Commonwealth. Con el tiempo Canadá resultó no únicamente un convencido del multilateralismo sino que además se convirtió en un aliado de los Estados Unidos en su nueva estrategia comercial. La burocracia canadiense encontró en el multilateralismo la solución a su histórica disyuntiva: el atlantismo y el continentalismo.

¹⁹ El Reciprocal Trade Agreements Program, delegaba la autoridad para la negociación de los aranceles al Presidente de Estados Unidos. Bajo el liderazgo del Departamento de Estado, durante los siguientes ocho años se negociaron alrededor de 30 acuerdos de reciprocidad comercial con 28 países, reduciendo los aranceles estadounidenses cerca de un 50 por ciento para aquellos países que participaban del programa (Hart y Tomlin, 2002: 259).

²⁰ Después del acta de 1934, se hicieron modificaciones importantes a la autorización que el Congreso otorgaba al Presidente de los Estados Unidos, concretamente estos cambios limitaban la capacidad del Poder Ejecutivo en materia de comercio internacional y devolvía el poder al Congreso. Entre las modificaciones más recientes se encuentra la que se autorizó durante la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT, conocida como vía Fast Track la cual terminó en 1994, al concluirse las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y la Ronda Uruguay, el último ciclo de negociaciones multilaterales dentro del marco del GATT. A finales del año 2000, se creó el Trade Promotion Authority o Autoridad de Promoción Comercial; ésta permite al Ejecutivo negociar acuerdos comerciales con terceros países y luego someterlos a la aprobación del Congreso, el cual puede rechazar o aceptarlos, pero no hacerles ninguna enmienda. Hasta finales del año 2001, el Presidente estadounidense no había sido autorizado a utilizarla con motivo de la reunión cumbre del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en Quebec y para la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) llevada a cabo en Doha, Qatar, en noviembre de 2001; después de estas fechas, el Presidente ha hecho uso de ésta.

De cómo el Imperio británico lanzó a Canadá en los brazos estadounidenses

La situación para Canadá en los años treinta, en lo tocante a su política internacional comercial, distaba mucho de ser sencilla. No solamente las presiones estadounidenses sino también las británicas crecieron con los años. Canadá era simultáneamente acosado por los dos países, sin embargo, las discrepancias con Inglaterra y el paulatino convencimiento de que la relación comercial inglesa se debilitaba por la propia situación de la economía británica, finalmente provocó que los canadienses aceptaran la negociación de un nuevo acuerdo comercial con Estados Unidos en 1935.²¹

Este acuerdo fue un instrumento político y comercial que Estados Unidos utilizó de acuerdo con sus intereses con Canadá, pero también con Inglaterra; así que, en varias ocasiones los Estados Unidos pidieron a Canadá su respaldo contra el bilateralismo y el proteccionismo de la Gran Bretaña, prometiéndole a cambio una ampliación de los términos del acuerdo de 1935. Canadá por su parte buscaba, a través de este acuerdo, balancear la relación con la Gran Bretaña, la cual temporalmente se calmó, cuando en 1937 Estados Unidos y el Reino Unido, junto con sus dominios, negociaron trilateralmente la reducción de los aranceles y los márgenes de las preferencias entre estos países, logrando con ello amortiguar el ambiente de proteccionismo comercial imperante.

El periodo que transcurrió de 1931 a 1938 fue particularmente difícil para los objetivos que Canadá se había propuesto dentro de su política internacional de comercio. En gran medida, las manifiestas pugnas por la hegemonía comercial internacional entre los Estados Unidos e Inglaterra, habían atrapado a Canadá. En innumerables ocasiones, los americanos presionaron al gobierno canadiense en el sentido que desde el interior del Commonwealth produjeran una corriente de opinión más favorable a los Estados Unidos; en otras ocasiones presionaron para que Canadá abandonara las ventajas comerciales que obtenía de los ingleses y con frecuencia se les prometió la ampliación de las preferencias comerciales en el mercado estadounidense a cambio de que presionaran a los británicos.

Finalmente Canadá fue atraído a la órbita comercial de los Estados Unidos gracias al señuelo que significó la promesa de incluirlo en futuras negociacio-

²¹ Este acuerdo fue inicialmente negociado por el primer ministro Bennett, pero tocó a su sucesor, Mackenzie King, el concluir tal acuerdo pocas semanas después de que éste había ganado las elecciones. Gracias a esta negociación, Canadá obtuvo la reducción arancelaria en sus exportaciones primarias y en algunos productos manufacturados así como el acceso libre a un número considerable de productos.

nes comerciales multilaterales; esta idea cautivó de inmediato al gobierno canadiense que consideró que el multilateralismo estadounidense daría oxígeno a sus intereses económicos y produciría un contrapeso a la influencia económica tanto de la Gran Bretaña, como la de los Estados Unidos, en la economía de Canadá (Muirhead, 1992: 11). Haciendo una recapitulación de lo ocurrido desde 1930, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial resulta bastante evidente que la actitud de los ingleses *vis á vis* de Canadá fue de tal naturaleza que finalmente la opción atlantista languideció por decisión de la Gran Bretaña y orilló a que el proceso de continentalización de Canadá se consolidara rápidamente.

Existe una extensa bibliografía que considera que durante el periodo que transcurrió entre 1945 y 1957, ocurrió lo que se ha dado en llamar la “venta de Canadá”, acción muy vinculada con la política económica y de comercio internacional de los gobiernos liberales bajo el liderazgo de los primeros ministros Mackenzie King (1921-1926, 1926-1930 y 1935-1948) y Louis St. Laurent (1948-1957). Estos gobiernos, por la forma en que enfocaron sus relaciones económicas con los Estados Unidos, han sido considerados como aquellos que desencadenaron el proceso de continentalización de la economía canadiense.

De acuerdo con varios autores, los gobiernos de Mackenzie King y St. Laurent, al haber empujado políticas de desarrollo económico que contaban para su buen éxito con la conexión continentalista, hicieron de Canadá un país abastecedor de materias primas para la economía estadounidense en expansión y crearon una economía altamente dependiente de la inversión americana para la creación de empleos, lo cual dio entrada a la instalación de un número considerable de plantas subsidiarias; a cambio de esto, Canadá fue recompensado con el acceso al mercado estadounidense. Autores como Donald Creighton afirmaban que entre 1939 y 1957, “*Canada made a number of crucial decisions about its direction. It chose one fork of the road to the future*”; por su parte, Kari Levitt, James Laxer y Melissa Clark-Jones, entre muchos otros, coincidían en que la elevada concentración del comercio canadiense en la economía estadounidense, desde la Segunda Guerra Mundial había provocado la enajenación de Canadá.

Por el contrario, intelectuales como Granatstein, Hillmer y Muirhead coinciden al afirmar que los gobiernos aludidos trabajaron arduamente en el reforzamiento de la conexión atlantista como lo prueban las propuestas de Canadá durante las conferencias imperiales. Pero aún más importante que esto, fue el hecho de que el proyecto económico de la Gran Bretaña, centrado en la inconvertibilidad y la discriminación hacia aquellos países que estaban fuera

de la órbita del Commonwealth, resultó predominante hasta mediados de los años cincuenta, sacrificando con esto a aquellos países que formaban parte de la comunidad británica como era el caso de Canadá. Después de la Segunda Guerra Mundial, como veremos más adelante, los Estados Unidos representaron la única opción viable para Canadá.

La recomposición de fuerzas durante la década de los años cuarenta

Canadá participó de diversas maneras en muchas de las guerras imperiales en que la Gran Bretaña se vio involucrada por ser, entre otros, miembro de la Commonwealth;²² en especial su respaldo y participación en la Primera y la Segunda Guerra Mundial fueron invaluable. De cada una de estas experiencias obtuvo avances importantes en su relación política y comercial con Inglaterra. Desde luego, los progresos más espectaculares se dieron después de las dos conflagraciones mundiales; de la primera se derivó la Declaración de Balfour (1926) y el Estatuto de Westminster (1931) que dieron a Canadá gran parte de su independencia política y el derecho a dictar su propia política internacional. De la Segunda Guerra Mundial, Canadá obtuvo plena mayoría política y un lugar privilegiado en el diálogo multilateral, especialmente al lado de Estados Unidos e Inglaterra, a través de instancias como el GATT, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de las Naciones Unidas; aunque no necesariamente compartiera con estos países la totalidad de sus objetivos.

De todas estas experiencias, Canadá no solamente obtuvo logros políticos sino que también consiguió importantes ventajas económicas a través de una estrategia ensayada innumerables ocasiones con los ingleses, la cual consistió en vincular a los aspectos militares con determinados arreglos de carácter económico. Nunca está de más recordar que Canadá apoyó desde un principio la causa de los Aliados y que su involucramiento junto con la Gran Bretaña en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) fue absoluta, antecediendo por mucho a la tardía participación de los Estados Unidos que permaneció neutral hasta después del ataque japonés contra Pearl Harbor (1941).

Durante los primeros años de la guerra, Canadá gastó enorme energía en convencer a los Estados Unidos para que diera su apoyo a la causa aliada.

²² En la Guerra de los Bóers en 1899; como observador militar en Cachemira después de la guerra indo-paquistaná en 1948; en Colombo, también como observador en 1952; en el canal de Suez, Egipto, en 1956, encabezando una fuerza de paz multinacional, gracias a los buenos oficios de Lester Pearson, a cargo del Departamento de Asuntos Exteriores, quien obtendría el Premio Nobel de la Paz en 1957.

El presidente Roosevelt nunca dudó sobre el campo de batalla que debía apoyar, ni que cualquier iniciativa que emprendiera al respecto debía contar con el apoyo canadiense, ya que estaba convencido de la necesidad de la defensa conjunta de América del Norte. Así que este convencimiento dio origen al Acuerdo de Ogdensburg de 1940 por el cual se estableció la Junta Mixta Permanente de Defensa, a la cual siguió la Declaración de Hyde Park,²³ en virtud de la cual se tomaron medidas financieras que permitieron a Canadá financiar la producción de los materiales de guerra que Canadá proporcionaba a la Gran Bretaña, conforme a un acuerdo de préstamo-arrendamiento concertado entre Estados Unidos y Gran Bretaña.

Estas dos acciones tuvieron un particular significado para Canadá que por primera ocasión se convirtió en el eslabón máspreciado de la relación entre las dos potencias y al mismo tiempo obtuvo un considerable estímulo financiero que dio pujanza a su industria de guerra. En 1948, cuando el conflicto bélico parecía cosa del pasado, el Congreso de los Estados Unidos, como parte del Plan Marshall de ayuda a la reconstrucción de Europa, decidió renovar para Canadá la mayoría de las ventajas de la cooperación económica que había disfrutado gracias al acuerdo de Hyde Park²⁴ (Cook, 1994: 502, 515).

Estados Unidos y Canadá alcanzaron un elevado grado de cooperación económica en el campo industrial durante la Segunda Guerra Mundial a través de operaciones relacionadas con los principios que encarnaban el Acuerdo de Hyde Park de 1941. Desde sus inicios, existió un claro interés en establecer los principios de una seguridad mutua para asistir a ambos gobiernos dentro de sus obligaciones bajo la carta de Naciones Unidas y el Tratado del Atlántico Norte, considerando la necesidad de que ambos gobiernos coordinaran en conjunto una defensa común de la producción y los recursos de ambos países.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Canadá abrió sus puertas a la inversión de Estados Unidos; esta inversión fue de gran escala e hizo mucho para asegurar el crecimiento y la prosperidad de la economía canadiense. La

²³ Al respecto, la descripción de Muirhead revela la importancia que para Canadá tenía este convenio: "...the prime minister [Mackenzie King] travelled south to Roosevelt's home at Hyde Park, New York, in April 1941. There the two leaders agreed on the Hyde Park Declaration, which promised a more effective integration of the Canadian and American economies..." En esta declaración se reafirmó la importancia del esfuerzo económico de los dos países para coordinar un plan de defensa común, de producción y recursos naturales de ambos países. De estas declaraciones salió el concepto de cooperación económica común, el cual intentaba dar luz a los conceptos básicos que guiaron las actividades futuras de los dos gobiernos (Muirhead, 1992: 13-68; Morton, 1994: 515).

²⁴ El Acuerdo de Hyde Park fue renovado en 1950 como una medida tendiente a calmar las presiones ejercidas por Canadá respecto a la negociación de un acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos, que de hecho venía discutiéndose desde 1947 como parte de la estrategia estadounidense que promovía la celebración de acuerdos de libre comercio dentro de la futura Organización Internacional de Comercio (ITO, por sus siglas en inglés). Estas discusiones se llevaron a cabo en Torquay, Inglaterra (1950-1951) con motivo de la reunión del GATT que supuestamente sería la antesala de la ITO.

inversión estadounidense inicialmente se conectó con las exportaciones de las plantas subsidiarias americanas en Canadá, afectando el comportamiento de las plantas bajo la legislación estadounidense, como fue el caso de la prohibición de comerciar con Cuba. En 1945, había 2,522 empresas en Canadá bajo control extranjero, mayoritariamente estadounidenses; en 1969 el número había aumentado a 4,839 empresas, de las cuales 3,686 eran de origen estadounidense (Bonin, 1972: 101-102).

El gobierno canadiense consideró en aquel momento que la vasta mayoría de los canadienses daba la bienvenida a la inversión de Estados Unidos al declarar que:

nosotros no somos alérgicos al capital extranjero, ni le ponemos obstáculos, esto significaría poner un obstáculo al desarrollo económico de Canadá. Desde que Canadá es uno de los países más libres del mundo y que no hay obstáculos al movimiento de capitales hacia dentro o hacia fuera, algunos canadienses han elegido invertir en el exterior, tanto como dentro del país; los canadienses han invertido más en los Estados Unidos que los americanos en Canadá (citado en Bonin, 1967).

El resultado neto fue que tres cuartas partes del capital canadiense fue financiado con el ahorro interno, ante lo cual los empresarios canadienses declaraban en aquel entonces:

nosotros damos la bienvenida a los capitales del sur, nosotros damos la bienvenida a las empresas, a la experiencia en el mercado, a la ingeniería y a las investigaciones que puedan ayudarnos a construir nuestro país más rápidamente que si nosotros lo hiciéramos solos.

Ambos, los Estados Unidos y Canadá se han beneficiado, han encontrado nuevos mercados, han obtenido nuevas fuentes de materias primas; en buena proporción las ganancias de Estados Unidos controlan las corporaciones en Canadá y han sido reinvertidas en Canadá, el resto ha sido libremente transferido en la forma de dividendos a las empresas americanas en Estados Unidos.

Debido a nuestra cercanía con Estados Unidos y nuestras instituciones y costumbres similares, los americanos seguido tratan a Canadá para propósitos de negocios como si fueran parte de Estados Unidos (citado en Bonin, 1967).

La construcción de la Institucionalidad económica de la posguerra

Una de las afirmaciones más recurrentes utilizada por políticos e intelectuales menciona que Canadá es una nación que históricamente se ha inclinado por el multilateralismo, tanto en el ámbito político como en el comercial. Esta afirmación, aunque exacta, necesita matizarse ya que habría que agregar que dicha práctica siempre fue utilizada por Canadá, como una coraza protectora ante las presiones de Estados Unidos, pero también de la Gran Bretaña.

Las negociaciones internacionales en las que participó Canadá, durante la década de los años cuarenta, se inspiraron en los principios que Estados Unidos venía promoviendo desde la administración del presidente Roosevelt: liberalización económica y comercial, rechazo a cualquier tipo de proteccionismo disfrazado de nacionalismo, reciprocidad en cualquier acuerdo y multilateralismo en la participación de los convenios comerciales; de hecho, de estas propuestas, la última ya había sido acogida por los gobiernos canadienses, desde 1931.

Con la esperanza puesta en el multilateralismo, Canadá emprendió su propio proyecto y con tenacidad luchó porque los principios que enarbolaba prevalecieran en todas aquellas reuniones internacionales que serían parte de los grandes acontecimientos que ocurrieron a inicios de la posguerra. Fue así como Canadá participó en 1944 en la conferencia celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, que dio nacimiento al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (BIRD).

En especial, en la fundación del FMI, la participación canadiense fue crucial y sus propuestas fueron de tal envergadura que dentro de la historia de esta institución la "propuesta de Canadá" pasó a ser parte de la historia sobre la creación del FMI.²⁵

En el ánimo de los Estados Unidos, la meta inmediata era la eliminación de las barreras arancelarias entre los países. Desde el punto de vista estadounidense, la reconstrucción económica de la posguerra ofrecía la oportunidad de poner punto final a las preferencias imperiales que detentaba el

²⁵ Durante las discusiones que sentarían las bases de funcionamiento del FMI, uno de los problemas más acuciantes fue el relativo a las medidas disciplinarias que debían ser aplicadas sobre la balanza de pagos (BOP, por sus siglas en inglés). Esta discusión fue especialmente compleja, ya que la mayoría de los países, con excepción de los Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, manifestaban problemas en su balanza de pagos, que en muchos casos ya existían desde antes de la conflagración bélica. Durante esos años la tasa de cambio era fija y los criterios que se aplicaban para ajustar la tasa y determinar la convertibilidad, eran muy severos. Este problema afectaba directamente al comercio exterior de aquellos países, en especial al Reino Unido y a la Commonwealth. Gracias a la ayuda otorgada por los Estados Unidos, a través del Plan Marshall, estos países aliviaron sus problemas en la balanza de pagos y el FMI pudo funcionar como institución reguladora.

Commonwealth y establecer por cualquier medio un sistema comercial basado en el multilateralismo y el libre comercio. Los Estados Unidos alentaron los trabajos de discusión, interesados en lograr que estas instituciones terminaran por anular el sistema de preferencias imperiales de los ingleses: "...*US public opinion would judge the success of these negotiations by the success achieved in cracking the Empire preference system...*" (Joyce y Kolko, 1972). Un segundo cometido que se proponían los americanos, era debilitar la solidez de la libra esterlina, en especial como la divisa que hasta hacía poco regía el comercio internacional.

Con esto en mente, el gobierno estadounidense publicó el documento llamado *Proposals for Expansion of World Trade and Employment* en el mes de diciembre de 1945, como un apéndice del acuerdo del préstamo angloamericano. Por supuesto que el Reino Unido percibió las intenciones estadounidenses a través de este documento, pero la guerra había sumido en tal estado al país que difícilmente podía ofrecer una respuesta alternativa a las presiones de los Estados Unidos.²⁶ Al mismo tiempo que esto ocurría, los Estados Unidos iniciaron en 1945 conversaciones conjuntas con Canadá y los países aliados con la finalidad de crear en muy corto plazo la Organización Internacional de Comercio (International Trade Organization, ITO por sus siglas en Inglés). Para esto se creó un comité preparatorio, del cual Canadá y el Reino Unido formaron parte. Este grupo redactó el borrador de una carta constitutiva, que posteriormente sería discutida durante la celebración de la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo en la Habana, Cuba, en 1948.²⁷

El largo proceso de discusión de lo que después se llamaría la Carta de la Habana ofreció a Canadá una oportunidad excepcional para expresar en cada una de las reuniones preparatorias sus propuestas acerca de lo que deberían ser las futuras reglas del comercio internacional y construirse, gracias a ello, una sólida reputación en este tipo de negociaciones. El desempeño del equipo canadiense, bajo el liderazgo de Dana Wilgress, empezó a dar a Canadá el

²⁶ Este apéndice establecía que Londres debería aceptar las reglas que daban fin a las preferencias arancelarias. Evidentemente la situación económica de la Gran Bretaña no daba ningún margen a cualquier tipo de oposición a la propuesta impuesta por los Estados Unidos a cambio del rescate financiero.

²⁷ En noviembre de 1946, se organizó una reunión preparatoria en la ciudad de Londres en la que los representantes de 16 países discutieron la *Suggested Charter for an International Trade Organization*. En esta propuesta se planteaba la eliminación del sistema de preferencias arancelarias, así como la revocación de las restricciones cuantitativas discriminatorias y el establecimiento de un control estricto sobre los subsidios a las exportaciones. Este grupo posteriormente continuó trabajando la propuesta en la ciudad de Nueva York y finalizó su tarea en febrero de 1947. Finalmente, durante el mes de abril del mismo año se reunieron 23 países en Ginebra para discutir el documento que pretendía fundar la ITO y presentarlo para su aprobación en la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo en la Habana, Cuba, en 1948.

espacio internacional tan buscado. Al respecto Wilgress escribía al ministro Lester Pearson: *"this status has enabled us to play a leading role in all the discussions leading up to the formulation of the Draft Charter. We have participated on an equal footing with the United Kingdom and the United States... This is an indication not only of the ability of the members of the delegations, but also our status as a commercially great power"*.²⁸ Indudablemente la participación de Canadá en las reuniones preparatorias de la ITO fue la ocasión ideal para que este país sentara definitivamente las bases para la construcción de su perfil como una potencia media, capaz de servir como mediador entre dos rivales comerciales de la estatura de la Gran Bretaña y los Estados Unidos (Gutiérrez-Haces, 1999).

Uno de los obstáculos que Canadá enfrentó en la consecución de esta tarea fue la armonización de sus intereses con los de otros países, dentro de los cuales reinaban las asimetrías económicas, en especial cuando el comportamiento de los Estados Unidos dificultaba la tarea, queriendo hacer prevalecer sus puntos de vista, envalentonados con la posición que habían adquirido a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial (Gutiérrez-Haces, 2002: 41).

Canadá compartía con Estados Unidos ciertas posiciones comerciales como el principio de no discriminación y reciprocidad comercial, pero también se sentía incómodo ante la indiferencia y arbitrariedad estadounidense frente a los argumentos de los países menos desarrollados y de aquellos otros que enfrentaban serios problemas en su balanza de pagos. Esto empezó a ocurrir con mayor frecuencia cuando el proyecto de creación de la ITO, después de la reunión de Habana, resultó en un fracaso y en su lugar las relaciones comerciales internacionales empezaron a ser regidas por el GATT.²⁹

En general, la extensa bibliografía publicada en español sobre la ITO y la creación del GATT tienden a privilegiar dentro de sus análisis el profundo antagonismo que estas iniciativas provocaron en los países subdesarrollados y en desarrollo, en especial entre los países latinoamericanos. Efectivamente, los intereses de estas naciones no estaban ni mínimamente representados ni en las discusiones, ni mucho menos en el contenido de la Carta de La Habana

²⁸ Wilgress to Pearson, 30 de septiembre de 1947, citado en Muirhead, 1992: 199.

²⁹ La ITO recibió una doble embestida, por una parte un gran número de países en desarrollo vieron en la organización y reglamentación que se proponía, un enorme peligro para su desarrollo económico; no hay que olvidar que el intento de crear la ITO coincidió con el inicio del proyecto de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina y que obviamente los principios librecambistas que proponía la Carta de La Habana eran lesivos para la industrialización que estaba creciendo al abrigo del proteccionismo arancelario. La segunda embestida, provino directamente del Congreso de los Estados Unidos que veía con poco convencimiento el establecimiento de una organización como la ITO, finalmente se ideó la creación del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), calculando que por no tratarse de un tratado comercial que obligatoriamente tendría que ser aprobado por el cuerpo legislativo estadounidense, pasaría más fácilmente como un simple acuerdo comercial.

y aunque Canadá era sensible a la desigualdad económica de estos países y a la actitud muchas veces predatoria de los Estados Unidos, la realidad es que Canadá era y sigue siendo un país muy favorable al libre comercio, así que vio con muy malos ojos la forma en que América Latina se organizaba para formar un frente que cuestionaba las decisiones que poco a poco se iban tomando en las reuniones del GATT (Gutiérrez-Haces, 2004a).

El corolario de esta situación se dio en 1948, cuando un grupo de economistas, principalmente latinoamericanos se acogieron a las propuestas de la Organización de las Naciones Unidas y crearon la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) bajo el liderazgo de Raúl Prebisch; esta iniciativa fue mal acogida por el gobierno de Canadá que declaró su desaprobación a ese “tipo de regionalismo comercial”.³⁰ La preocupación expresada acerca del regionalismo que alentaba la CEPAL, no sólo surgía desde Ottawa, también se manifestaba entre los miembros del equipo que daba seguimiento al proceso de la ITO/GATT bajo el liderazgo de Dana Wilgress, debido principalmente a que ellos habían sido testigos oculares del profundo disenso que existía entre los americanos y los británicos con motivo de la Commonwealth y naturalmente veían con suspicacia el surgimiento de un bloque regional que con el tiempo podía establecer un frente de preferencias arancelarias común. La historia de este periodo da buena cuenta de cómo los Estados Unidos ejercieron enormes presiones sobre los países latinoamericanos para que se unieran al GATT y de las estrategias que se aplicaron particularmente en cada uno de estos países para vencer la naciente solidaridad (Spencer, 1957: 215).

Entre 1945 y 1950, Canadá consideró que su política económica internacional pro multilateral no estaba rindiendo frutos. La guerra había dejado a Estados Unidos como el único país con un mercado capaz de absorber gran cantidad de las exportaciones canadienses y ayudarle a obtener su objetivo de crear mayor prosperidad interna. Sin embargo, Canadá prefería que esto ocurriera dentro de un ámbito comercial multilateral, pero en los hechos la política canadiense, aunque quería ser multilateral por preferencia, era bilateral por necesidad y manifiestamente continental por *default* (Gutiérrez-Haces, 2003: 231-250).

En 1950 con el desencadenamiento de la guerra de Corea, hubo un verdadero *boom* de la demanda de las materias primas procesadas, así como del

³⁰ Paul Martin padre, ministro de Salud y Bienestar Nacional se opuso a la creación de la CEPAL y declaraba: “Estamos preocupados de que en el futuro el regionalismo y la autarquía regional desempeñen el peligroso papel que el nacionalismo y autarquía nacional han tenido en los años recientes. Un muro construido en torno a un número de países en una sola área del mundo no es una barrera menos importante al bienestar y a la prosperidad del mundo en conjunto, que un muro construido en torno a las fronteras de un solo Estado” (citado en Miller, 1947: 66-82).

acero y el aluminio, lo que provocó que Estados Unidos incrementara sus compras a Canadá de una manera considerable, paralelamente el comercio con Inglaterra descendió en picada; finalmente era claro que Canadá empezaba a sentirse más cómodo con Estados Unidos y su papel continental (Muirhead, 1992: 46). Por su parte, el Imperio británico, después de la guerra, enfrentaba una situación económica interna, por demás caótica la cual lo colocaba en una posición de indefensión frente a sus aliados estadounidenses. En la posguerra, los ingleses reconocieron por medio de Sir John Maynard Keynes, a cargo del Tesoro, que “la generosidad financiera del gobierno canadiense había sido extraordinaria”; efectivamente, los préstamos y donaciones del gobierno canadiense habían salvado momentáneamente a su nación de una debacle económica mucho peor. La forma en que Canadá los ayudó, fue un gesto en el que se mezclaron la lealtad hacia la madre patria y un profundo pragmatismo económico que les hizo ver el callejón sin salida dentro del cual habían sido arrastrados.

Los ingleses continuaban sosteniendo la zona de la libra esterlina, así como la inconvertibilidad de su moneda como lo habían decidido desde 1939. En consecuencia, todas las importaciones de Canadá eran pagadas en una moneda sin convertibilidad, en una coyuntura en la cual Canadá tenía mayor urgencia de divisas para sufragar las crecientes importaciones de Estados Unidos que su industria exigía.

Canadá tenía la esperanza de que la ayuda brindada a la Gran Bretaña, desahogara sus arcas inundadas de una moneda inconvertible, lo que a su vez reactivaría tanto la economía inglesa como el comercio entre Canadá y los ingleses, pero esta apuesta sólo funcionó a medias. Los acuerdos que resultaron después de la declaración de Hyde Park de 1941 intentaron rescatar al gobierno canadiense de una verdadera bancarrota a cambio de una integración efectiva de las dos economías; en los años venideros la inversión estadounidense creció en Canadá de la misma forma que el poder de sus corporaciones.

Resulta importante destacar que en toda la actividad diplomática desplegada por los canadienses durante este periodo, los aspectos económicos y comerciales fueron prioritarios, no únicamente en la creación de instituciones que por su propia naturaleza se centraban en los aspectos económicos como el Fondo Monetario Internacional; la Organización Internacional de Comercio y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo, principalmente, sino también en la introducción de cláusulas económicas como fue el caso del artículo II más conocido como “artículo Canadá” del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) firmado en 1949 que incluía una referencia que ataba a los fir-

mantes a los principios del multilateralismo, la no discriminación arancelaria y las restricciones cuantitativas al comercio.

El proceso de continentalización de la estrategia comercial canadiense

Cuando en 1952 el presidente Harry Truman, junto con el gobierno de Estados Unidos, publicó un estudio titulado *Resources for Freedom. Report of the President's Materials Policy Commission*, conocido también como el Informe Paley,³¹ en el cual se catalogaban 29 productos clave, entre recursos naturales y materias primas, vitales para la seguridad económica y militar de Estados Unidos; Canadá fue revalorado geopolíticamente al descubrirse que en su territorio se localizaban 12 de aquellas materias primas y recursos naturales (Gutiérrez-Haces, 2002: 44). Dentro de este informe también se afirmaba que Estados Unidos había tenido en los últimos años un incremento de 400 por ciento en sus importaciones de materias primas destinadas a su producción industrial, de las cuales la mayoría eran suministradas por Canadá, representando así su papel como el principal distribuidor de recursos naturales (Muirhead, 1992, 77; Brunelle y Deblock, 1989: 68-69).

Posiblemente Canadá hubiera preferido otro destino, pero los inversionistas británicos lo habían prácticamente abandonado y preferían abiertamente invertir y comerciar dentro de otra área que la de la libra esterlina. El gobierno canadiense estaba aprendiendo a lidiar con la realidad de la continentalización, frente a la indiferencia británica.

Por otra parte, el Informe Paley no se contentaba con catalogar los lugares donde se localizaban tales recursos, todos ellos indispensables para Estados Unidos aun en tiempos de paz. También contemplaba la posibilidad de que ante un conflicto bélico de envergadura, se aplicara una estrategia de seguridad continental que consistía en valerse de Canadá como un espacio susceptible de ser utilizado como vía segura para transportar materias primas y en un momento dado desplazar hombres y armamento.

Para dar una idea más clara del papel que jugarían los recursos naturales y el propio territorio, en el horizonte geopolítico estadounidense, podríamos señalar que entre los años 1950 y 1955 Canadá suministró a su vecino del sur 23 por ciento del total de las importaciones de este país, volumen superior al que en este momento podrían ofrecer el conjunto de América Latina o los países europeos (Brunelle y Deblock, 1989: 70).

³¹ El autor del estudio fue William Paley.

La posición de Canadá frente al papel que le había asignado el Informe Paley fue construir una vía marítima a través del río Saint Laurent, que a partir de 1959 estuvo en condiciones de convertirse en una auténtica ruta suministradora, que corría desde Shefferville, Sept-Iles y Port-Cartier, hasta la región de los Grandes Lagos, frontera industrial de Canadá y Estados Unidos. Esta obra de infraestructura favoreció notablemente a la industria automotriz de la región de Ontario, la cual se convirtió en una zona donde años después, en 1965, se aplicaría el Pacto del Automóvil, un acuerdo sectorial de libre comercio, contraído por Canadá y Estados Unidos, que a mediados de los ochenta sirvió como antecedente para apoyar el inicio de las conversaciones tendientes a instrumentar un acuerdo de libre comercio entre los dos países.

El Informe Paley no fue el único signo de que el gobierno estadounidense paulatinamente se movía hacia un enfoque de política económica internacional, donde la geopolítica ganaba espacio conforme la Guerra Fría adquiría mayor presencia, lo cual evidentemente afectaba a Canadá por ser su vecino septentrional.

Washington durante este periodo mostró de más en más su inconsistencia con los principios comerciales que había estado enarbolando desde las primeras reuniones del GATT, tal fue el caso de las cuotas que empezó a aplicar en sus importaciones agrícolas. En la misma tónica, el Congreso de más en más tendía a ser más proteccionista lo cual provocaba innumerables antagonismos con el Poder Ejecutivo que no siempre coincidía con los puntos de vista de los congresistas.

Esta situación se vio reforzada con la creación de la Comisión sobre Política Económica Exterior, en 1953, más conocida como la Comisión Randall, la cual tenía como propósito examinar y presentar recomendaciones al presidente Eisenhower sobre la política internacional que debía llevarse a cabo, en especial en lo relativo al GATT.

Durante prácticamente 20 años, el equipo de canadienses que participó en las diversas reuniones dentro del GATT tuvieron como tarea fortalecer el código de conducta de las relaciones comerciales internacionales que se había establecido después de la Segunda Guerra Mundial; dentro de éste, la contraparte más difícil fueron los estadounidenses, que en términos generales continuaban aplicando la estrategia del embudo: exigiendo mayor liberalización comercial del resto de los países miembros, mientras continuaban aplicando diversas formas de proteccionismo sobre éstos.

Durante esos años una de las más serias preocupaciones del gobierno de Canadá fue que la posibilidad de que el desinterés manifiesto de los estadounidenses, hiciera fracasar los cometidos del GATT. En 1953, Dana Wilgress, uno

de los artífices de éste y a la vez su representante en aquel momento, en una intervención dirigida al presidente Eisenhower en relación a las opiniones vertidas por la Comisión Randall, afirmó:

*the recommendation of your Commission and the resulting trade policies of the United States are positive, I feel the prospects are good for making a real advance towards an effective system of multilateral trade and payments, from which all countries, including the United States, would benefit. If United States policies are not encouraging, I very much fear a progressive deterioration in world trading relations, a resumption of restrictions and discriminatory policies, and a revival of autarky and economic blocs in many parts of the world.*³²

Mientras esto ocurría, en Washington y en Ginebra, el debate sobre una estrategia de mayor apertura económica hacia los Estados Unidos, vino a ser parte de la cotidianidad política canadiense como lo había sido desde 1947 durante la reunión en La Habana, Cuba.

Buscando alternativas a la dependencia comercial

Hacia finales de la década de los años sesenta, el gobierno canadiense empezó a discutir, económica y políticamente, la posibilidad de buscar una tercera opción comercial, bajo la administración liberal de Pierre Elliot Trudeau (1968-1979; 1980-1984).

En 1970 se publicó el White Paper,³³ titulado *Foreign Policy for Canadians/ La Politique Etrangère au Service des Canadiens*, el cual analizaba seis líneas diplomáticas sobre las cuales el gobierno liberal se proponía concentrar su estrategia; estas líneas eran: crecimiento económico; soberanía e independencia; paz y seguridad; justicia social; mejoramiento de la calidad de vida y conservación de la armonía en el medio ambiente.

Un aspecto que resulta relevante de la lectura de este documento es la evidente profundización del carácter económico de la política internacional canadiense por medio de dos estrategias de acción: la diplomacia comercial y la ayuda al desarrollo (Gutiérrez-Haces, 2003: 242).

En 1972 empezó a circular un documento que pasó a la historia como la Tercera Opción, el cual analizaba la política económica internacional de

³² "Statement Delivered to the Randall Commission by M.R. Wilgress", 11 de noviembre de 1953. D.D. Eisenhower Presidential Library, White House Central Files, 1953-1961.

³³ Generalmente, se llama White Paper a un documento que publica oficialmente el gobierno de un país, el cual generalmente refleja la posición de un gobierno sobre un asunto de interés nacional, en este caso, la formulación de la política exterior de Canadá en los años setenta.

Canadá en relación a los Estados Unidos. Estas opciones hablaban de las tres alternativas que Canadá debería considerar:

- Canada can seek to maintain more or less its present relationship with the United States with a minimum of policy adjustments;*
- Canada can move deliberately toward closer integration with the United States;*
- Canada can pursue a comprehensive, long-term strategy to develop and strengthen Canada's economic and national life through reduced dependence on the United States.*³⁴

Los ministros vinculados con los asuntos económicos y comerciales favorecían en términos generales la primera opción, por el contrario nadie en aquel momento aprobaba la segunda opción que implicaba una mayor integración económica con los Estados Unidos o la negociación de un acuerdo de libre comercio con su vecino. Algunos de aquellos ministros y secretarios, como fue el caso de Donald MacDonald y Simon Reisman, cambiaron sus puntos de vista con el tiempo y en 1984 jugaron un papel central liderando las negociaciones de un acuerdo de libre comercio.

Ministros como M. Sharp por el contrario se opusieron a las negociaciones de 1984, no porque estuviera en contra del libre comercio, sino porque era un convencido promotor del multilateralismo, como él bien lo expresaba:

What I considered a deplorable error in terms of national policy, was to shift from a multilateral or international approach to a continental approach, to accord better treatment to trade with the United States, than to trade with Europe and Japan. Until then we had done what we could to resist the overwhelming influence of the United States in our economy, our culture, and our politics. By entering into an exclusive free-trade agreement designed to integrate the economies of our two countries, we were not only abandoning our resistance, we were deliberately inviting ourselves to be overwhelmed (Sharp, 1994: 185).

Dentro de las tres opciones de política internacional de comercio, la posibilidad de implementar una estrategia que buscaba consolidar los lazos eco-

³⁴ El White Paper así como el documento conocido como la Third Option, fueron dados a conocer por el ministro de Asuntos Exteriores, Mitchell Sharp, quedando su nombre registrado como el autor de ambos documentos. Pero en realidad, la Tercera Opción fue originalmente redactado por Klaus Goldschag, un oficial de alto rango del ministerio, a solicitud del ministro Sharp, en su versión preliminar (draft paper) fue discutido ampliamente, durante varios meses por el Priorities and Planning Committee, así como por el gabinete de Trudeau, siendo publicado en su versión definitiva en 1972 (citado en Mitchell Sharp, 1994).

nómicos con la Commonwealth y con la Comunidad Económica Europea, así como con América Latina y el Pacífico, tenía el propósito de desarrollar una política de contrapesos ante el claro incremento de la dependencia económica de Estados Unidos. Este debate implicó un doble cambio para Canadá; la Tercera Opción, como se llamó a esta propuesta, buscaba no sólo la reestructuración económica interna del país, también se planteaba su papel como potencia media, frente a la comunidad internacional. De este periodo data el acercamiento de México y Canadá, unidos por una visión común de su vecindad y con intereses semejantes a escala diplomática, como era el caso de Centroamérica (Gutiérrez-Haces, 1997).

Esta doble estrategia acentuó el intervencionismo estatal y ciertas políticas de inspiración keynesiana, que de hecho no fueron más que la continuación de la política implementada desde 1941 a partir del Reporte Rowell-Sirois, que en su momento empujó al Estado canadiense a asumir un papel más activo en el desarrollo económico y social del país.

La Tercera Opción se manifestó en un clima económico internacional adverso, marcado por la política del presidente republicano Richard Nixon que en agosto de 1971 decidió suspender la convertibilidad del dólar en oro e impuso una sobretasa del 10 por ciento a todas las importaciones de productos que pretendían introducirse al mercado estadounidense.³⁵ Esta decisión marcó el fin de la llamada relación especial entre los Estados Unidos y Canadá (Sharp, 1994: 178).

Ante la imposibilidad de la administración Trudeau de obtener por parte de Estados Unidos un trato de excepción comercial, presuponiendo que jugarían a su favor las estrechas relaciones preexistentes hasta este momento, el gobierno canadiense recurrió también a medidas proteccionistas internas que trajeron como consecuencia la Ley C-73 que estableció la congelación de precios y salarios en octubre de 1974. Asimismo creó la Agencia de Examen a la Inversión Extranjera (1973); poco después fundó la Sociedad Petro-Canadá (1975) y publicó el Programa Energético Nacional (1981) (Gutiérrez-Haces, 1993; Clarkson, 1968, 1985).

Años más tarde, la recesión económica acompañaba el final del gobierno liberal de Trudeau. Los cambios ocurridos a inicios de los años ochenta a escala mundial afectaron profundamente a la economía canadiense. En este

³⁵ El 15 de agosto de 1971, el sistema monetario internacional concebido en Breton Woods se colapsó cuando el presidente estadounidense Richard Nixon anunció el fin de la convertibilidad del dólar americano en oro (Gold Standard), además de sobreimponer un 10 por ciento a todas las importaciones que entraban a este país y anunciar que se aplicarían medidas impositivas sobre la inversión estadounidense que operaba en el extranjero; todas estas acciones significaban el retiro de la inversión extranjera estadounidense de países como México y Canadá, así como el derrumbe de las exportaciones de estos países, altamente dependientes del mercado americano.

contexto, la sociedad canadiense, y en especial los grupos económicos más poderosos, iniciaron un proceso de cuestionamientos de la intervención del Estado. Las políticas y las leyes aplicadas hasta este momento aparecieron repentinamente como un obstáculo a la libre empresa y a los objetivos de la libre competencia de los grupos nacionales y transnacionales.

Estos aspectos coadyuvaron en la conformación de un sentimiento generalizado de reprobación contra del Estado canadiense, a quien se culpó de que a pesar de su excesivo intervencionismo, no había sido capaz de controlar la crisis económica.

Esta visión adquirió consenso y, aparejado a ello, el paradigma nacional-keynesiano que había inspirado casi tres décadas de política económica, fue paulatinamente sustituido por un nuevo paradigma librecambista y de alcances continentales.

Esta medida, como algunas otras que se aplicaron posteriormente, tenían como objetivo básico habilitar a Canadá como un país que deseaba ser, gracias a éstas, competitivo en el ámbito de una economía globalizada, de ahí que iniciativas como la desregulación y la privatización, no fueron más que algunos de los pasos que el Estado canadiense consideraba indispensables, para asumir una política librecambista y de mayor acercamiento a la economía estadounidense.

Después de la publicación de *Foreign Policy for Canadians*, el Senado y la Casa de los Comunes, junto con el Comité especial sobre Relaciones Exteriores del parlamento de Canadá, produjo el Green Paper titulado *Indépendance et Internationalisme* en 1986, el cual tuvo la particularidad de recoger el testimonio de un número considerable de canadienses que se pronunciaron acerca de diversos aspectos políticos y económicos relacionados con la política exterior del país.

Aunque el tema sobre la unidad nacional resultó central dentro de su contenido, las consecuencias de la proximidad con los Estados Unidos fue repetido ampliamente, en gran medida porque se trataba de un Green Paper que había recogido esencialmente la opinión de los ciudadanos. Este aspecto, marcaba una enorme diferencia con el White Paper de 1970, que había sido muy criticado por no haber publicado un panfleto especial sobre los Estados Unidos, cosa que sí había hecho sobre Europa, América Latina, la ayuda externa, el Pacífico y las Naciones Unidas, dentro de su reflexión sobre las tres opciones comerciales.³⁶ Mitchell Sharp en sus memorias, aceptó la omisión de un aná-

³⁶ La omisión hecha en el White Paper (1970), fue corregida posteriormente gracias a la publicación de un artículo firmado por Mitchell Sharp, ministro de Asuntos Exteriores, durante el gobierno liberal de Trudeau, titulado "Canada-U.S. Relations: Options for the Future", *International Perspectives*, 1972.

lisis de fondo sobre las relaciones de Estados Unidos y Canadá en aquel documento y lo comparó con un "*Hamlet without the Prince of Denmark*" (Sharp, 1994).

La política internacional durante la década de los años ochenta observó en forma muy distinta la vinculación económica de Canadá con el resto del mundo y en especial las implicaciones de la segunda opción. En 1984, el partido conservador con Brian Mulroney a la cabeza ganó las elecciones federales; el triunfo de este partido introdujo una forma distinta de enfocar la política exterior de Canadá y en especial la relación con los Estados Unidos. Una de las primeras iniciativas del gobierno fue la creación de la Real Comisión sobre la Unión Económica y las Perspectivas de Desarrollo de Canadá en 1985, la cual contaba con un apabullante número de estudios sectoriales que hacían la disección política y económica de Canadá. Estos trabajos fueron la pauta para un cambio a fondo del país, entre los cuales la opción librecambista había cobrado una mayor credibilidad; gracias a los resultados publicados por esta comisión, el paradigma keynesiano que enarbolaba la rectoría del Estado, recibió su tiro de gracia (Gutiérrez-Haces, 1993).

Las negociaciones formales de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos se iniciaron en 1986 y para finales de 1987 Canadá pudo contar con un acuerdo que sería la concreción de aquella segunda opción que en los años setenta había sido desechada por el gobierno liberal. A partir de esta fecha, la política económica exterior de Canadá empezó a transitar por rumbos insospechados durante los años cuarenta, cuando la opción multilateral parecía ser la más viable para un país que nunca ha dejado de considerarla como el mayor instrumento de su política exterior.

Capítulo 9

La revisión de la política exterior y las relaciones Canadá-Estados Unidos

DUNCAN WOOD*

Introducción

DURANTE su relativamente corta historia, la política exterior y de seguridad canadiense ha sido definida por la unión de tres áreas de influencia. La primera es común a todos los estados, entiéndase eventos y cambios en el nivel del sistema internacional. En segundo lugar, la política exterior canadiense, tal vez más que en los demás estados, ha sido y continúa formulándose en referencia a la situación política interna y las preferencias de los canadienses como sociedad. En tercera instancia, la política exterior de Canadá es influida profundamente por su socio bilateral más importante, inicialmente Gran Bretaña, pero ahora Estados Unidos. Estos aspectos, hasta cierto punto obvios, de la política exterior canadiense son bien conocidos y poco debatibles. Lo que se ha debatido continuamente es la interrelación entre las variables de esos tres aspectos y su peso relativo para determinar resultados de política pública.

En 2003 el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT, por sus siglas en inglés), anunció a la nación canadiense que realizaría una revisión de la política exterior que involucraría a un amplio número de actores en la sociedad, así como un gran debate público. La necesidad de tal revisión había sido clara para muchos estudiosos de la política exterior canadiense por muchos años, pero en 2003 se había aceptado la noción de que las cambiantes realidades globales requerían un cambio en las prioridades y métodos canadienses. Incluso, una divergencia potencialmente dañina surgió entre Canadá y Estados Unidos respecto al tema del desarme de Iraq.

Este capítulo analiza la política exterior canadiense en los primeros años del siglo XXI y argumenta que una reformulación significativa de objetivos y métodos es necesaria si Canadá va a buscar una política exterior efectiva frente a un panorama internacional dramáticamente transformado. No debe

* Profesor-investigador, Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

pensarse que en este artículo se percibe una crisis a gran escala en la política exterior y de seguridad canadiense, pero sí se llama a un replanteamiento sistemático. Hasta cierto punto esto significa regresar a ideas antiguas, aunque una cantidad significativa de nuevas ideas será necesaria.

La revisión de la política exterior

En la década de los sesenta, John W. Homes escribió que “la política exterior de toda nación debe tener una constante reexaminación a la luz de las circunstancias cambiantes del mundo”. En esa época señaló que el “realismo duro” era necesario para formular una política exterior efectiva y que el idealismo debe ser atemperado por las realidades de las limitaciones debidas al tamaño, recursos, alianzas y situación geográfica de las naciones. Como lo señaló en su momento “no podemos vivir por medio de viejos lemas”.

Para un país como Canadá que tiene ambiciones limitadas en el sistema internacional y es más influido de lo que influye en la estructura internacional, una revisión frecuente es un elemento necesario para mantener una política exterior efectiva. Durante los 50 años de la Guerra Fría, tal revisión no se requería de forma tan urgente al ser el sistema relativamente estable, la distribución de poder tenía relativamente pocos cambios y las prioridades de Canadá eran comparativamente fijas. Sin embargo, al terminar la Guerra Fría y surgir una nueva polaridad en el sistema, Canadá se ha visto forzado a reevaluar sus objetivos de política exterior frente a las cambiantes realidades de las relaciones internacionales.

Canadá ha revisado repetidamente sus objetivos y métodos en política exterior en el periodo de la Posguerra Fría, los casos más recientes fueron en 1985 y 1995. Antes de esas revisiones el documento de 1970, Política exterior para los canadienses había señalado tres “ideas esenciales” que enmarcaban a la política exterior canadiense:

- Canadá continuará seguro como una entidad política independiente.
- Canadá y todos los canadienses disfrutarán de una creciente prosperidad en el sentido más amplio posible.
- Todos los canadienses verán en la vida que tienen y en la contribución que hacen a la humanidad algo valioso para preservar en cuanto a identidad y propósito.

Lo que es particularmente interesante sobre el documento es que se enfocaba en el “complejo problema de vivir en forma distinta pero en armonía con

la nación más poderosa y dinámica del mundo, los Estados Unidos". El problema de mantener una presencia independiente en el mundo a través de su política exterior, sin oponerse a los objetivos de Estados Unidos era visto como el más importante para los tomadores de decisiones en Ottawa. Como Mitchel Sharp (1972) escribiría un par de años más tarde, "la diferencia debería ser implícita en cualquier relación entre dos países soberanos como Canadá y Estados Unidos. El mero hecho de que tiene que destacarse como un objetivo de la política exterior dice algo sobre la relación Canadá-Estados Unidos".

En contraste, las revisiones de política exterior de 1985 y 1995 no fueron tan explícitas en cuanto a la necesidad de equilibrar armonía y diferencia. La revisión de 1985, la primera desde 1970, se concentraba en los requerimientos conjuntos de competencia y seguridad, comprometiendo al gobierno frente al comercio para fomentar al primero, y la defensa de occidente, el control de armas y el desarme para asegurar el segundo. Con miras a mejorar la relación este-oeste y el impulso para un tratado comercial con Estados Unidos, el gobierno eligió limitar sus objetivos de política exterior. Como el entonces secretario de relaciones exteriores, Joe Clark, señaló a la Cámara de los Comunes (Blanchette, 1994),

Pocos países están mejor posicionados que Canadá para hacer una contribución significativa al orden internacional y el desarrollo. Habiendo dicho eso, debemos encontrar espacio para el realismo, la perspectiva y la humildad. Canadá no es una superpotencia. El internacionalismo necesita un gran grado de comprensión y perseverancia, y mucho trabajo.

De hecho, el principal esfuerzo de las relaciones exteriores de Canadá en los siguientes años se dirigió a asegurar el libre comercio con Estados Unidos la ampliación del tratado para incluir a México, por el lado de la seguridad se enfocó a objetivos de no proliferación y desarme.

La revisión de 1995 fue efectuada a la luz de los profundos cambios estructurales causados por el fin de la Guerra Fría. El cambio de la bipolaridad a un sistema dominado por Estados Unidos como única superpotencia creó esperanzas de que el futuro estaría marcado por una mayor prosperidad, aun ante amenazas a la seguridad cambiante y cada vez más complejas. La revisión resaltaba "tres pilares" de la política exterior canadiense:

- la promoción de la prosperidad y el empleo;
- la protección de nuestra seguridad dentro de un marco global estable;
- la proyección de los valores y cultura canadienses.

La revisión de 1995 señalaba que estos tres objetivos estarían “interrelacionados” y que se “reforzarían mutuamente”. El primer objetivo fue implementado a través de una nueva era de promoción comercial, tanto a través de foros multilaterales como mediante la OMC, regionalmente en el TLCAN y en forma más amplia por medio de varias misiones comerciales denominadas *Team Canada* respaldadas por el primer ministro Chrétien.

Además, la revisión señalaba la necesidad de que la formulación de la política exterior fuera más abierta e inclusiva que nunca antes. Durante los años siguientes este último factor llevaría al crecimiento de la influencia de organizaciones no gubernamentales (ONG) en la formulación de la política exterior ante la búsqueda del DFAIT de consultar más ampliamente con la sociedad y reclutar expertos de esas organizaciones en particular en el área de ayuda al exterior. Incluso, el gobierno ha organizado anualmente un foro nacional sobre las relaciones internacionales de Canadá.

La política exterior canadiense en la década de los noventa estuvo marcada por cierto número de factores. Primero, la relación con Estados Unidos siguió dominando las actividades, enfocándose en la relación comercial bilateral y asistiendo en objetivos de la política exterior estadounidense como la guerra del golfo y Kosovo. Al mismo tiempo, Canadá se alejó de la OTAN al retirar las fuerzas canadienses situadas en Europa en 1992, perdiendo así cierto grado de influencia en la organización. El comercio llegó a verse como la principal prioridad en las relaciones exteriores de Canadá y un gran esfuerzo se realizó en mejorar las relaciones comerciales con Estados Unidos a través del TLCAN. Disputas sobre productos forestales e industrias culturales absorbieron muchos de los recursos del departamento. Al mismo tiempo, con la designación de Lloyd Axworthy como ministro de Relaciones Exteriores, un nuevo lenguaje de “seguridad humana” empezó a utilizarse y se volvió un paradigma definitorio para la política exterior canadiense en la segunda mitad de la década.

Así, el proceso de revisión de la política exterior ha sido una herramienta útil para el gobierno canadiense tanto para reafirmar ideas establecidas como para identificar nuevos objetivos. Habiendo dicho eso, es notable que pocos cambios con consecuencias reales se han debido a las tres revisiones. De hecho, la revisión ha sido funcional para señalar cambios en el ambiente internacional y para ajustar los métodos de la política exterior a esa realidad alterada.

En el caso de Canadá en los primeros años del siglo XXI, serias preguntas deben hacerse respecto a los niveles de idealismo frente al realismo duro en la política exterior canadiense y la sobrevivencia de los viejos lemas que lo acompañan. El drásticamente cambiado contexto global en que Canadá sigue

su política exterior ha significado que las prioridades de años previos ahora se vean un poco obsoletas. Una breve revisión de la política exterior canadiense en la década de los noventa debe hacerse antes de preguntarse qué elementos del ambiente internacional han cambiado.

Política exterior canadiense en los años noventa

Los aspectos representativos de la política exterior canadiense en los noventa, además de los tres pilares, pueden verse con cierta rapidez. Como ya se mencionó, Canadá buscó expandir las oportunidades de comercio internacional para las empresas canadienses mediante una intensa actividad de promoción comercial y al mismo tiempo se retiró de sus compromisos militares en la OTAN al retirar las tropas canadienses en Europa en la primera mitad de la década. El gasto canadiense en defensa también cayó significativamente durante esos años, de 14,000 millones de dólares en 1990 a 12,000 millones en 2001. Como porcentaje del PIB, esto significó una caída de un nivel de casi 2 por ciento a otro apenas arriba de 1 por ciento. En concurrencia con la caída en el gasto militar, el Departamento de Relaciones Exteriores adoptó un nuevo paradigma de “seguridad humana” que se preocupaba de las amenazas a los individuos en vez de los estados. Este enfoque, creado durante el periodo en el DFAIT de Lloyd Axworthy, sirvió como un lente interpretativo para los diseñadores de la política exterior canadiense así como un arma diplomática en los tratos con otros estados.

Durante los noventa Canadá fue activa internacionalmente, se involucró en programas de mantenimiento de la paz mediante la ONU y en operaciones militares en Bosnia, Kosovo y el golfo Pérsico. Canadá también brindó liderazgo intelectual y moral al promover una prohibición internacional a las minas antipersonales (el proceso de Ottawa) y solicitar mayores esfuerzos internacionales para controlar la proliferación de armas ligeras. En el aspecto económico, Canadá promovió una mayor liberalización comercial a través del TLCAN, la Organización Mundial de Comercio, APEC y las pláticas para el ALCA. Canadá jugó un papel activo en la gobernanza económica global a través de su participación en el G-7/G-8 y en la reforma de la Arquitectura Financiera Internacional (AFI).

Pese a su relativamente alto perfil en los asuntos internacionales, Ottawa recibió significativos niveles de crítica por su política exterior. Varios problemas surgieron en las relaciones bilaterales canadienses y se empezaron a hacer cuestionamientos sobre la dirección que Canadá estaba tomando en el mundo. Estas tensiones serán discutidas en la siguiente sección.

Dos series de factores deben analizarse si vamos a determinar la necesidad para una revisión amplia de la política exterior canadiense. Primero, los problemas enfrentados por la política exterior, y de seguridad canadiense en los noventa y la creciente crítica que experimentó, y en segundo lugar los cambios dramáticos en el ambiente geopolítico internacional y el político interno que ocurrieron durante esa década.

Dentro de la primera serie de factores debemos señalar numerosas fallas y varios éxitos equívocos. Aunque el gobierno canadiense ha llevado una agenda de política exterior diversa durante la década, muchas áreas parecían carecer de una dirección clara y no parecían estar unidas por un enfoque coherente e incluso para referirse al lugar de Canadá en el mundo, esto pese a los “tres pilares”.

La segunda serie de factores involucra los elementos de polaridad y distribución de poder. Los cambios fundamentales experimentados al final de la Guerra Fría se han exagerado aún más con el inicio del siglo XXI y la política exterior canadiense aún tiene que ajustarse a la nueva realidad.

Evaluando la política exterior y de seguridad canadiense en los noventa: resultados mixtos

Mantenimiento de la paz

Una de las tradiciones canadienses en relaciones exteriores de las que se está más orgulloso ha sido el énfasis en la iniciativa canadiense para las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. Reconocido internacionalmente como la pieza de muestra en la contribución de Canadá a la seguridad y bienestar internacional, el mantenimiento de la paz por muchos años fue visto por los canadienses como un bien indiscutible. El mantenimiento de la paz fue destacado por Cooper (1997) como “central para la definición de la identidad nacional de Canadá, su papel e influencia en el mundo”. Pero, como suele ser el caso de tantas cosas en la política exterior canadiense, lo que era bueno y positivo para Canadá bajo ciertas condiciones internacionales debería ser reanalizado y muy bien examinado ahora que esas circunstancias ya no existen.

El mantenimiento de la paz fue desarrollado durante la Guerra Fría bajo el supuesto de que una amenaza localizada a la paz internacional podría diseminarse rápidamente y convertirse en un conflicto más amplio que podría afectar los intereses de las superpotencias y así llevarlas a una confrontación directa. Tal confrontación sería muy dañina a los intereses canadienses, en

el mejor de los casos por una mayor tensión internacional, en el peor por una guerra termonuclear.

Los principios que sirvieron como guía para las misiones canadienses de mantenimiento de la paz se fijaron en 1973 con los llamados “Principios Sharp”, una lista de criterios que se utilizarían para determinar si Canadá debería participar en misiones de seguridad internacional. Para que Canadá participase (Delvoie, 2000):

- una amenaza a la paz y seguridad internacional debe ser clara;
- el mantenimiento de la paz debe asociarse con una esperanza razonable de llegar a un arreglo negociado;
- la misión de mantenimiento de la paz debe rendir cuentas a una autoridad política, preferiblemente la ONU;
- la misión debe tener un mandato claro que sea adecuado para permitirle realizar sus funciones;
- todas las partes involucradas en el conflicto coinciden en la necesidad de la misión y acuerdan mantener un cese al fuego;
- la participación canadiense debe ser aceptable para todas las partes;
- el financiamiento de la misión debe ser acordado y equitativo.

Los Principios Sharp fueron repetidos en 1987 en un documento estratégico de defensa. Aunque no pretendían ser reglas absolutas, los Principios Sharp crearon un sencillo punto de referencia para que el gobierno canadiense determinara si se contribuiría con recursos canadienses o no a las misiones de mantenimiento de la paz, y de ser el caso por cuánto tiempo.

Sin embargo, aun cuando las condiciones de la Guerra Fría terminaron a finales de los ochenta, el gobierno canadiense siguió entusiasmado con el mantenimiento de la paz durante la década siguiente, muchas veces sin aplicar los Principios Sharp como medio de decisión respecto al uso de tropas y recursos canadienses. Fue apenas en 1995, con la revisión de política exterior del gobierno liberal que se hizo un esfuerzo a medias para revisar el fundamento de las operaciones canadienses de seguridad internacional al reemplazar el término “mantenimiento de la paz” con el discurso de “operaciones multilaterales”.

Pese al cambio de terminología, parecía haber poca clarificación de los principios rectores para las operaciones canadienses. Durante la década, el gobierno envió tropas canadienses alrededor del mundo, en Haití, Somalia, Ruanda, Zaire, Bosnia y Afganistán. En cada uno de estos casos, con la excepción de Afganistán, no estaba claro exactamente qué ganaba Canadá en cada

intervención o qué principios guiaban la decisión de comprometer recursos canadienses. Por ejemplo, ¿cómo contribuyó la intervención en Haití a la seguridad nacional canadiense o por lo menos a la promoción de los intereses canadienses? Como Kirton (1997) ha argumentado, parece ser que la mal planeada y dirigida intervención en Zaire fue instigada porque las imágenes de televisión sobre la situación en Zaire oriental llevaron al primer ministro Jean Chrétien a colocar a Canadá como líder de una misión humanitaria. ¿Era esta la forma de determinar la política exterior de una nación, particularmente cuando la intervención canadiense tenía tantas carencias en recursos militares, logísticos y de inteligencia que dependió de la asistencia de Estados Unidos para evitar resultados desagradables?

Canadá y la OTAN

La remoción de las tropas canadienses del teatro de operaciones europeo en los primeros años de los noventa señaló la creencia predominante en Ottawa de que el fin de la Guerra Fría significó que la contribución de Canadá a la alianza noratlántica podía ser muy reducida y que la OTAN era más parte del pasado que del futuro de la política de seguridad canadiense. Varias preguntas se hicieron inmediatamente sobre lo que las reducidas contribuciones canadienses a la OTAN significarían para la influencia canadiense en la organización y su peso en la mesa de negociaciones. La exclusión de Canadá del Grupo de Contacto para la ex Yugoslavia fue indicativa de los problemas que esto podría causar.

Esa influencia se está debilitando aún más por la expansión de la OTAN. La llegada de nuevos miembros y la participación de cientos de miles de sus tropas en ejercicios de la OTAN servirá para destacar el reducido papel que Canadá ha adquirido en la OTAN y no sólo en lo referente a sus actividades europeas.

Igual de importantes, como Oliver (2000) ha señalado, la cambiante agenda de seguridad canadiense, dominada por el concepto de seguridad humana que no se ajusta fácilmente al compromiso continuo de la OTAN hacia nociones tradicionales de seguridad y la necesidad de poderío militar. Aunque Haglund (1997) ha dicho que las visiones a futuro de Canadá y la OTAN sobre seguridad cooperativa están en armonía, la insistencia canadiense en esta nueva agenda ha causado cierto recelo, aun cuando otros miembros de la OTAN están de acuerdo en la validez general del enfoque. Otra área de conflicto dentro de la alianza ha sido la sugerencia del gobierno canadiense de que la OTAN se comprometiera a una política de no ser la primera en usar armas nucleares. En este caso Canadá se quedó sola pues todos los demás miembros rechazaron la idea.

Las diferencias en la forma de pensar son empeoradas por la creciente crisis en el gasto militar canadiense. Aunque un aumento en el gasto estaba previsto en el presupuesto de 2003, las fuerzas armadas canadienses tuvieron cada vez más problemas para realizar las misiones más simples al no tener suficiente apoyo logístico e incluso no poder trasladar a sus tropas al área de combate. Esto hace dudar sobre la capacidad de Canadá para proyectarse militarmente en alguna forma significativa sin el apoyo de los aliados o más específicamente de Estados Unidos.

Seguridad humana

El enfoque de seguridad humana se ha discutido en detalle en otras partes de este artículo. Su importancia como la perspectiva definitoria de la política exterior canadiense en los noventa y el legado personal de Lloyd Axworthy no debe subestimarse. Se le ha criticado en muchas áreas por ser un concepto muy vago, demasiado amplio y en general poco ordenado. Pero es difícil debatir con la autoridad moral de enfocarse en la seguridad de los individuos antes que los estados y de hecho muchas otras naciones han adoptado el concepto o por lo menos han utilizado su lenguaje en el marco de su política exterior.

Sin embargo se deben hacer varias preguntas sobre la eficacia de utilizar el enfoque de seguridad humana para la política exterior. Aunque en público los gobiernos extranjeros aplauden la redefinición de seguridad de Canadá, en privado funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores han expresado preocupación sobre las implicaciones de la agenda de seguridad humana y su subyacente tono de superioridad moral, e incluso sobre la forma en que el concepto proviene directamente de la ideología liberal occidental. Esto es cierto no sólo en las relaciones con naciones asiáticas o árabes, se ha señalado como una fuente de irritación en las relaciones de Canadá con América Latina (Wood y Hristoulas, 2002).

En un tema relacionado, el mayor éxito de la política exterior canadiense durante los noventa y una parte integral del esfuerzo por hacer de la seguridad humana el símbolo de la presencia de Canadá en el mundo, fue el proceso de Ottawa para prohibir las minas antipersonales. Aunque obtuvo un apoyo casi universal y ha sido elogiado tanto por gobiernos como por organizaciones no gubernamentales como una enorme contribución al bienestar y desarrollo humano, el proceso de Ottawa no debería tomarse como un éxito absoluto. El proceso como tal distanció a Ottawa y Washington, y Estados Unidos rechazó firmar el acuerdo; además las tácticas empleadas por el esfuerzo en contra de las minas para persuadir a otros gobiernos de la OTAN a participar ayudaron poco a aliviar las difíciles relaciones en la organización (Oliver, 2000).

La "superioridad moral" canadiense

La adopción de la seguridad humana como el enfoque para la política exterior en los últimos 10 años en Ottawa es sólo un ejemplo del continuo problema en que gran parte del resto del mundo considera que Canadá sufre de un síndrome de "superioridad moral". Esto no es nuevo en las relaciones de Canadá con el mundo (en los años sesenta Robert Fulford, quien escribía en el *Toronto Star*, se refirió a la "superioridad moral asumida" de Canadá como fuente de agravio en la relación bilateral con Estados Unidos). Como hizo notar, esta superioridad moral no sobrevive frente a un análisis acucioso, lo cual los canadienses evitan mediante lo que llamó "memoria selectiva" (Acheson, 1966). Fulford criticó el orgullo moral de Canadá en su programa de ayuda al extranjero que llamó *niggardly*.

Estos sentimientos tuvieron eco en tiempos recientes por otro periodista canadiense, Jeffrey Simpson (2003). Argumentando que Canadá trata de promover una imagen de sí mismo como un "benefactor internacional" sin asignar recursos económicos acordes a esta noción, Simpson expuso la verdad tras la fachada del deseo de Canadá de ser visto como un poder o autoridad moral en el mundo. Cada vez más, señaló Simpson, el mundo estaba irritado por los pronunciamientos canadienses cuando no eran seguidos por un compromiso significativo para utilizar recursos, ya fuese en el área de seguridad o, de forma más significativa, de ayuda externa. Citando el lugar 19 de Canadá en términos de ayuda al extranjero como porcentaje del PIB en la revisión de contribuciones de ayuda externa de la OCDE, Simpson mostró que el resto del mundo sólo escuchará a Canadá cuando esté dispuesto a gastar más dinero en sus actividades en el exterior.

Cuba

La decisión de Ottawa, a mediados de los noventa, de iniciar una nueva era de mejores relaciones con el régimen de Fidel Castro en Cuba fue vista por muchos seguidores de la política exterior canadiense como la oportunidad ideal para el gobierno de Chrétien de aprovechar las ventajas de la futura apertura de la economía cubana y al mismo tiempo de aplicar presión al gobierno cubano para que se abriera más en términos políticos a la vez de seguir un camino en política exterior diferente e independiente del de Washington. Los canadienses apoyaron la decisión como una señal del enfoque progresivo de Ottawa frente a los derechos humanos y la democratización y las compañías canadienses se apresuraron a invertir en la isla, enfocándose en turismo y minería.

Mientras que la mayoría de los observadores aplaudieron la política de Canadá hacia Cuba, señalando que se trataba de una situación ganar-ganar para todos los involucrados, varios críticos atacaron al gobierno de Chrétien por tener tratos con un régimen represivo. Yvon Grenier (2000) señaló que las potenciales ganancias económicas por tener una mayor interacción con Cuba eran sobrepasadas por los costos políticos y morales y que era ingenuo pensar que Canadá podía cambiar al régimen castrista en alguna forma significativa.

A 10 años de la mejora de las relaciones con Cuba, ninguno de los objetivos políticos de Canadá se han logrado en la isla y de hecho se han tenido que abandonar sus objetivos económicos respecto a expandir oportunidades para compañías canadienses. El régimen de Castro ha realizado muchas detenciones contra disidentes políticos, en ocasiones en rechazo directo a las llamadas del régimen canadiense que solicitaba tolerancia y clemencia hasta el punto de que el gobierno de Chrétien abandonó toda esperanza de ver una mayor democratización en la isla durante su mandato.

Relaciones Canadá-Estados Unidos

La relación bilateral con Estados Unidos ha sido por mucho tiempo el elemento más importante en la política exterior canadiense. Como Denis Stairs (1993) ha comentado y escrito con frecuencia, existe y continúa habiendo “un sólo imperativo en la política exterior canadiense... el mantenimiento de una relación de trabajo políticamente cordial y por tanto efectiva económicamente con los Estados Unidos”. Esto ha representado problemas continuos a sucesivos gobiernos canadienses al tener que buscar cómo coexistir con tal potencia. La estrategia más común adoptada por Ottawa, incluso durante el gobierno de Chrétien, ha sido una de ambigüedad: vínculos económicos y de seguridad cercanos con Washington, resaltando la importancia de la relación para las dos partes, mientras que al mismo tiempo se trata de seguir una política exterior que sea diferente de la que realiza Washington. Esta idea de destacar la autonomía de la política exterior canadiense a la vez de trabajar junto con Estados Unidos ha servido a los intereses canadienses y apaciguado las sensibilidades de Canadá.

Cooper (2000) ha argumentado que la combinación de una administración de arriba hacia abajo con un “gobierno cortesano” que permite a sus ministros cierto grado de libertad para buscar políticas y perspectivas individuales ha reforzado la actitud de Ottawa de “ceranos pero no tan cercanos” en las relaciones con Washington. Pero incluso cuando lo estaba escribiendo,

en el año 2000, Cooper notó que los estadounidenses estaban, cada vez más, solicitando a Canadá que clarificara la naturaleza de sus sentimientos hacia su vecino del sur y dónde y cómo entrarían en los objetivos internacionales de Washington. Como Cooper señala, “Canadá ya no recibe el grado de tolerancia que poseía para estar en desacuerdo o diferenciarse de la política de Estados Unidos en la base de tratar los asuntos tema por tema”.

Esto fue durante el gobierno de Clinton, antes de la elección de George W. Bush como presidente y de los eventos del 11 de septiembre. Desde entonces, como se verá más adelante, Estados Unidos ha demandado una aceptación no sólo de sus aliados más cercanos sino de todos los estados del sistema internacional, adoptando una perspectiva de las relaciones internacionales de “con nosotros o contra nosotros”. Los tiempos para la ambigüedad han pasado, al menos hasta conocer los resultados de la próxima elección presidencial en Estados Unidos.

¿En necesidad de una dirección?

En años recientes muchos comentaristas han solicitado un sentido de dirección más claro en la política exterior y de seguridad canadiense. Para algunos hay un sentimiento de que, dadas las obvias limitaciones en términos de recursos y poder, Canadá debe determinar sus objetivos en el sistema con gran cuidado y aplicar recursos en tal forma que la política exterior consiga los mejores rendimientos de su inversión.

Denis Stairs (2000) al tiempo de cuestionar la lógica de la perspectiva de seguridad humana, ha argumentado que su promoción como el paradigma de la política exterior canadiense ha significado que la agenda de Canadá en relaciones exteriores “de tomarse en serio requeriría gastos muy superiores a lo que Canadá (o cualquier otro estado) estaría preparada para contemplar”. En su lugar propone que Ottawa sea más conservador al definir los objetivos de política exterior, insistiendo en que la retórica internacional de Canadá no debería exceder sus recursos ni lo que los canadienses realmente desean (lo que llama “aspiraciones”).

David Dewitt (2000), escribiendo en el mismo volumen, ha dicho en forma similar que Canadá necesita definir con cuidado cuáles son sus intenciones y objetivos en el sistema internacional. Al notar que Canadá está en el proceso de cambiar de ser un actor marginal en el centro a ser un actor central en los márgenes, Dewitt cuestiona la validez de cambiar las definiciones tradicionales de seguridad con la idea más general de seguridad humana. En cambio, y aceptando que la seguridad de Canadá está amenazada directa e

indirectamente por muchas vías no tradicionales, Dewitt exigió un replanteamiento de los principios rectores de la política de seguridad internacional de Canadá.

*Una realidad internacional alterada:
el cambiante contexto global desde 1995*

Aunque el final de la Guerra Fría fue claramente el evento definitorio de la segunda mitad del siglo xx, las implicaciones de la caída del orden bipolar no fueron claras hasta la mitad de los años noventa. Entonces, cuando el DFAIT realizó su revisión de política exterior en 1995, se estaba operando con base en una percepción del mundo de la Posguerra Fría que quedaría demostrado era poco adecuada. Ciertamente la apertura del sistema ha significado un reordenamiento de la agenda internacional y el crecimiento de la importancia de la prosperidad en relación con la seguridad dentro de los objetivos de los estados. Es verdad que el fin de la Guerra Fría ha significado que el prospecto de un conflicto armado entre las grandes potencias se haya reducido mucho en relación a épocas previas. Además, nuevas amenazas han surgido y hay una necesidad de definir las concepciones tradicionales de seguridad. Pero se ha mostrado que la redefinición canadiense de la seguridad cercana a las dimensiones humanas e individuales, por eventos recientes en el sistema internacional, no ha incluido una gran e importante parte de la realidad de la seguridad internacional de nuestros días.

El surgimiento de la hiperpotencia

El final de la Guerra Fría no sólo significó el final de la bipolaridad y la existencia de dos superpotencias en el sistema. Además vio la emergencia de una reorganización compleja de la estructura en la que numerosas potencias medias y grandes existen junto con lo que se ha llegado a conocer como la “hiperpotencia”. El término surgió gracias al ministro francés de relaciones exteriores a finales de los noventa, Hubert Vedrine quien lamentaba la posición sin paralelo ni desafiante de Estados Unidos en el mundo de la Posguerra Fría, un estado tan adelantado a todos los demás que poseía la capacidad de hacer cualquier cosa por sí mismo.

Como Nossal (1999) ha mostrado, el término “hiperpotencia” debería utilizarse no sólo para referirse a la capacidad de Estados Unidos, sino también a su voluntad de buscar sus propios intereses a expensas de otros estados. En este sentido, señala Nossal, deberíamos verlo como una potencia

“hiperactiva”. El artículo de Nossal no sólo muestra el poder de la superpotencia pero también su voluntad para sabotear esfuerzos multilaterales y para actuar unilateralmente si otros estados no consienten su voluntad. La presencia de un solo Estado que está tan adelantado al resto del mundo en cuanto a sus capacidades militares y económicas, y que tiene un sistema político que le permite ajustarse a las realidades cambiantes del sistema internacional, tanto económicas como políticas, ha representado un cambio fundamental en la estructura de ese sistema, y presenta un enorme reto tanto a rivales como a aliados.

Es importante notar aquí que tanto Nossal como Cooper escribieron durante el gobierno de Clinton, cuando la cercana relación personal entre el primer ministro Chrétien y el presidente estadounidense, muy publicitada por la oficina del primer ministro, había producido un periodo relativamente cordial en las relaciones bilaterales, pese a las duras disputas ocasionales respecto a productos forestales, papas, salmón y la industria cultural. Con la llegada de George W. Bush como presidente, las tendencias unilaterales de Estados Unidos se volvieron exageradas, como mostraron en principio el inmediato retiro del Protocolo de Kioto sobre gases de invernadero y los rasgos de un mayor proteccionismo comercial por parte de Estados Unidos.

La superpotencia herida

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 resultaron en la transformación de una superpotencia que veía al mundo desde una ostra a una que veía una cantidad pletórica de amenazas a su alrededor. La visión prevaleciente en la Casa Blanca de que ahora vería a los demás estados “con nosotros o contra nosotros” sorprendió a muchas naciones y les hizo ver que Estados Unidos estaría dispuesto a olvidar viejas alianzas a favor de nuevas asociaciones que le ayudaran a sortear las amenazas inmediatas a su seguridad. Aún más, el gobierno estadounidense bajo el presidente Bush anunció al mundo una nueva doctrina preventiva, presagiando la eliminación de amenazas potenciales a Estados Unidos aun antes de que éstas se hicieran.

La indicación más clara hasta la fecha de que Estados Unidos estaba dispuesto a llevar un unilateralismo agresivo, vino con la invasión a Iraq en marzo de 2003. Aunque apoyada por una coalición de más de 30 estados (según números del gobierno estadounidense), en términos reales la operación militar sólo involucró contribuciones substanciales del Reino Unido. Incluso en esa situación, un comandante militar de Estados Unidos señaló, de forma poco diplomática, que “realmente no necesitamos al ejército británico”. Con la excep-

ción de Gran Bretaña y Australia, Estados Unidos alienó a la mayoría de sus aliados tradicionales, encontrando apoyo en países como España, Hungría y Polonia. Francia y Alemania, tradicionalmente aliados de Estados Unidos, Rusia y China se opusieron decididamente a la acción militar estadounidense en Iraq, y Francia amenazó con vetar cualquier resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que autorizara la guerra.

La oposición de sus compañeros en el Consejo de Seguridad no sólo no disuadió a Estados Unidos de su curso de acción, además confirmó la creencia cada vez más fuerte entre los tomadores de decisiones estadounidenses de que no se podía confiar en el resto del mundo para defender los intereses de Estados Unidos. Dada tal situación, Estados Unidos tenía pocas opciones como actuar sólo o con un grupo muy limitado de aliados. La percepción de la presidencia bajo Bush de un llamado “eje del mal” que incluía a Iraq, Irán y Corea del Norte, junto con varias amenazas implícitas hacia Siria durante la invasión a Iraq, deja abierta la posibilidad de mayores acciones militares por parte de Estados Unidos.

Nuevas tensiones en la alianza trasatlántica

La alianza tradicional entre Estados Unidos y Europa tuvo muchas tensiones durante los años noventa con grandes conflictos económicos, particularmente en el área de comercio. Mientras que los años ochenta vieron muchas disputas comerciales entre Estados Unidos y Japón, en la década siguiente la Unión Europea estuvo frecuentemente enfrentada con Estados Unidos en el área comercial. Aunque sigue siendo de gran importancia para las dos partes, la relación Estados Unidos-Unión Europea estuvo marcada durante la década por disputas comerciales sobre carne inyectada con hormonas, queso y vino, plátanos y más recientemente en relación con las bajas de impuestos otorgadas a multinacionales estadounidenses.

Las tensiones entre Estados Unidos y Europa también emergieron respecto al régimen de emisiones de carbono, el Protocolo de Kioto, del cual Estados Unidos se retiró en 2001. Esto aumentó la sensación de que Estados Unidos se estaba convirtiendo en una superpotencia amenazante, que abrogaría acuerdos internacionales cuando y donde considerara tal acción dentro de sus intereses.

Las crecientes tensiones entre Estados Unidos y Europa también se volvieron visibles en la esfera política durante el periodo previo a la invasión a Iraq. Las negociaciones en las Naciones Unidas representaron un intento de Francia, junto con Rusia y China, para limitar la predominancia e hiperacti-

alidad de Estados Unidos en el sistema y para dar a entender a Washington que no se ajustarían de forma sumisa cuando Estados Unidos decidiera utilizar su peso político y militar.

Otro aspecto de la disputa sobre Iraq fue que reveló profundas divisiones dentro de Europa respecto a sus relaciones con Estados Unidos. No sólo se fortaleció más la tradicional alianza británica con Washington sino que surgieron también nuevos aliados. Un número significativo de países de Europa oriental, algunos de los nuevos miembros de la Unión Europea, señalaron su apoyo a Estados Unidos, Polonia incluso contribuyó militarmente a la invasión de Iraq. Esto causó que el secretario de defensa estadounidense comentara que la oposición de Francia y Alemania a la guerra representaba la visión de una “vieja Europa” y por tanto resultaba un tanto obsoleta.

¿Qué significa esto para Canadá?

Si combinamos los problemas de la política exterior y de seguridad canadiense en la última década con la situación internacional drásticamente alterada enfrentada por Ottawa en nuestros días, es fácil ver por qué un replanteamiento profundo es necesario para el DFAIT. Canadá debe no sólo evaluar la efectividad de las ideas mostradas y promovidas en la revisión de 1995 sino también incorporar la nueva realidad de la coexistencia con un Estados Unidos que ha cambiado en mucho desde la superpotencia con la que Canadá se encontró al final de la Guerra Fría. La superpotencia al sur demandará una colaboración activa de Ottawa que no se ha visto en tiempos recientes.

La confusión en la política exterior canadiense que surge de una falla para modificar las relaciones de Canadá con el mundo basadas en la nueva realidad internacional, es ejemplificada por la reciente debacle en Canadá sobre las acciones de Estados Unidos en Iraq. La experiencia resalta la necesidad de una mayor claridad en la visión de los tomadores de decisiones y la necesidad de un conjunto realista de principios que guíen la política. La posición indecisa del primer ministro Chrétien ante el llamado estadounidense para desarmar a Iraq fue dirigido claramente a la opinión pública en Canadá (y especialmente Quebec), dejando en lo secundario las preocupaciones sobre el impacto en las relaciones Estados Unidos-Canadá. Con una oposición efectiva a este enfoque del partido Alianza Canadiense y crecientes pronunciamientos y actitudes en contra de Estados Unidos en el Partido Liberal, el gobierno de Chrétien se encontró frente a la posibilidad de una dañina disputa con Estados Unidos.

La pregunta sigue presente respecto a qué intereses estaba protegiendo el primer ministro Chrétien en su posición sobre Iraq. ¿Era la llamada “doctrina Chrétien” (sin apoyo de la ONU, no se involucra Canadá), una doctrina que difícilmente sobrevive a un análisis dados los antecedentes en política exterior del gobierno de Chrétien o, ¿podría haber sido la indudablemente mala relación personal entre Chrétien y Bush? ¿Pudo haber sido tal vez que se dirigiera hacia la cercana elección en la provincia de Quebec, donde una enorme mayoría de francófonos se oponían a la guerra en ese momento? Cualquiera que sea el razonamiento, los intereses canadienses fueron arriesgados por la posición política. El comentario del embajador Celluci de que en Washington la seguridad se sobrepone al comercio fue una indicación clara de que la primera directiva de Canadá de proteger la relación económica estaba bajo amenaza como resultado de la posición del gobierno sobre Iraq. John Manley, entonces uno de los dos principales candidatos para ser líder del Partido Liberal y suceder a Jean Chrétien como primer ministro, anunció a finales de abril de 2003 que reconocía que la relación bilateral estaba experimentando dificultades de corto plazo y señaló que Canadá tenía que aumentar su gasto en defensa y comprometerse con la seguridad norteamericana si iba a asegurarle a Washington que es y seguirá siendo un socio confiable.

Desde los primeros días de la candidatura de Paul Martin al liderazgo del Partido Liberal y por tanto para primer ministro, indicó que “una revisión sistemática a la defensa y política exterior” es necesaria para asegurar que “los objetivos y capacidades en defensa igualan a nuestros objetivos de política exterior” (Martin, 2003a). Este reconocimiento de que Canadá ya no puede usar solamente la retórica del activismo internacional sino que debe estar dispuesta a pagar algunos de los costos de mantener la estabilidad en el sistema internacional, demostró el entendimiento de Martin de la creciente falta de credibilidad de Canadá en política exterior.

Más allá de la cuestión de las capacidades canadienses, la prioridad más clara en la política exterior era para Martin la estabilización de la relación bilateral como una precondition necesaria “para mantener a nuestras dos naciones abiertas la una a la otra” (Martin, 2003a). Martin llamó a “un esfuerzo sistemático y coordinado para confirmar y fortalecer” la relación y adelantó tres propuestas:

1. establecer un comité de la Cámara de los Comunes sobre relaciones Canadá-Estados Unidos;
2. establecer un comité permanente del gabinete sobre relaciones Canadá-Estados Unidos;

3. institucionalizar las relaciones bilaterales en todos los niveles importantes de los sistemas políticos de los dos países.

Al aceptar el liderazgo del Partido Liberal a mediados de noviembre Martin (2003b) reafirmó estos principios y también confirmó la idea de que como primer ministro introduciría: “Una nueva política de seguridad nacional para dirigir y coordinar los esfuerzos militares y no militares. Esto incluiría a la seguridad interna, inteligencia, la policía, los guardacostas, aduanas y preparación de emergencias.”

Esta imagen idéntica al Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos es para servir como una contribución concreta para hacer a Norteamérica un territorio más seguro y para coordinar la política de una forma más eficiente con Estados Unidos. De forma más controvertida, Martin ha mostrado su voluntad de trabajar con Estados Unidos para desarrollar un sistema de defensa antimisiles. Esto lo pone en conflicto directo con grupos prominentes de la sociedad y política canadiense pero también demuestra un deseo de satisfacer las enormes preocupaciones de Estados Unidos sobre seguridad.

Estos esfuerzos para mover a la política exterior y de seguridad canadiense más cerca de Estados Unidos son vistos por Martin como una forma de darle a Canadá mayor libertad para actuar en el sistema internacional. En vez de ver a la relación bilateral como un factor limitante, Martin la presenta como una oportunidad de incrementar la presencia canadiense en el sistema. Mientras que reconoce que “el papel de Canadá en el mundo va más allá de nuestra relación bilateral con Estados Unidos”, Martin ha dicho repetidamente que la amistad de Canadá con Estados Unidos “es un recurso importante al tratar con el resto del mundo”.

Las opciones para Ottawa

Resulta fácil ser melodramático sobre las consecuencias negativas del fracaso de Ottawa en incorporar el cambiante escenario internacional en sus cálculos de política exterior. Lo que es seguro es que la relación bilateral es todavía y por mucho la relación económica más grande del mundo y está en los intereses de los dos países prevenir cualquier debilitamiento. También es vital recordar que la dependencia mutua es altamente asimétrica y que Estados Unidos estará dispuesto a absorber los costos económicos si piensa que es necesario probarle algún punto a Canadá.

Sería útil ver tres posibles escenarios para futuras direcciones en la política exterior y de seguridad canadiense en el corto plazo. Al examinar estos

tres futuros alternativos podrán verse algunos de los costos potenciales y beneficios de una visión ya sea conservadora o más radical del papel de Canadá en el mundo.

a) El *statu quo*: En el primer escenario, Canadá continúa igual que en años recientes, trabajando de cerca con Estados Unidos en algunos temas, diferenciándose en otros. En este escenario Canadá seguiría señalando la importancia de los valores canadienses, enfatizando la seguridad humana sobre los conceptos más tradicionales y mirando a la ONU para autorizar misiones de seguridad internacional. Al buscar objetivos impopulares en Washington, parecidos a la prohibición de minas antipersonales, se diferenciaría a la política exterior y de seguridad canadiense. Canadá continuaría adoptando una actitud pública ambigua frente a Estados Unidos y decidiría su apoyo u oposición a las acciones internacionales de Estados Unidos basada en los méritos de cada caso.

b) Integración completa: En este escenario Canadá busca alinear su política exterior y de seguridad más directamente con la de los Estados Unidos. Aunque no se rechaza la perspectiva de seguridad humana, Canadá se dirigiría a un rol de oportunidades al buscar objetivos conjuntos con Estados Unidos. En ocasiones esto significaría acción militar, enfocándose en actividades especializadas en las que Canadá tiene la posibilidad de tener éxito. En otras se trataría de utilizar la experiencia canadiense para asistir en áreas como la no proliferación y la lucha contra el financiamiento al terrorismo.

c) En solitario: En este tercer escenario Canadá se involucra en un replanteamiento revolucionario de sus relaciones con Estados Unidos e intenta mantener su vital relación económica al tiempo de alinearse de forma cada vez más cercana con las naciones que ven a la ONU en busca de un papel más activo en los asuntos internacionales y para encontrar formas de limitar la hiperpotencia estadounidense. Las acciones militares serían relegadas a un segundo nivel mientras que la búsqueda de la seguridad humana marcaría todas las relaciones exteriores y actividades internacionales de Canadá. Los compromisos con la OTAN serían olvidados casi por completo y Canadá buscaría incrementar su credibilidad internacional mediante un énfasis en la ayuda humanitaria y el respeto al derecho internacional.

Es claro que el tercer escenario existe sólo como una posibilidad para demostrar los peligros que tiene para Canadá el irritar las sensibilidades de

Estados Unidos. Aunque algunos elementos, tales como un retiro efectivo de la OTAN están dentro del ámbito de lo posible, una terca insistencia en la autorización de la ONU y en el derecho internacional sería muy dañina para la relación bilateral frente al continuo unilateralismo de Estados Unidos. Aún más, el riesgo de señalarle a Washington que Canadá no está comprometido totalmente en términos militares es que el gobierno estadounidense ya no verá a Canadá como un socio confiable sino como a un actor irrelevante.

Obviamente el primer y segundo escenarios son más adecuados a las realidades existentes y a la historia de las relaciones de Canadá con Estados Unidos. La primera opción es atractiva pues involucra la menor cantidad de cambios y el menor gasto en términos económicos y políticos. Sin embargo, no queda claro si Estados Unidos estará dispuesto a darle los mismos beneficios políticos y económicos a un vecino tan ambiguo. El episodio de Iraq y los comentarios del embajador estadounidense mostraron cuán decepcionado estaba Washington con Canadá. En el largo plazo es improbable que esto signifique costos reales para Canadá, en el corto plazo el enojo estadounidense se centra en Francia y en menor grado Alemania y Rusia. Pero una posición recalcitrante por parte de Ottawa en lo que Washington ve como los deberes de un amigo se volvería riesgosa con el tiempo.

La segunda opción, sin embargo, sería vigorosamente rechazada por sectores importantes de la opinión pública canadiense y amenazarían la legitimidad de la posición de Canadá sobre tener una política exterior y de seguridad independiente. Sin embargo, ya se ven movimientos entorno a esa opción con los llamados para una mayor interoperabilidad de las fuerzas armadas canadienses con sus contrapartes estadounidenses. No se puede dejar de pensar que la decisión de Canadá de no participar en la invasión de Iraq ha, por lo menos, retrasado el logro de ese objetivo y en el peor de los casos ha dañado la imagen de Canadá con las fuerzas militares de Estados Unidos mientras que el Reino Unido y Australia han ganado puntos en cuanto a lealtad y experiencia. Un fuerte ímpetu desde Ottawa para la armonización de las fuerzas estadounidenses y de Canadá ayudaría a superar estas dificultades como lo sería utilizar la experiencia canadiense en áreas como la no proliferación. De hecho, buscar contribuciones alternativas, no militares a la guerra contra el terrorismo de Estados Unidos y contra la proliferación de armas de destrucción masiva, ayudaría enormemente a contrarrestar la débil posición de las fuerzas armadas canadienses.

La mejor opción para los intereses canadienses, si bien no para los valores de Canadá, está en algún lugar entre las opciones uno y dos. La revisión de política exterior, si va a ayudar a los intereses inmediatos y de largo plazo de la nación debe ir hacia un acercamiento a la política exterior de Estados

Unidos mientras que al mismo tiempo se trate de persuadir a Washington para buscar soluciones multilaterales. Los esfuerzos del primer ministro británico Tony Blair de tratar de influir en los métodos de Estados Unidos, contrastaron con el fracaso de Francia y Canadá en su intento de modificar las perspectivas de Washington. Si Canadá realmente quiere tener influencia en la futura política exterior de Estados Unidos debe aceptar que hay un mundo de diferencia entre la superpotencia triunfante de 1991 y la hiperpotencia herida de 2003.

Conclusiones

La relación bilateral entre Canadá y Estados Unidos continuará dominando la planeación y ejecución de la política exterior y de seguridad canadiense en el futuro. Debido a esto, la actual revisión a la política exterior debe reconocer la necesidad de fomentar la imagen de Canadá como un socio y amigo confiable en Washington; y evitar antagonizar intencionalmente al gobierno estadounidense en el futuro cercano. Esta necesidad hace que el tiempo de la revisión sea algo desafortunado. Con la decisión del primer ministro Chrétien de que su legado personal sería favorecido por “oponerse a los estadounidenses” en los últimos meses de su mandato, hubiera sido más adecuado esperar a que el nuevo primer ministro realizara la revisión.

Aunque tanto Canadá como Estados Unidos han cambiado profundamente desde los años sesenta, los requerimientos básicos para una relación bilateral sana no han cambiado fundamentalmente desde la Guerra Fría. Durante ese periodo, como todavía pasa hoy día, Canadá y los canadienses se han quejado constantemente de que Estados Unidos los ignoraba asumiendo que los canadienses siempre estarían dispuestos a apoyar los objetivos estadounidenses. Mientras que esto era definitivamente cierto, también lo era que los canadienses tenían una actitud similar. Dean Acheson, escribiendo en 1966 dio un tono poco optimista sobre la compatibilidad de las políticas exteriores de Canadá y Estados Unidos,

así, uno termina combinando dudas y esperanzas de que los líderes políticos en Canadá y los Estados Unidos podrán trabajar tan cercana y efectivamente en sus relaciones con el mundo fuera de su continente como los pueblos de los dos países quieren que lo hagan. Uno espera que puedan “mostrar comprensión y respeto por los puntos de vista de sus contrapartes” y aun así seguir fieles a los suyos. Pero esto no es un mero asunto de buena voluntad ni está predeterminado. Si esto se va a lograr, los

estadounidenses no deben tener por seguros a los canadienses. Pero algo más es necesario. Los canadienses no deben tomar a los estadounidenses por seguros tampoco.

En el nuevo mundo de principios del siglo XXI la preocupante verdad es que los estadounidenses ya no están tomando a Canadá por seguro, y esto probablemente creará más problemas al norte de la frontera que cuando lo hacían previamente. Los canadienses deben aprender rápidamente la lección de que el Estados Unidos que pensaron que conocían ha sido reemplazado, al menos en el corto plazo, por otro que está dispuesto a reevaluar todas sus visiones previamente establecidas sobre el mundo y otros estados, amigos o no. Revisar la política exterior y de seguridad canadiense es una necesidad urgente y una que debe hacerse bien.

Capítulo 10

Canadá en América Latina

ATHANASIOS HRISTOULAS*

HACE aproximadamente 10 años, veteranos observadores de la política exterior canadiense resaltaron los notables intentos del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT) de “descubrir” las Américas luego de haberlas ignorado por décadas. De hecho, como argumentó James Rochlin en 1994, la decisión de Canadá de ingresar a la OEA, la firma del TLCAN y el mantenimiento de la paz en Centroamérica fue “marcado por el prospecto de una hegemonía emergente en las Américas”. La agenda de seguridad humana, iniciada por el ex ministro Axworthy, complementó la nueva apertura hacia América Latina. Dados los desafíos políticos y económicos de la región, Latinoamérica se veía como la idea que fundamentaba la doctrina de política exterior del DFAIT en los años noventa.

Este capítulo busca examinar el progreso con relación al “proceso de descubrimiento” de Canadá en la última década. Primero el documento señala brevemente la agenda de seguridad humana de Canadá. Después examina cómo se ha aplicado en la región y cuáles han sido las consecuencias. El caso específico de la relación bilateral con México se examina como un caso. El capítulo concluye señalando que el “descubrimiento” canadiense de las Américas ha tenido un impacto poco positivo precisamente porque la política como tal está mal diseñada.

La agenda de seguridad humana

La seguridad humana como objetivo de la política exterior canadiense fue adoptada a mediados de los noventa inmediatamente después de que fue mencionada en el reporte de desarrollo de la ONU. El Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional define la versión canadiense de la seguridad humana como “seguridad para la población en relación a amenazas vio-

* Profesor-investigador, Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

lentas y no violentas. Es una condición o situación caracterizada por la libertad frente a amenazas a los derechos de la población, su seguridad o incluso sus vidas". De forma más precisa, los tomadores de decisiones canadienses ven la seguridad humana como una forma alternativa de ver el mundo, en otras palabras, "tomar a las personas como punto de referencia en vez de enfocarse exclusivamente en la seguridad del territorio o los gobiernos".

La seguridad humana está ligada conceptualmente a la previa orientación de la política exterior canadiense desarrollada inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Los principales objetivos de una política exterior internacionalista son evitar la guerra e inestabilidad en el sistema internacional. Para lograr estos objetivos, un Estado internacionalista busca involucrarse política, social y económicamente con otros actores en el sistema internacional (Nossal, 1997). Sólo a través de un diálogo constructivo los estados pueden resolver problemas mutuos. La seguridad humana ha reemplazado al internacionalismo al terminar la Guerra Fría puesto que los líderes canadienses creen que la naturaleza predecible de la bipolaridad ha desaparecido y ha sido remplazada por la incertidumbre. Para precisar, los tomadores de decisiones canadienses argumentan que:

1. La autoridad en el sistema internacional se está dispersando en forma regional. Nuevos centros de influencia en Europa (UE), Asia (Japón) y las Américas (TLCAN) caracterizan al nuevo sistema internacional. Los dirigentes canadienses consideran que la cooperación entre estos centros es posible y necesaria, pero no debe asumirse que es automática. Aunque el Estado todavía es el actor internacional predominante, otros actores como organizaciones supranacionales y corporaciones multinacionales han adquirido una influencia significativa.
2. El poder internacional ahora está más en función de fuerza económica que militar.
3. El concepto de "seguridad" ha sido redefinido desde el final de la Guerra Fría. Los dirigentes de Canadá señalan que las amenazas más grandes a las que se enfrentan son de naturaleza no tradicional. En general estas amenazas trascienden fronteras políticas y afectan regiones enteras o incluso a todo el planeta. Algunos ejemplos incluyen la delincuencia organizada internacional, guerras civiles y étnicas, enfermedades y el calentamiento global.
4. La política exterior canadiense señala además que la posibilidad de guerras entre dos estados ha prácticamente desaparecido del sistema internacional. Así, nociones tradicionales de "seguridad nacional" parecen obsoletas y potencialmente peligrosas.

Así pues, Canadá ha identificado la seguridad humana como un objetivo clave en la era de la posguerra fría. La razón central para este énfasis es la arraigada creencia entre funcionarios del DFAIT que la economía y la seguridad están fuertemente relacionadas en el mundo globalizado de hoy. En otras palabras, la seguridad humana global es un prerequisite para el crecimiento económico y el desarrollo. Lo que hace a la política exterior canadiense innovadora a este respecto es la creencia de que la seguridad del país depende de la seguridad de otros. Los dirigentes canadienses consideran que el interés nacional de Canadá necesariamente se intersecta y depende de los intereses nacionales de otros estados. Definida ampliamente, la seguridad nacional de Canadá es la seguridad global. La idea de que los intereses nacionales son necesariamente una función de los intereses globales es nueva. La mayoría de los estados continúan definiendo los intereses nacionales en términos estrechos. Para estos estados, los intereses de seguridad nacional esencialmente terminan en la frontera porque lo que pasa "fuera" del país es considerado como de poco impacto "adentro". En forma distinta, la política exterior canadiense ha evolucionado más allá de esta visión. Canadá se ha vuelto esencialmente un estado "posnacional" (para una explicación más profunda de esta terminología véase Buzan y Segal, 1996 y Hellman, 1996).

Las interpretaciones posnacionalistas de los intereses nacionales pueden ser vistas de varias formas. Primero, como se señaló, "los asuntos económicos son considerados asuntos de seguridad y viceversa". Los tomadores de decisiones de Canadá creen que la causa fundamental de los problemas de seguridad global se debe a inestabilidad económica. Segundo, ahora mucho más que en el pasado, "las relaciones internacionales son un juego de suma positiva: la cooperación más que la competencia" entre estados es la única forma de tratar con amenazas a la seguridad global. Finalmente, el posnacionalismo implica una definición más flexible de soberanía para permitir a otros estados y actores no estatales participar activamente en la solución de problemas nacionales e internacionales. Los dirigentes canadienses llegan a señalar que es el derecho y obligación de los estados interferir en otro estado (incluso violar su soberanía) si llega a ser necesario. Tal evento sin embargo, sólo puede ocurrir bajo los auspicios de una organización internacional como la OEA o la ONU. De hecho, Canadá ha identificado a estas dos instituciones como instrumentos claves en la búsqueda de sus objetivos de seguridad.

El plan de Canadá para el hemisferio: vinculando la seguridad al éxito económico

Desde el fin de la Guerra Fría, Canadá ha estado intentando convertirse en un “país de las Américas” (Nossal, 1997). Hasta cierto grado, Canadá ve su prosperidad económica futura ligada a América Latina. Sin embargo, dado el hecho de que muchos países latinoamericanos todavía tienen mucho por hacer en términos de democratización (es decir, respeto a los derechos humanos y desarrollo de la sociedad civil) los tratos económicos con estos países seguirán siendo cuestionados en el nivel político interno como poco éticos. Más aún, la creación de vínculos económicos con países que experimentan periódicamente altos niveles de inestabilidad interna podría dañar a la economía de Canadá.

Así, una posible explicación para la vinculación entre política y economía en la política exterior canadiense viene de la creencia de que para establecer una relación económica exitosa con un país, ese país también debe ser un éxito político. Por tanto, la presión política en temas como derechos humanos, reforma electoral, justicia social, y el énfasis en temas de seguridad colectiva como mantenimiento y construcción de la paz así como la ayuda en caso de desastres son considerados necesarios para ayudar a los países latinoamericanos a que logren estabilidad política. Así, el Plan de Canadá para las Américas incluye no sólo mayores vínculos económicos, sino también seguridad humana como una garantía para el futuro éxito de la integración hemisférica. Los dirigentes canadienses no consideran que los países de América Latina podrán tener éxito económicamente, a menos que puedan solucionar sus problemas internos políticos y sociales.

Esta postura quedó clara en un discurso del ex ministro de relaciones exteriores. El ministro Axworthy resaltó que con respecto al hemisferio de las Américas, Canadá busca reformar sus instituciones para que puedan “reflejar mejor la naturaleza cambiante de las amenazas a la paz y la seguridad (especialmente su dimensión humana)”. En específico, “Canadá está trabajando en concierto con otros países con posturas parecidas para avanzar en la acción regional sobre temas de seguridad humana, y en muchas formas las preocupaciones de seguridad humana (y sus respuestas hemisféricas colectivas) ya forman parte de la agenda regional”. El discurso continúa señalando que los temas centrales que todos los países de las Américas necesitan enfatizar son: 1. fortalecimiento de la democracia, justicia y derechos humanos, 2. erradicar la pobreza y la discriminación, 3. mejorar el acceso a la educación y 4. asegurar la prosperidad económica. Estos temas están interrelacionados y el éxito

de uno depende de los otros tres. En una posición casi arrogante, el DFAIT presenta la seguridad humana como la condición necesaria para la estabilidad política y social sin tomar en cuenta de forma seria las diferencias de país a país.

Los objetivos más específicos de Canadá en sus relaciones hemisféricas del siglo XXI se centran en dos áreas. Primero, Canadá está intentando construir un liderazgo propio en la promoción de temas normativos como la protección de derechos humanos y la democratización; es aquí donde la seguridad humana tiene su más obvia expresión. La segunda área concierne a la cuestión del futuro económico de la región y en particular las relaciones de libre comercio en el hemisferio. En esta segunda área, Canadá de nuevo se ve buscando un papel de liderazgo. Las actividades canadienses en las dos áreas se concentran en dos instituciones principales: la OEA y la Cumbre de las Américas.

Es innegable que el gobierno canadiense quiere proyectar una imagen de liderazgo; para citar el sitio internet del DFAIT "El activo papel e interés de Canadá en las Américas ha resultado en el surgimiento de Canadá como un líder en la región". Por supuesto el liderazgo sería un concepto difícil de aplicar a Canadá dado que la mayoría de las personas lo identifican con poder. Canadá claramente no tiene el poder para forzar su visión en otros estados, dentro o fuera de la región. Así, los analistas de la política exterior canadiense y de hecho el DFAIT mismo históricamente han visto a Canadá como una potencia "moral" e intelectual, que lidera mediante el ejemplo y la búsqueda de soluciones aceptables y posibles para problemas comunes.

La Organización de Estados Americanos (OEA)

Además de las relaciones bilaterales, el punto central de la promoción canadiense del concepto de seguridad humana en las Américas desde mediados de los noventa ha sido la OEA. Desde que ingresó oficialmente a la organización en enero de 1990, Canadá se ha visto a sí misma en papel de "líder" promoviendo consensos en temas como minas antipersonales, renovación institucional, derechos humanos y drogas. Presente en la posición canadiense en la mayoría de los temas ha estado el concepto de seguridad humana, naturalmente lo necesario como para que se convierta en el tema central de la política exterior canadiense en general.

Según pronunciamientos del DFAIT, las prioridades canadienses en la asamblea general de la OEA se fundan en el principio de seguridad humana, y de hecho hay un vínculo discernible entre el concepto y ocho de las 10 áreas prioritarias identificadas por el departamento. La siguiente discusión examina críticamente estas áreas antes de seguir hacia una discusión de una de las prioridades identificadas por el departamento, la del libre comercio.

La primera y claramente más importante prioridad identificada por el DFAIT para la asamblea general es promover el concepto como tal. Las declaraciones del DFAIT repetidamente explican la importancia del concepto, señalando que la globalización y la naturaleza cambiante del sistema internacional necesitan una redefinición de nuestra comprensión de seguridad. Curiosamente, esas mismas declaraciones no hacen mención de las posturas de otros estados respecto al concepto.

La segunda área de prioridad para la asamblea general desde la perspectiva canadiense es el tráfico ilícito de drogas. En vez de enmarcar el tema como un desafío a los sistemas legales y soberanía de los estados, como todos los otros países del hemisferio lo han hecho, Canadá ha intentado llevar a los estados de la región a considerar el tema a la luz de la seguridad humana con el secretario de estado para América Latina y África, David Kilgour, quien dirigió una sesión de “diálogo ministerial” en la cumbre de la OEA en Guatemala en 1999. No hubo mención de la seguridad humana en los documentos finales sobre drogas que surgieron de la asamblea general.

La tercera y cuarta prioridades de Canadá en la OEA han sido minas antipersonales y armas de fuego. En gran parte debido a iniciativas canadienses, la organización ha firmado acuerdos para eliminar las minas en el hemisferio a largo plazo y para controlar la manufactura y tráfico de armas. El gobierno canadiense señala que cada uno de estos temas tiene un aspecto obvio de seguridad humana aunque otros estados en la región también asocian estas dos áreas con cuestiones de soberanía nacional y seguridad tradicional.

Los derechos humanos y la protección de la democracia constituyen la quinta y sexta áreas de prioridad para Canadá en la OEA. Estos dos temas demuestran la naturaleza verdaderamente radical de la redefinición canadiense de seguridad, pues violaciones a derechos humanos y sistemas no democráticos pueden incluirse bajo la categoría de amenazas violentas y no violentas. La séptima prioridad para Canadá en la OEA es la seguridad hemisférica. Como se mencionó previamente, los dirigentes canadienses reconocen la diferencia entre las áreas de seguridad hemisférica (centradas en los estados) y la seguridad humana (centrada en los individuos). Sin embargo en la aplicación de las políticas esta diferencia se olvida con mucha frecuencia.

La octava área que refleja la influencia del paradigma de seguridad humana es la dirección canadiense para fortalecer a la sociedad civil en las Américas. La influencia de la sociedad civil en el proceso de política exterior canadiense es responsable en gran medida de la agenda de seguridad humana, y ahora Canadá parece desear la creación de estructuras políticas y sociales parecidas en la región.

Dos áreas que no reflejan directamente la agenda de seguridad humana conciernen a la estabilidad financiera y renovación institucional así como el comercio y la integración. Sin embargo, como la siguiente sección del capítulo argumenta, hay una cercana, y no necesariamente complementaria, conexión a encontrar entre el segundo de estos temas y la seguridad humana.

La Cumbre de las Américas

Mientras Canadá no habla explícitamente del tema de seguridad humana en referencia al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, se conectaron inextricablemente cuando las naciones del hemisferio se reunieron para la Cumbre de las Américas en la ciudad de Quebec en 2001, debe recordarse que la Cumbre de las Américas es un foro tanto político como económico. Todavía no está claro cómo el gobierno canadiense vinculará o distinguirá entre sus dos principales objetivos en el hemisferio. Lo que es claro es que después de las crecientes protestas contra la globalización y el capitalismo global que hemos presenciado en los últimos años, las ONG canadienses y la sociedad civil no verán con buenos ojos que el DFAIT firme tratados de libre comercio con países en la región cuyas credenciales democráticas y de derechos humanos sean cuestionables.

Esta presión societal en el DFAIT garantizará que Canadá intentará asegurar acuerdos en seguridad humana y libre comercio. Como se señaló previamente en el capítulo, el gobierno canadiense no percibe tensiones entre las dos áreas: para el DFAIT la seguridad humana está estrechamente ligada a la prosperidad a largo plazo de los individuos en la región así como a Canadá como país. La interconexión entre seguridad humana, estabilidad y crecimiento económico es endémica a la visión mundial del gobierno canadiense.

Aun si no hay un vínculo específico entre las dos áreas, los gobiernos latinoamericanos probablemente seguirán teniendo una actitud recelosa hacia el concepto de seguridad humana por razones que se explicarán más adelante. Lo que debería ser un elemento de preocupación para los dirigentes canadienses, así como para los analistas políticos y económicos que desean ver progresos en el tema de libre comercio en la región, es que los gobiernos latinoamericanos pueden decidir que la credibilidad del gobierno canadiense como líder en el tema de libre comercio se ha desvirtuado por su incesante diatriba diplomática sobre la seguridad humana. En vez de ser compatible con el libre comercio es concebible, incluso probable, que ciertos gobiernos en la región verán la insistencia de Canadá en la seguridad humana como motivo de irritación y provocación innecesaria.

Seguridad humana y América Latina: conclusiones

Antes de examinar los problemas con el paradigma de la seguridad humana desde la perspectiva latinoamericana, deberíamos aclarar que en público y frente a diplomáticos y dirigentes canadienses, las élites políticas de América Latina concuerdan totalmente con los principios inherentes al enfoque de seguridad humana. Sin embargo, fuera de los reflectores y en discusiones con dirigentes de otros países, su actitud tiende a ser bastante diferente. Si acaso, muchos dirigentes encuentran la obsesión canadiense con la seguridad humana molesta, en el peor de los casos la ven como un intento directo de involucrarse en asuntos internos. Como resultado de esto, funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores buscan diferenciar los conceptos de seguridad hemisférica y seguridad humana de forma correcta. La seguridad hemisférica se usa normalmente para referirse a temas de seguridad nacional e interestatal, mientras que la seguridad humana se centra no en el estado como unidad de análisis sino en el individuo. La seguridad humana, debe recordarse, está “centrada en la población” y “significa seguridad para las personas de amenazas violentas y no violentas”.¹ Sin embargo, el departamento tiende a combinar las dos áreas en una forma que puede ofuscar y confundir. En un documento que pretendía explicar el concepto de seguridad humana el departamento explicaba que “la seguridad humana no suplanta la seguridad nacional... la seguridad estatal y la seguridad humana se complementan mutuamente”² y sugería que las áreas se traslapan considerablemente. Mientras tanto, diplomáticos canadienses suelen argumentar en el contexto del Consejo Permanente de la OEA que la seguridad humana debería ser vista como fundamental para las discusiones sobre mejoramiento de la seguridad en la región.³ En efecto no hay una diferencia discernible en la forma en que el departamento utiliza los dos conceptos.

¿Por qué entonces el tema de la seguridad humana sería tan problemático para los negociadores canadienses y para la relación entre Canadá y los estados latinoamericanos? Se pueden identificar varias razones. Primero deberíamos ver el tipo de problemas de seguridad y perspectivas que algunos estados en la región siguen teniendo. La seguridad todavía es vista por muchos de los países más influyentes en el hemisferio (como Brasil y Estados Unidos)

¹ Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, *Human Security: safety for people in a changing world*, 1999.

² *Idem.*

³ Notas para un discurso por el honorable, Lloyd Axworthy, ministro de relaciones exteriores al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 11 de febrero de 2000, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/oas/oas04m-e.htm>

en una forma muy tradicional, realista y a la usanza de la Guerra Fría. Las amenazas que preocupan a los dirigentes políticos en estos países no son amenazas a individuos, sino a la integridad y sobrevivencia del estado mismo. Los tomadores de decisiones en las áreas de seguridad en esos estados están más preocupados con temas de corte militar, tanto al interior como al exterior de su territorio, drogas e incluso añejas disputas fronterizas que con la noción de proteger a individuos de la excesivamente larga lista de amenazas incluidas en el concepto de seguridad humana.

En segundo lugar, algunos estados de la región siguen preocupados por el tema de intervención extranjera, algo poco sorprendente dada la historia de las actividades de Estados Unidos y otras naciones en el hemisferio. La no intervención sigue siendo una prioridad y un principio inviolable del derecho internacional para muchos dirigentes latinoamericanos y se trata de algo que no están dispuestos a ceder. Esta preocupación se ha visto en varias ocasiones en las discusiones sobre narcotráfico, así como de derechos humanos.

La tercera explicación es tal vez la más importante y se encuentra en el nivel del sistema político interno. Ningún estado latinoamericano se ha siquiera acercado al nivel de presencia del público en el área de toma de decisiones de seguridad nacional y política exterior que tiene Canadá. Los sistemas políticos en la región siguen basados en el control de las élites en vez de incluir a la sociedad civil en la forma que el DFAIT ha logrado hacerlo en la última década. La política exterior todavía se formula en un ambiente enrarecido lejos de la discusión pública. Cuando los temas se presentan a la opinión pública se hace de tal forma que en esos casos se incrementará la popularidad del régimen. Esto no es inusual en el sistema internacional, de hecho es la forma en que la mayoría de los estados continúan formulando su política exterior.

Canadá sin embargo, no es un Estado común. Como se señaló más arriba; es un Estado en el que la sociedad civil es muy activa en el ámbito de la política exterior y es vista por el gobierno como una aliada en vez de una amenaza. En muchos estados latinoamericanos pasa exactamente lo contrario. Esta puede ser la razón por la que el gobierno canadiense ha promovido el desarrollo de la sociedad civil y su involucramiento en el proceso político en los estados de la región en los últimos años. En cierta forma esto podría verse como un intento para transformar a los estados latinoamericanos a la imagen y semejanza de Canadá. Este intento será muy probablemente rechazado por los socios latinoamericanos de Canadá. En última instancia, Canadá se arriesga a alienar a aquellos estados que ven la seguridad de forma más tradicional.

Más allá de la confusión: las relaciones México-Canadá después del 9/11

El 11 de septiembre sirvió de parteaguas en las relaciones hemisféricas. En el área específica de cooperación norteamericana le recordó de forma dramática a los líderes en Canadá y México que cuando Estados Unidos se preocupa por la seguridad también deben hacerlo sus socios comerciales más cercanos. En las horas que siguieron a los ataques terroristas Estados Unidos cerró sus fronteras con Canadá y México, imponiendo en los hechos un embargo en el continente norteamericano, todo en nombre de la seguridad nacional. Los cruces fronterizos hacia Estados Unidos que normalmente requerían de unos momentos (y en el peor de los casos un par de horas) se convirtieron en enormes estacionamientos de varios kilómetros y esperas de hasta 15 horas. De forma comprensible, los líderes canadienses y mexicanos entraron en pánico, no por los ataques terroristas *per se*, sino por el impacto que los eventos del once de septiembre habían tenido y seguirían teniendo en sus relaciones con Estados Unidos. La forma en que se llevarían las relaciones trilaterales no sería la misma.

En respuesta a la amenaza económica que representaba el ataque de Al Qaeda en los intereses estadounidenses, los dirigentes canadienses promovieron la creación de un perímetro de seguridad o “zona de confianza” norteamericano. En su forma más simple, la seguridad perimetral implica mayor cooperación entre las instituciones de seguridad norteamericanas para convertir a la región en una zona “libre de terroristas”. La cooperación fronteriza y de seguridad tiene sentido económico para Canadá. Al inicio del debate sobre el perímetro de seguridad (inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre, el entonces ministro de relaciones exteriores de Canadá John Manley, resaltó este hecho claramente al declarar que “Canadá debe estar adentro (del perímetro de seguridad) porque 87 por ciento de nuestras exportaciones van a Estados Unidos” (Reporte de comité de la Cámara de los Comunes, 2001). En otras palabras, una política en que Estados Unidos inspecciona prácticamente todo vehículo que entre a su territorio desde Canadá sería devastador para la economía canadiense. Haciendo eco de preocupaciones similares el Conference Board of Canada⁴ señala que “con bienes por más de mil trescientos millones de dólares que cruzan la frontera Estados Unidos-Canadá todos los días, el flujo eficiente de bienes y personas entre Canadá y los Estados Unidos es vital para la economía (canadiense)”.

⁴ “Border choices: Balancing the need for trade and security”, en *op. cit.*

Sin embargo, en un súbito cambio de política, en unas cuantas semanas, funcionarios canadienses se pronunciaban en contra de una defensa continental común. John Manley, luego de anunciar qué tan importante era para Canadá estar dentro del perímetro “expresó reservas al decir a un comité del parlamento que la noción de que de una forma u otra (Canadá) puede resolver cierto problema por algo llamado un perímetro es algo bastante simplista...” (Cohen, 2003):

Una explicación posible (y oficial) para este cambio de política tiene que ver con el tema de la soberanía canadiense (Brown, 2002). El gobierno de Chrétien argumentó que una defensa continental común afectaría negativamente el derecho de autodeterminación de los canadienses y sus funcionarios electos. El gobierno ha destacado que Canadá tendrá que modificar muchas de sus leyes de inmigración, refugiados, visas, aduanas, etcétera. Este énfasis en la soberanía es extraño dado el contexto de la agenda de seguridad humana.

Curiosamente, la soberanía no parece ser un argumento para los votantes canadienses. En una encuesta realizada el 15 de octubre de 2001 por Ipsos Reid, 70 por ciento de los canadienses apoyaban puestos fronterizos con personal de los dos países y 85 por ciento creía que Canadá debería hacer los cambios necesarios para crear un perímetro de seguridad conjunto en América del Norte, 81 por ciento dijo que los dos países deberían adoptar controles de entrada comunes para refugiados e inmigrantes. La misma encuesta reveló que 53 por ciento de los canadienses apoyaban la creación de un perímetro de seguridad Canadá-Estados Unidos aun cuando significara aceptar las políticas de seguridad e inmigración estadounidenses.⁵ Encuestas más recientes sin duda, revelarían que los canadienses ahora apoyan menos un “perímetro de seguridad” Canadá-Estados Unidos. Sin embargo, esta encuesta inicial resalta que los canadienses son menos sensibles a los temas de soberanía con relación a como lo son sus líderes. De hecho, varios gobiernos provinciales (Ontario y Columbia Británica por ejemplo) y la comunidad empresarial canadiense han apoyado decididamente la idea de una seguridad continental y fronteriza compartida. Así, la soberanía, al menos a primera vista no parece ser un tema de interés central para la opinión pública canadiense.

Más allá del tema de la soberanía, la participación de México en un mecanismo de seguridad continental parece ser problemática para los dirigentes canadienses. La parlamentaria del Bloc Québécois Stéphanie Bergeron en la

⁵ Véase Ipsos-Reid en http://www.angusreid.com/media/dsp_pre_more_cdn.cfm para más información sobre ésta y otras encuestas relacionadas.

sesión de preguntas parlamentarias mencionó: “Lo que parece molestar (al ex ministro canadiense de relaciones exteriores John Manley) sobre la idea de un perímetro de seguridad es que las discusiones involucrarían a México.”⁶ Bergeron prosiguió al decir que “Canadá tiene todo qué ganar al ver que las discusiones pasen de lo bilateral a lo multilateral. ¿Cómo puede Canadá decir que es socio de México y Estados Unidos en el TLCAN y al mismo tiempo excluir a uno de sus socios de las cruciales discusiones concernientes a la seguridad y el comercio en América del Norte?” En respuesta, Manley mencionó que Canadá y México no comparten fronteras. A este respecto, el gobierno canadiense parece promover la idea de que los tipos de preocupaciones de seguridad que Canadá y Estados Unidos enfrentan son completamente diferentes de las amenazas presentes en la frontera México-Estados Unidos, lo cual contrasta claramente con la agenda de seguridad humana.

Por otra parte, el gobierno mexicano considera la seguridad continental y fronteriza como fuente de múltiples oportunidades. En forma parecida a las preocupaciones canadienses, México teme que una mayor seguridad en la frontera dañará el comercio entre Estados Unidos y México. Pero los intereses mexicanos van más allá del comercio. La estrategia mexicana ha sido una de “vinculación” o el intento de intercambiar seguridad por otro tipo de beneficios. El primer tema de vinculación está en el área de cooperación en aspectos de aplicación de la ley y transferencia de tecnología para una administración eficiente de la frontera, un área donde México necesita desesperadamente asistencia con o sin la existencia de terroristas internacionales. La Secretaría de Relaciones Exteriores de México ve la cooperación entre agencias judiciales y la transferencia de tecnología como la primera y más obvia forma en el que los tres socios del TLCAN pueden cooperar en áreas más allá del comercio. En este aspecto, la secretaría ha solicitado un mecanismo integrado de vigilancia en tiempo real en el cual los tres países puedan intercambiar información sobre viajeros y bienes que entren al continente norteamericano.

Un segundo y más importante tema de vinculación por la parte del gobierno mexicano se relaciona directamente a la expansión del TLCAN para incluir otros temas no relacionados con el comercio. Cuando el gobierno de Salinas firmó el TLCAN a principios de los noventa su administración señaló que el acuerdo de comercio trilateral resultaría en una mejora del nivel de vida de todos los mexicanos. Varios años después, el gobierno de Fox está bajo una enorme presión interna para hacer realidad las promesas salinistas. Fox ha señalado repetidamente que mientras México sea un lugar en el que 40 por

⁶“Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade”, *Reportes de la Cámara de los Comunes*, 2001. www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FINA/Studies/Reports

ciento de la población gana menos de dos dólares diarios las fronteras de Estados Unidos nunca serán seguras. La solución se encuentra o en un acuerdo migratorio en que Estados Unidos absorba “legalmente” un número sustancial de los trabajadores mexicanos migrantes o un programa de cohesión social norteamericano similar al que existe en la Unión Europea, o preferiblemente ambos. Promoviendo aún más la idea de la vinculación, funcionarios mexicanos han llegado a destacar que está en los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos legalizar a los tres y medio millones de trabajadores mexicanos indocumentados, pues es mejor saber quiénes son, dado el contexto de seguridad interna.

A primera vista, el 11-s debió haber servido como una excelente oportunidad para los dirigentes canadienses para aplicar la agenda de seguridad humana en el contexto de las relaciones norteamericanas. México es un socio comercial de Canadá y lo que es bueno para uno, generalmente es bueno para el otro. En forma similar, el comercio bilateral casi se ha triplicado⁷ desde la firma del TLCAN y esta tendencia positiva probablemente no continuará si México queda fuera del proceso. En lo más importante para los propósitos de este artículo, la corrupción, migración y desarrollo social son temas centrales no sólo para México pero también para Canadá, pues son esencialmente temas de seguridad humana. Las propuestas del presidente Fox de una mayor cooperación trilateral están precisamente en las áreas en que funcionarios canadienses han señalado repetidamente que México debería hacer cambios. Así pues, al menos respecto a México, la agenda de seguridad humana de Canadá ha ido más allá de la confusión para rayar en la hipocresía.

Los intentos de Canadá para excluir a México del proceso de integración norteamericana se basan en el interés nacional. Los tomadores de decisiones canadienses argumentan que los temas entre Canadá y Estados Unidos se refieren sobre todo al flujo eficiente de bienes y personas en el contexto de las elevadas preocupaciones de seguridad estadounidenses. Por otra parte, la frontera México-Estados Unidos es mucho más compleja, caracterizada no sólo por un alto nivel de comercio, pero también por la existencia de migración ilegal, narcotráfico y corrupción. La negociación de un mecanismo de seguridad trilateral requeriría por tanto mucho más tiempo. Canadá necesita un acuerdo lo más pronto posible y la participación de un tercer actor; en particular México, retrasaría (desde la perspectiva canadiense) de forma innecesaria todo el proceso o incluso lo detendría por completo. Más aún, la tecnología de “frontera

⁷ Según el DFAIT, México es el principal socio comercial de Canadá en América Latina; y Canadá se ha vuelto el segundo mercado de exportaciones para México después de Estados Unidos. Para Canadá, México es su tercera fuente de importaciones. México es el cuarto mercado de exportaciones de Canadá.

inteligente” en la frontera Canadá-Estados Unidos ha existido por algún tiempo, evitando ataques terroristas por varios años. Este no es el caso a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.

Relacionado con esto se encuentra la idea de que cualquier acuerdo logrado entre Canadá, México y Estados Unidos sería poco adecuado desde la perspectiva canadiense. Dado el hecho de que los funcionarios de policía, aduanas e inmigración de México no están bien pagados ni bien entrenados, la posibilidad de “huecos” en el flanco del sur del perímetro presentaría un serio problema para Estados Unidos. Y dada la naturaleza trilateral de la defensa fronteriza, los problemas de ese flanco se podrían trasladar políticamente al norte. De esta forma queda claro el interés de Canadá para excluir a México de sus discusiones.

Reflexiones finales

La anécdota México-Canadá es ilustrativa de la forma en que Canadá ha aplicado la agenda de seguridad humana en el hemisferio en la última década: inconsistente, mal diseñada e hipócrita. Por una parte, los dirigentes políticos canadienses dicen que la seguridad hemisférica y la seguridad humana están en áreas distintas aunque han sido incapaces de separar conceptualmente las dos ideas. Esto ha generado sospechas con relación a los motivos canadienses frente a varios países latinoamericanos. Estas sospechas se transforman en hostilidad cuando los líderes canadienses dicen que la soberanía ya no es importante. Finalmente, con respecto a un país latinoamericano (México), la política de seguridad exterior de Canadá es más consistente con una perspectiva realista y de interés nacional que con una visión posnacional de seguridad humana. Estas realidades sugieren que al menos por el momento, la agenda de seguridad humana con respecto al hemisferio no ha sido pensada adecuadamente y el impacto subsecuente en el intento de “descubrir” las Américas después de años de ignorarlas ha tenido un balance negativo.

Canadá: seguridad y defensa

MARÍA CRISTINA ROSAS*

CANADÁ es el segundo país más grande del mundo –sólo superado por Rusia– con una extensión territorial de 9'976,140 kilómetros cuadrados. Asimismo, es una de las tres naciones que tienen acceso a tres océanos en el mundo –las otras dos son Rusia y Estados Unidos. Sin embargo, la ecuación demográfica respecto a la masa territorial que posee Canadá es la más vulnerable con respecto a los otros dos países. Así, Rusia con un territorio de 17'075,200 kilómetros cuadrados, tiene una población de 145'470,197 habitantes. Estados Unidos, por su parte, con un territorio de 9'629,091 kilómetros cuadrados, tiene una población de 278'058, 881 habitantes. En contraste, Canadá cuenta con apenas 31'592,805 habitantes, la cual, además, se encuentra desigualmente distribuida, toda vez que el 90 por ciento de los canadienses viven a dos horas o menos de distancia de la frontera sur con Estados Unidos.

En este sentido, Canadá carece de una base demográfica que le permita salvaguardar su seguridad. El norte canadiense, como se explicará más adelante, es una región con una baja densidad de población y ello se combina con la problemática que aqueja al Océano Glacial Ártico, cuya soberanía y acceso son disputados por ocho países.

Canadá tiene una enorme frontera con Estados Unidos (8,893 kilómetros, incluyendo 2,477 kilómetros que corresponden a la frontera con Alaska). Este es un hecho relevante, considerando la porosidad que tradicionalmente ha caracterizado a la línea fronteriza, por la que se producen miles de cruces diariamente, sin dejar de lado los corredores industriales y las ciudades gemelas canadienses y estadounidenses.

Considerando las características territoriales, demográficas y limítrofes de Canadá, es visible la gran asimetría que guarda respecto a Estados Unidos en el terreno de la seguridad. Así, por ejemplo, mientras que el promedio del presupuesto para la defensa de los países que pertenecen a la Organización

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx Página electrónica: <http://www.prodigyweb.net.mex/mcrosas>

del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es del 1.9 por ciento de su producto interno bruto (PIB), Canadá dedica apenas el 1.1 por ciento. Tan sólo entre 1994 y 1998, las fuerzas armadas canadienses presenciaron una caída del 23 por ciento en su presupuesto (Hobson, 2003: 21). Hacia el 2001, Canadá tenía 52,000 efectivos en las fuerzas armadas frente a 1'414,000 soldados en Estados Unidos (UNDP, 2003: 304). Si bien el gobierno canadiense resolvió incrementar el gasto en defensa en 1,380 millones de dólares para el periodo 2003-2004 (Hobson, 2003: 6), aún hay muchos focos rojos y deficiencias que ponen en riesgo la seguridad canadiense, fundamentalmente por la falta de recursos.

Históricamente Canadá ha reposado su seguridad en alianzas con otros países, puesto que en lo individual Ottawa encuentra importantes limitaciones para promover sus intereses en el mundo. Además de la OTAN y del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD) –actualmente incorporado al Comando del Norte (NORTHCOM)–, Canadá participa en una buena cantidad de operaciones de mantenimiento de la paz al amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ante la disminución del presupuesto para la defensa, particularmente en la década de los noventa, Canadá se ha visto desbordado por los compromisos que mantiene el exterior, puesto que los recursos materiales y humanos que posee son muy limitados.

Así, el objetivo del presente análisis es revisar la participación de Canadá en la OTAN, el NORAD, y las operaciones de mantenimiento de la paz, así como el presente y futuro del presupuesto para la defensa y sus implicaciones para la seguridad canadiense.

Canadá y la OTAN

La participación canadiense en la Organización del Tratado del Atlántico Norte se produjo ante una gran presión ejercida por el gobierno de Washington, dado que las políticas de seguridad del Atlántico Norte estaban vinculadas a la contención del comunismo en el Atlántico. Eran los primeros años tras la culminación de la Segunda Guerra Mundial y el mundo se había polarizado. Empero, el debate en torno a la participación de Canadá en la OTAN fue muy amargo, especialmente entre quienes consideraban que el ambiente internacional se orientaba hacia un conflicto entre Washington y Moscú –razón por la que convenía a Ottawa afianzar los vínculos con el vecino–, y los que consideraban que Estados Unidos estaba tomando el control de las políticas canadienses de seguridad (Keating y Pratt, 1988).

El primer ministro canadiense en ese tiempo, Mackenzie King afirmaba que “lo que temíamos no era una abierta declaración de guerra de parte de Rusia para producir una conflagración de inmediato, sino que los estadounidenses, conscientes del poder que poseían, se dirigieran de manera no intencional pero rápida hacia las medidas que pudieran conducir a la guerra” (Keating y Pratt, 1988).

Sin embargo, era indudable que a los ojos de los canadienses era preferible un arreglo de seguridad multilateral a uno bilateral con Estados Unidos por tres razones, a saber:

1. En primer lugar, Canadá deseaba impedir una nueva conflagración en Europa y quería involucrarse en la aplicación de las medidas necesarias para restaurar la confianza y el equilibrio del poder en Europa Occidental. Si la Unión Soviética invadía Europa, ello se traduciría en una guerra, la cual se desarrollaría en condiciones poco favorables a Occidente, de manera que Ottawa asumía la visión del llamado viejo continente como una línea primordial de defensa. Se consideraba también que una agrupación noratlántica fomentaría el crecimiento de la neutralidad en Europa y la contención del resurgimiento del militarismo alemán. Fueron los intereses canadienses, y no una decisión visceral, lo que se encontraba detrás de la pertenencia a la alianza noratlántica. Y para demostrar su involucramiento, en 1950, luego del estallido de la guerra de Corea, Canadá estacionaría una brigada militar en Europa como símbolo tangible de su participación. Con todo, conviene aclarar que el compromiso canadiense no era indispensable estrictamente hablando. Además, en el Departamento de Estado de Estados Unidos, George Kennan se oponía a la institucionalización de la OTAN, dado que al gobierno de Washington lo obligaba a asumir compromisos muy onerosos respecto a la seguridad europea, además de que una coalición antisoviética forzaría la división permanente de Europa. Y estos comentarios, conocidos en Canadá en 1948, hacían dudar a Ottawa respecto a la conveniencia de involucrarse en la alianza.
2. En segundo lugar, Canadá y Gran Bretaña consideraban que una alianza con Estados Unidos limitaría sustancialmente las respuestas unilaterales que Washington pudiera tener hacia la “amenaza soviética”. Se temía que, dadas determinadas circunstancias, especialmente con el auge de la histeria anticomunista (que llevaría al macartismo a un peligroso ascenso), la Unión Americana se sentiría tentada a emplear armas nucleares, hecho que involucraría automáticamente a Canadá y a toda Europa. Así, desde la óptica noratlántica de Ottawa y de Londres, la alianza con Estados Unidos

permitiría un cierto grado de control sobre el proceso de toma de las decisiones de Washington en materia de seguridad.

La única posibilidad de que la alianza noratlántica perdurara residía en sostenerla en algo más que la simple cooperación militar. Una alianza basada en el temor a la agresión y en la necesidad de realizar acciones defensivas contra el agresor desaparecerá cuando el temor se desvanezca. Si se desea que nuestra alianza sobreviva, deberá tener bases políticas, sociales y económicas (Nossal, 1992).

3. En tercer lugar, Canadá prefería un arreglo multilateral, a un impopular arreglo continental con Estados Unidos en asuntos militares y de seguridad. El gobierno de Ottawa asumía la opinión de que la alianza noratlántica, con la participación europea, constituiría, de hecho, un contrapeso a Estados Unidos y a la injerencia de éste en los asuntos canadienses.¹ Debe comprenderse también que de haberse resistido a participar en la OTAN, Canadá habría incurrido en una especie de “finlandización”, esto es, en un neutralismo aislacionista, esforzándose por convencer a Washington de que Ottawa no constituía una amenaza a la seguridad estadounidense en el rígido ambiente bipolar y de guerra fría que se vivía (Keating y Pratt, 1988).²

No debe pensarse, por tanto, que Canadá se plegó al texto base de la alianza noratlántica propuesto inicialmente, sino que, preocupado por los aspectos políticos de la coalición, el gobierno de Ottawa promovió una iniciativa que se convertiría en el segundo artículo de la Carta de la OTAN.³ La defensa canadiense de esta disposición haría que en las negociaciones la propuesta fuera denominada como “el artículo canadiense” (Doran, 1988).

El célebre Lester B. Pearson escribiría en sus memorias:

Durante los primeros años de vida de la alianza, Canadá se involucró muy activamente en la misma. Si bien con motivo de la guerra de Corea, en la que el gobierno de Ottawa participó, se produjo una elevación del presu-

¹ Es curioso observar que para Europa Occidental la participación canadiense también era vista en los mismos términos: como un contrapeso en la presencia de un país extracontinental (Estados Unidos), y a su injerencia en los asuntos europeos. Véase Keating y Larry Pratt, *op. cit.*

² Visto en retrospectiva, Canadá debía ser un aliado de Estados Unidos a partir de cuatro consideraciones: 1. la política estratégica global; 2. las políticas específicas de la alianza; 3. las políticas de defensa específicas de la relación Canadá-Estados Unidos; y 4. las disputas entre Estados Unidos y otro(s) aliado(s), en las que Canadá podría o no involucrarse (Leyton-Brown, 1988).

³ El artículo 2o. dice a la letra que las partes contribuirán al desarrollo de relaciones internacionales pacíficas y amistosas al fortalecer sus instituciones libres, al posibilitar un mejor entendimiento de los principios conforme a los cuales son creadas estas instituciones, y a través de la promoción de condiciones de estabilidad y bienestar. Buscarán la eliminación del conflicto en sus políticas económicas internacionales y fortalecerán la colaboración económica entre cada uno y todos.

puesto para la defensa de Canadá (de un 1.4 por ciento del PNB en 1947 al 8.8 por ciento entre 1952 y 1953), los estudiosos atribuyen este notable incremento a la participación en la OTAN. Así, en 1952, el gasto militar canadiense se erigía en el cuarto más grande de todos los socios noratlánticos, sólo superado por Estados Unidos (14.9 por ciento), el Reino Unido (11.2 por ciento) y Francia (11 por ciento) (Bercuson, 1992: 104).

Aunque podría decirse que estas erogaciones presupuestales para la defensa de la OTAN constituyeron un gasto natural inherente a la edificación de las capacidades militares y el adiestramiento que implicaba la alianza misma, a partir de 1952 comenzó a producirse un declive en las contribuciones canadienses, y, en general, de todos los socios noratlánticos. Canadá asumió en algún momento que sus grandes aportaciones a la OTAN le retribuían pocos beneficios, además de que un gasto militar de esas proporciones resultaba insostenible, so riesgo de resquebrajar la base de la economía canadiense. Además, a medida que avanzaba la carrera armamentista, los sistemas de armamento se tornaban cada vez más caros. Así, de haber figurado en el cuarto lugar en términos del gasto de defensa en 1954, hacia 1970 Ottawa ya ocupaba el décimo sitio (Bercuson, 1992).

Cuando la OTAN cumplió 20 años de existencia (1969), el entonces primer ministro canadiense Pierre Elliot Trudeau trataba de acallar las críticas de algunos sectores que vaticinaban un descenso del noratlantismo canadiense en las relaciones internacionales, y afirmaba: “hemos decidido [permanecer en la OTAN] porque la consideramos necesaria y adecuada para continuar participando apropiadamente en arreglos de seguridad colectiva con otros Estados en el interés de la seguridad nacional canadiense y en la defensa de los valores que compartimos con nuestros amigos” (Nossal, 1992).

Hacia 1980, Canadá ocupaba el décimo tercer lugar entre los 14 miembros de la OTAN que contaban con un ejército (ya que de sus 16 socios, Luxemburgo e Islandia carecían de fuerzas armadas). En ese año, Canadá destinaba el 1.8 por ciento de su PNB a la defensa, mientras que el promedio de la OTAN era de 3.8 por ciento. Además, en Canadá sólo el 1 por ciento de la fuerza de trabajo estaba vinculada al ejército, en contraste con el 2.8 por ciento que promedian los demás socios noratlánticos. Sólo Luxemburgo e Islandia figuraban detrás de Canadá. Pero el declive de la participación canadiense en la alianza no se detuvo ahí. Entre agosto y diciembre de 1994 los canadienses empezaron a concretar el retiro de su presencia militar en las bases de Lahr y Baden en Alemania. Una vez clausurada la base de Lahr, las únicas tropas canadienses en Europa serían los 150 efectivos al servicio de los sistemas de control y alerta aéreas o AWACS, por sus siglas en inglés (Airbone Warning and

Control Systems), en Geilenkirken, Alemania, más 250 oficiales asignados a distintas oficinas de la OTAN. Aunque Canadá tenía el compromiso de mantener una brigada de 5,000 elementos y dos escuadrones CF-18 listos para acudir en defensa de Europa si surgiera un problema de seguridad que lo ameritara, el cierre de las bases referidas denotaba un cambio fundamental en la actitud militar de Canadá (Phillips y Fulton, 1993: 27-28; Rosas, 1994: 102-110).

Canadá y el NORAD

Sin embargo, la OTAN, en opinión de Estados Unidos, no alcanzaba a cubrir las necesidades de seguridad de América del Norte, sobre todo a partir de que la URSS logró lanzar con éxito al espacio el primer *Sputnik* o satélite artificial de la tierra, tecnología que le permitiría transportar los misiles balísticos intercontinentales, los cuales, disparados desde el territorio soviético, tendrían que hacer uso del Ártico y del polo norte, al cual Canadá tiene acceso.⁴ Además de las bases militares estadounidenses existentes en Canadá, el gobierno canadiense planeó la construcción de una red de instalaciones de radar, comenzando con la extensión Pinetree Line en 1951, y continuando con la línea de alerta temprana a distancia o DEW por sus siglas en inglés (Distant Early Warning Line) en 1954 (Keating y Pratt, 1988). Así, Estados Unidos y Canadá crearían el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte o NORAD por sus siglas en inglés (North American Aerospace Defense Command) en 1957, mediante el cual el territorio canadiense se convertiría, de hecho, en una extensión de los sistemas de defensa y de seguridad de Estados Unidos.

Desde que empezó a operar en 1958, el NORAD ha sido renovado prácticamente cada cinco años y al paso del tiempo ha evolucionado, adaptándose a los cambios y a los desafíos de un mundo cambiante. Así, por ejemplo, en 1966 la sede del NORAD se trasladó a la Montaña Cheyenne, en Colorado Springs, Estados Unidos. Hasta antes de 1985, el NORAD se encontraba subdividido en regiones de Canadá y Estados Unidos que se traslapaban, además de que algunas fricciones entre los dos países se manifestaron en distintos momentos. Baste mencionar que en los sesenta, en el marco de la crisis de los misiles, Estados Unidos elevó su nivel de alerta, mientras que Canadá se negó a hacerlo. Pero para 1985 el NORAD fue dividido en siete regiones, cinco de las cuales correspondían a Estados Unidos —una de ellas era Alaska—, y dos a Canadá.

⁴ La única excepción la constituía el sistema de bombardeo orbital fraccional o FOBS por sus siglas en inglés (*Fractional Orbit Bombardment System*), concebido para atacar el territorio estadounidense partiendo del territorio soviético y utilizando el polo sur.

El objetivo del NORAD es la disuasión, y para ello, desarrolla actividades en materia de alerta y control aeroespaciales. En décadas recientes, su interés se acentuó en torno a las armas de destrucción masiva y a los ataques que podrían generarse no sólo en adversarios estratégicos tradicionales –i.e. Rusia– sino en los llamados Estados bribones o delincuentes (*rogue states*). Asimismo, hacia 1989, el NORAD se involucró en tareas de rastreo, detección e intercepción del tráfico de estupefacientes que intentan ingresar al espacio norteamericano.⁵ Con motivo de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el NORAD de nueva cuenta fue readecuado, siendo dotado de un enfoque aeroespacial doméstico que le permitiría detectar la navegación no autorizada de aviones en América del Norte.

En el caso de que se detectara el lanzamiento de algún proyectil contra América del Norte, el NORAD contaría con cuatro minutos para detectar y confirmar el ataque y para advertir a los líderes de Canadá y Estados Unidos sobre la situación. Cabe destacar que desde los años setenta, el NORAD adquirió sensores en tierra y en el espacio, que le permiten detectar los lanzamientos de misiles que se producen en el mundo.

De particular importancia para el NORAD es el Comando del Norte (también denominado NORTHCOM) el cual forma parte de una serie de reestructuraciones que en los terrenos de la defensa y la seguridad efectuó Estados Unidos a la luz de lo sucedido el 11 de septiembre de 2001. Se trata de un comando nuevo que nació el 1o. de octubre de 2002. Dicho comando tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de Estados Unidos (*homeland security*), y también preside al NORAD. Cabe destacar que el nacimiento del NORTHCOM no implica la desaparición del NORAD, sino la reorganización, en términos logísticos, de este último, dado que es administrado de manera separada. El área de operaciones del NORTHCOM incluye, además de Estados Unidos y Canadá a México, partes del Caribe y las aguas contiguas de los océanos Atlántico y Pacífico. El comando tiene la encomienda de garantizar la seguridad aérea, territorial y marítima de Estados Unidos, y se contempla que lleve a cabo acciones no sólo ante ataques, sino también cuando se produzcan desastres naturales. El trabajo conjunto del NORAD y el NORTHCOM requiere cooperación en materia de inteligencia, información operativa y de monitoreo, y el mantenimiento de un espectro operativo conjunto de parte de Canadá y Estados Unidos. Debido al énfasis que Estados Unidos puso en las operaciones marítimas en el NORTHCOM, en Canadá se especuló mucho acerca de la vulnerabilidad que ello supondría a su soberanía, tomando en cuenta las

⁵ Ello denota la manera en que la agenda estadounidense permea al NORAD. En la medida en que Estados Unidos caracterizó al narcotráfico como una amenaza a su seguridad nacional, ello orilló a Canadá a identificar en esos mismos términos el tráfico de estupefacientes.

limitaciones materiales y humanas que tiene el país para monitorear y salvaguardar de manera apropiada sus enormes costas (Hobson, 2002: 10).

La soberanía canadiense en el Ártico.

Mare omnibus, mare nullum

El Ártico es un océano congelado ubicado en el círculo polar ártico. Sus dimensiones son casi idénticas a las de la Antártica, esto es, 14'056,000 kilómetros cuadrados. El área incluye la bahía de Baffin, el mar de Barents, el mar de Beaufort, el mar de Chukchi, el mar siberiano oriental, el mar de Groenlandia, la bahía de Hudson, el estrecho de Hudson, el mar de Kara, el mar de Laptev, el pasaje noroccidental y otras áreas acuíferas adicionales. El clima es polar y se caracteriza por un frío continuo y pequeños cambios en las temperaturas por año. Los inviernos son de oscuridad permanente, fríos y con condiciones climáticas estables y cielos despejados. Los veranos se caracterizan por la luz continua y un clima húmedo y con niebla, además de pequeños ciclones con lluvia o nieve.

Las actividades económicas en la región se limitan a la explotación de los recursos naturales, incluyendo el petróleo, el gas natural, el pescado y las focas. No hay cables submarinos. Los puertos existentes son el de Churchill en Canadá, el de Murmansk en Rusia, y el de la bahía de Prudhoe en Estados Unidos. Existe una red poco densa de rutas aéreas, oceánicas, ribereñas y terrestres en el Ártico. El pasaje del noreste (en América del Norte) y la ruta del mar del norte (en Eurasia) son vías de comunicación estacionales importantes. Existen además algunas disputas marítimas: *Svalbard* es motivo de un diferendo entre Noruega y Rusia (Hobson, 2002).

El fin de la Guerra Fría supone también el fin, al menos en teoría, de la actividad militar en el Ártico y ello explicaría en parte el surgimiento del Consejo Ártico y de otra serie de iniciativas que vinculan y hermanan a las comunidades indígenas árticas de, por ejemplo, el norte de Rusia y Alaska, escenario impensable en la Guerra Fría. El declive de Rusia tras el colapso de la URSS, modifica considerablemente la seguridad en el Ártico sin que ello signifique que la dimensión militar se haya evaporado. Ocurre, sin embargo, que también hay una agenda no militar que reclama atención urgente en la zona.

El territorio canadiense se encuentra en una posición geográfica vulnerable respecto a Estados Unidos y Rusia. Visto desde el polo norte, Canadá aparece como el jamón del sándwich, esto es, un territorio atrapado por los compromisos militares asumidos con Estados Unidos, por una parte, y la percepción de Rusia, que ve a Ottawa como un aliado de Washington y, por ende,

como un objetivo de ataque en el caso en que se diera una confrontación entre los estadounidenses y los eslavos.

En la Guerra Fría, la amenaza física primordial a la seguridad canadiense era el potencial de un ataque nuclear con armas estratégicas procedentes de Rusia contra América del Norte y/o viceversa. En la Posguerra Fría, si bien este escenario se ha modificado hasta un cierto punto, hay varios problemas que afectan a la soberanía canadiense, destacando la contaminación imperante en el Ártico,⁶ el tráfico constante de submarinos impulsados con combustible nuclear,⁷ y la creciente importancia económica que los recursos asentados en esa parte del mundo representan a los ojos de corporaciones como *Exxon*.⁸

Ya se señaló que Canadá es el segundo país más grande del mundo. Ello significa que además de enfrentar una amenaza aérea a su seguridad, tiene que lidiar también con los desafíos que podrían presentarse en términos marítimos, dados los vastos litorales que posee. Aquí el escenario le es muy desfavorable. No hay que perder de vista que Canadá pertenece a la OTAN y que ello obliga al país a apoyar el mantenimiento de las líneas marítimas de comunicación en el Atlántico Norte abiertas (el llamado flanco norte) (Honderich, 1987).

Dado que Canadá posee una pequeña flota naval, si ésta se desplaza al Atlántico Norte sus aguas árticas, las del Pacífico y buena parte de las del Atlántico quedan completamente indefensas y dependientes de la protección que en su territorio podría brindarle Estados Unidos. Por eso fue que el libro blanco sobre la defensa nacional de 1987, apuntaba a la adquisición de una pequeña flotilla de submarinos (de 10 a 12) que posibilitaran a un país con zonas costeras tan extensas y apenas 30 millones de habitantes, proteger, aunque de manera precaria, su seguridad.

Los especialistas sugieren que Canadá debería acuñar una política exterior circumpolar argumentando que:

para un país que siempre ha buscado la membresía en agrupaciones internacionales es muy sorprendente, si no negligente, que en el Ártico, donde podría ser una potencia, Canadá haya hecho tan poco. Ha invertido mucho

⁶ En la Guerra Fría, el Ártico hizo las veces de basurero nuclear al que la URSS y Estados Unidos arrojaban desechos radiactivos. No hay que olvidar que en el territorio ruso de Novaya Zemla, se han llevado a cabo ensayos nucleares, al igual que en el territorio estadounidense de Alaska, con una serie de implicaciones ambientales claramente identificables.

⁷ Debido a las bajas temperaturas, el combustible nuclear es el único que se puede emplear en esas latitudes para hacer posible la navegación de los submarinos, algunos de los cuales simplemente se han "perdido" sin que a la fecha se haya revelado información sobre lo que ocurrió con ellos. Todavía está muy fresco en la memoria el caso del submarino ruso *Kursk*.

⁸ En Alaska, la corporación *Exxon* ha creado islas artificiales que le permiten explotar el petróleo de la región. Asimismo, se sabe que por las condiciones climáticas, los polos albergan nódulos polimetales, es decir, conglomerados de una enorme cantidad de minerales estratégicos que resultan ser de importancia crucial para los países.

dinero y esfuerzo en el diálogo Norte-Sur entre los países ricos y los pobres del mundo. Sin embargo, casi no ha hecho ningún esfuerzo para fomentar el diálogo Norte-Norte (...) Si Canadá desea tener una política significativa a nivel interno respecto al norte, debe complementarla acercándose con convicción y capacidad resolutive a sus vecinos circumpolares. En la defensa, la limitación de armamento, la soberanía o el control de la contaminación, la acción conjunta provee mayor protección y seguridad. Como la pieza final en una nueva política integrada para el norte, Canadá debería aprender de quienes viven en condiciones y ambientes similares (Honderich, 1987).

A Canadá entonces, le beneficia la horizontalidad en el Ártico, en oposición a la verticalidad estimulada en la Guerra Fría por las potencias, frente a las cuales careció de márgenes de maniobra. Ésta es la idea que subyace al apoyo que Canadá le dio al Consejo Ártico. El gobierno canadiense ha asumido la seguridad en el Ártico como una de las prioridades en su política exterior, pese a las limitaciones que tiene objetivamente para promover adecuadamente sus intereses en esa región. De hecho, el Consejo Ártico nació en Ottawa. Surgió el 19 de septiembre de 1996. La cooperación que ha empezado a establecerse entre los países con acceso al Polo Norte, tiene que ver con el fin de la Guerra Fría y la distensión que este hecho propició, dado que en un entorno disuasivo, la confrontación es la regla.

Los miembros del Consejo son: Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia y Suecia. Asimismo, bajo la modalidad de participantes permanentes en el Consejo figuran la Asociación de Minorías Indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa,⁹ la Conferencia Circumpolar Inuit,¹⁰ el Consejo Saami¹¹ y la Asociación Internacional

⁹ La Asociación Rusa de los Pueblos Indígenas del Norte (RAIPON) es un organismo no gubernamental que representa los intereses culturales, económicos, ambientales, políticos y sociales de los 31 pueblos del norte de Rusia con una población total de 200,000 personas. Creada en marzo de 1990, la asociación adoptó su nombre actual en su segundo congreso en 1993. En marzo de 1994 fue incorporada como una organización pública por parte del Ministerio Ruso de Justicia. Los principales objetivos de la asociación son: promover la unificación de los pueblos nativos del norte; defender sus derechos e intereses; y resolver problemas relativos al desarrollo socio-cultural y económico de éstos pueblos. La asociación trata asuntos de autogobierno, la salvaguarda de derechos, la preservación de la identidad y del medio ambiente. Tiene su sede en Moscú (Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON), 1-27-00, <http://www.arctic-conuncil.usgs.gov/raipon.html>)

¹⁰ Se trata de una organización internacional que representa aproximadamente a 152,000 inuit que viven en las regiones de Alaska, Groenlandia y Chukotka, Rusia. Sus objetivos son fortalecer la unidad entre los inuit de la región circumpolar; promover los derechos y los intereses inuit a nivel internacional; desarrollar y fortalecer políticas de largo plazo que salvaguarden el Ártico; y buscar una activa asociación política, económica y social de las regiones circumpolares (The Inuit Circumpolar Conference, February 18, 2000, <http://arcticpeoples.org/icc.htm>)

¹¹ El Consejo Saami es un cuerpo representativo para la cooperación entre los Saami de Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia. Creado en 1956, también es considerado una organización no gubernamental

Aleutiana.¹² También existe la condición de observadores para Estados no árticos, organizaciones intergubernamentales e interparlamentarias y organizaciones no gubernamentales. El Consejo Ártico está abierto igualmente a otras organizaciones árticas de pueblos indígenas con un componente indígena mayoritario que representen: *a*) a un pueblo indígena residente en más de un Estado Ártico o *b*) más de un pueblo indígena residente en un solo Estado Ártico.

Empero, pese a lo novedoso que puede parecer el Consejo Ártico, convendría destacar que las comunidades indígenas que habitan en los países que tienen acceso al océano descrito, enfrentan verdaderas indefiniciones jurídicas en dichos Estados, lo cual aparece como sospechosamente conveniente a la hora de tratar de evitar un compromiso contractual análogo al Tratado Antártico.

Las operaciones de mantenimiento de la paz

La Organización de las Naciones Unidas carece de un ejército propio del que pudiera echar mano cuando las condiciones internacionales lo demandaran. Así, la ONU depende por entero de la buena fe de sus miembros, ya que si bien

en el seno de Naciones Unidas. El propósito del consejo es la salvaguarda y la promoción de los intereses económicos, sociales, culturales y educativos de los Saami. También apoya y fortalece la unidad y el entendimiento mutuo entre los Saami y proporciona información sobre los Saami y sus compromisos políticos. Otra de las tareas del Consejo es la promoción del reconocimiento de los Saami como un solo pueblo y para trabajar en la meta de asegurar que sigan viviendo en sus tierras natales. El Consejo Saami tiene su sede en Finlandia (Saami Council, 1-27-00, <http://arctic-council.usgs.gov/saami.html>).

¹² En septiembre de 1998 fue creada la Asociación Internacional Aleutiana, la primera en su tipo en 178 años. Su propósito es proteger los recursos naturales y el medio ambiente de la región que rodea los hogares aleutianos que actualmente se ven amenazados por el impacto de la economía rusa, la contaminación, el cambio climático y las flotas que efectúan pesca comercial bajo las banderas de diversas naciones. La creación de la asociación representa el primer esfuerzo de lo aleutianos a ambos lados del Bering, para cooperar en el objetivo común de proteger los recursos naturales vitales para la continuidad del estilo de vida aleutiano. Los pueblos aleutianos son indígenas de las islas Aleutianas del sureste occidental de Alaska, que han ocupado por 8,000 años. Sin embargo, algunos aleutianos fueron separados de sus tierras nativas durante los primeros años del siglo XIX, cuando fueron esclavizados por comerciantes rusos de pieles y obligados a asentarse en las nuevas islas para criar mamíferos marinos para la *Russian American fur Company*.

La formación de la asociación es el resultado de años de esfuerzos de parte de los líderes de las tribus aleutianas en Rusia y Estados Unidos. Los esfuerzos fueron recompensados dado que la asociación fue incorporada al Consejo Ártico. La membresía en el Consejo Ártico le permite a la Asociación contar con un foro muy necesario para enfrentar los problemas que amenazan a los hogares aleutianos. Dado que el pueblo aleutiano ocupa algunas de las islas más remotas en el hemisferio norte, los principales obstáculos en términos de organización y vías de comunicación fueron superados para unir a las tribus y formar la asociación. Hoy la institución enfrenta un nuevo desafío: asegurar los fondos para propiciar que ésta organización crezca. En el presente año, la asociación espera establecer oficinas en Anchorage, Alaska, y Petropavlovsk, Kamchatka en la Rusia oriental (Aleut International Association, 1-20-00, <http://arctic-council.usgs.gov/aia.html>).

la Carta de la institución establece que éstos deberán apoyarla en el desempeño de sus tareas, no todas las naciones han colaborado poniendo a disposición tropas que serían empleadas como cascos azules en las operaciones de mantenimiento de la paz. Asimismo, la ONU ha dependido, casi exclusivamente, del personal militar o civil *ad hoc* de países no miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y que a menudo son naciones pequeñas, neutrales y/o no alineadas. ¿Por qué estas naciones y no las grandes potencias? Porque en la Guerra Fría, especialmente Estados Unidos y la URSS estaban más interesados en la confrontación Este-Oeste y en el predominio en el mundo, que en el concepto de operaciones de mantenimiento de la paz, que claramente chocaba con sus intereses. Otras potencias coloniales (como Francia, Gran Bretaña y Bélgica, por citar sólo algunos ejemplos), estaban más preocupadas por mantener sus enclaves, y ello agudizaba los conflictos como quedó de manifiesto, por ejemplo, en Argelia y el Congo Belga. Y esta situación no ha cambiado mucho. Los países más poderosos mantienen determinados intereses estratégicos en ciertas regiones e intervienen en ellas en muchos casos sin ninguna legitimidad. De ahí que entre las naciones que de manera más frecuente se involucran en operaciones de mantenimiento de la paz, figura Canadá (Karns y Mingst, 1994).

En la Guerra Fría, por la dinámica de internacionalización de los conflictos auspiciada por Estados Unidos y la URSS, en realidad tuvieron lugar muy pocas operaciones de mantenimiento de la paz, aunque la mayoría de ellas contó con el apoyo de Canadá. En contraste, en la Posguerra Fría, las operaciones de mantenimientos de la paz se han multiplicado, lo cual plantea desafíos en materia de costos materiales y humanos.

El tema del financiamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz es tan importante como el de la disponibilidad de los recursos humanos adecuados. Por ejemplo, considérese lo siguiente: históricamente los soldados han sido proporcionados por potencias pequeñas y medianas, que han adquirido cierta experiencia en el desarrollo de operaciones de mantenimiento de la paz. Pero en la medida en que la presión se incrementa para contar con más tropas ante la proliferación de nuevos conflictos en el mundo en la Posguerra Fría, cada vez será más necesario echar mano de unidades militares proporcionadas por países sin experiencia en éste tipo de operaciones. Inclusive en los países con experiencia, como Canadá, la premura del tiempo y la exigencia internacional pueden llevar al involucramiento de regimientos y comandos inadecuados para las operaciones de mantenimiento de la paz (Karns y Mingst, 1994). Esto parece haber sido el elemento clave en los lamentables sucesos que tuvieron lugar en Somalia a principios de los noventa.

Originalmente, los soldados canadienses del *Regimiento Airborne* que fueron emplazados en Somalia, iban a ser enviados al Sahara Occidental (o también conocida como República Árabe Saharaui Democrática), donde Naciones Unidas organizaría un referéndum en 1991, a fin de determinar si ese territorio accedería a la independencia o si seguiría formando parte de Marruecos. Sin embargo, debido a que el plebiscito fue pospuesto ante la imposibilidad de contar con un censo confiable –más las irregularidades en que incurrió Marruecos–,¹³ el *Regimiento Airborne* que originalmente habría tenido que supervisar el proceso, ya no fue enviado. Así, en agosto de 1991, cuando la ONU solicitó el apoyo de la comunidad internacional para integrar una misión que iría a Somalia, Canadá decidió utilizar al *Regimiento Airborne* el cual se vio involucrado en diversos actos criminales contra los somalíes a quienes tendrían que haber protegido (Coulon, 1994).

Las operaciones de mantenimiento de la paz son muy importantes para Canadá. Como acota Allen Sens, el internacionalismo de la política exterior de Canadá que sobre todo se ha manifestado en la colaboración con las instituciones multilaterales como la ONU y en el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz promovidas por esta organización, siempre estuvo ligado a la independencia y la soberanía canadienses, en el entendido de que tener fuertes compromisos y responsabilidades internacionales, se esperaba que actuara como contrapeso en la influencia política y económica de Estados Unidos sobre los canadienses (Sens, 1997).

Es evidente que Canadá ha tratado de superar la imagen barbárica que le confirieron los incidentes en Somalia. Pero también, Canadá debe seguir lidiando con los requerimientos continuos de tropas al servicio de la ONU para los conflictos viejos¹⁴ y nuevos que se desarrollan en el mundo.

Así las cosas, muchos esperaban que Canadá fuera de los primeros en ofrecer tropas para que acudieran a Timor Oriental, donde la violencia alcanzó un nivel insostenible a raíz del referéndum que al amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se llevó a cabo en ese territorio estando aún en manos de Indonesia.

La promesa canadiense de ir a Timor Oriental fue sencilla de formular, pero hacer efectivo el envío de tropas fue más difícil de lo que se esperaba. Dado que Canadá tiene varios miles de soldados en todo el mundo en una docena de operaciones de paz, fue un gran desafío disponer de tropas apropiadas para enviarlas al enclave portugués en el sureste de Asia. Los proble-

¹³ Por ejemplo, el envío de marroquíes para que se asentaran en el territorio del Sahara Occidental, en un esfuerzo por *marroquizar* la República Árabe Saharaui Democrática con vistas al censo y los comicios subsecuentes.

¹⁴ Como el de Chipre.

mas que surgieron, fueron de todo tipo, pero destacaron los de infraestructura. La marina canadiense tiene una capacidad tan precaria de transporte que se vio obligada a utilizar su única nave encargada de servicios de abastecimiento de la totalidad de la flota del Pacífico para movilizar a los soldados.

Por otra parte, el primero de los aviones de la fuerza aérea canadiense que se dirigió a Timor Oriental tuvo que regresar tres veces a la base por problemas de funcionamiento. Otro de los aviones C-130 Hércules (que tiene 34 años de edad) logró llegar a Timor Oriental, pero volando por debajo de los 10,000 pies de altura debido a que el sistema de presión de la cabina se descompuso.

Los retos de la defensa canadiense

A nivel mundial se observa una tendencia a contar con ejércitos reducidos, flexibles, capaces de operar en diversos terrenos y ambientes y crecientemente amparados en tecnologías bélicas altamente sofisticadas. Empero, en Canadá, la reestructuración de las fuerzas armadas ha obedecido más a criterios presupuestales que a prioridades estratégicas. Dado que en los noventa el objetivo central del gobierno de Jean Chrétien fue revertir el déficit presupuestal, esto se hizo, en parte, recortando el presupuesto para la defensa.

Canadá desarrolla en estos momentos 13 operaciones militares en el exterior, de las cuales dos (Operación Athena y Operación Palladium) son las más importantes en razón del personal desplegado. Las operaciones son (el asterisco indica que se trata de una operación de las Naciones Unidas):

Operación Athena en Afganistán, con 2,243 efectivos.

Operación Palladium en Bosnia-Herzegovina (OTAN), con 1,192 efectivos.

Operación Altair en el Golfo Pérsico, con 238 efectivos.

Operación Accius en Afganistán,* con 1 efectivo.

Operación Foundation en Florida, Estados Unidos, con 5 efectivos.

Operación Danaca en las colinas del Golán,* con 193 efectivos.

Operación Snowgoose en Chipre,* con 1 efectivo.

Operación Jade en Jerusalem,* con 8 efectivos.

Operación Calumet en el SINAB, con 30 efectivos.

Operación Cocodrilo en la República Democrática del Congo,* con 7 efectivos.

Operación Reptile (en apoyo a la ONU) en Sierra Leona,* con 5 efectivos.

Operación Sculpture en Sierra Leona, con 7 efectivos.

Operación Solitude en Senegal,* con 1 efectivo.

En total, Canadá tiene 3,931 soldados emplazados en el mundo en operaciones que o bien se llevan a cabo en función del mandato de Naciones Unidas, o bien en apoyo a sus aliados europeos y Estados Unidos. Sin embargo, conforme a lo que se observa en la lista precedente, las tres operaciones militares más importantes que efectúa Canadá no se llevan a cabo al amparo de las Naciones Unidas. La Operación Athena, como es sabido, es parte de la Fuerza de Asistencia de Seguridad Internacional (FASI) en la que participan diversos países del mundo para estabilizar la situación imperante en Afganistán, luego de que Estados Unidos señalara al otrora régimen de los talibanes como protector de Osama Bin Laden, presunto autor intelectual de los atentados del 11 de septiembre de 2001. La segunda misión militar en la que más soldados canadienses se encuentran involucrados, es la Operación Palladium, que forma parte de la Fuerza de Estabilización de la OTAN en Bosnia-Herzegovina, tras la intervención de la alianza noratlántica, para resolver la crisis de Kosovo de 1999. Finalmente, el tercer mayor despliegue de las fuerzas armadas canadienses corresponde a la Operación Altair, en el Golfo Pérsico, que consiste en el envío de una fragata para apoyar los esfuerzos de Estados Unidos en Iraq tras el colapso del régimen de Saddam Hussein. Estas tres operaciones, suman 3,673 soldados, o bien, el 76 por ciento del total de las fuerzas armadas que Canadá moviliza actualmente en el mundo. Ello significa que sólo el 24 por ciento de las acciones militares de Ottawa en el planeta, se producen bajo el mandato de la ONU.

Estos datos revelan un giro importante en la manera en que operan las fuerzas armadas canadienses. Reconociendo las insuficiencias materiales y humanas para salvaguardar la soberanía canadiense en su propio territorio, las acciones militares de Ottawa se centran en la cooperación en campañas de estabilización y operaciones de mantenimiento de la paz fuera de sus fronteras, si bien, la mayor cantidad de recursos materiales y humanos se destina a aquellas zonas en conflicto en las que, por razones políticas y estratégicas, Estados Unidos y, en menor medida, la Unión Europea, tienen comprometidos sus intereses.

Cuando Canadá terminó de retirar de Alemania sus fuerzas armadas a principios de los noventa, los aliados de la OTAN incrementaron las críticas por lo que percibían como un desinterés de parte de las autoridades canadienses, respecto a los compromisos asumidos con la alianza noratlántica. En parte, la colaboración aérea de Canadá durante la Guerra de Kosovo a finales de esa década, contribuyó a disminuir las críticas, si bien Ottawa hubo de realizar un esfuerzo cooperativo mayor en los Balcanes en la era posMilósevic. Este mismo criterio político aplica en la crisis de Afganistán. Sin embargo, llama poderosamente la atención, la decisión del gobierno de Jean Chrétien de

emplazar tropas en la zona del Golfo Pérsico, considerando que Canadá no apoyó la guerra de Estados Unidos contra Iraq. Claro, ello tuvo un costo alto para el país de la hoja de arce y, en un momento dado, hacia noviembre, unas semanas antes de que Chrétien cediera el poder al nuevo primer ministro Paul Martin, se tomó la decisión de colaborar con los esfuerzos de Estados Unidos en aquella parte del mundo. Como es sabido, una de las prioridades de Martin es generar condiciones óptimas de diálogo y concertación con Washington, y ello quedó de manifiesto en la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en Monterrey, México, en enero de 2004, donde, tras un encuentro entre Martin y George W. Bush se abrió la posibilidad de que Canadá sea incluido en la lista de países que podrían participar en las licitaciones para la reconstrucción de Iraq.¹⁵

Pero más importante que el debate acerca de los compromisos políticos que Canadá tiene con la OTAN y Estados Unidos, o bien, las posibilidades de cooperar con la ONU, es la viabilidad de las fuerzas armadas canadienses. El Departamento de la Defensa Nacional de Canadá, dio a conocer, en junio de 1999, un documento denominado Estrategia 2020,¹⁶ el cual plantea una serie de objetivos para resolver los desafíos más apremiantes que enfrentan las fuerzas armadas canadienses, y, en consecuencia, sugiere una asignación de recursos a áreas estratégicas.

El documento destaca nueve objetivos a saber:

1. La innovación, referida a la planeación estratégica.
2. El liderazgo, referido a la selección de líderes a todos los niveles.
3. La modernización, referida al equipamiento apropiado de las fuerzas armadas, la readecuación de la investigación y el desarrollo, y el desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías.
5. El despliegue global, referido a la posibilidad de emplazar a la fuerza aérea, la armada y el ejército con celeridad.
6. La interoperatividad, referida a la colaboración estrecha con Estados Unidos y otros países, a fin de que se produzca una integración con prontitud, además de la realización de ejercicios militares conjuntos.
7. La carrera profesional, referida a desarrollar mejores programas de reclutamiento y permanencia en las fuerzas armadas, a la par de mejorar su calidad de vida.

¹⁵Originalmente, de la lista que dio a conocer la Autoridad Provisional de la Coalición (APC), Canadá había sido excluido al igual que países como Rusia y Francia, que, pese a tener importantes intereses en Iraq, no apoyaron a Washington en la contienda.

¹⁶El documento se denomina *Shaping the Future of the Canadian Forces: A Strategy for 2020*, y se encuentra disponible en http://www.cds.forces.gc.ca/pubs/strategy2k/intro_e.asp

8. La sociedad estratégica, referida a cooperar con otros países para potenciar sinergias y lograr la excelencia, además de involucrar a las industrias canadienses para que provean tecnologías que permitan hacer frente a las amenazas asimétricas.

9 El apoyo a los recursos, referido a contar con un sistema de defensa integral, y destinar los recursos a áreas prioritarias (Department of National Defence, 1999: 9-12).

Aun cuando el presupuesto para la defensa creció para el periodo 2003-2004, y el Departamento de Defensa Nacional recibirá mil 380 millones de dólares en los dos siguientes años fiscales –con una asignación para los años fiscales 2003-2004 y 2004-2005– de un poco más de mil 200 millones de dólares, los recursos sólo permiten lidiar con lo más urgente, pero no queda claro cómo se podrán cumplir las metas previstas en la Estrategia 2020. Por ejemplo, a partir del año en curso comenzará el retiro de la generación de los *baby boomers*, con lo que el Departamento de la Defensa Nacional perderá a experimentados oficiales, además de que ello repercutirá en los recursos disponibles para lo que se conoce como el “gasto en capital” (Hobson, 2002: 8). Al respecto, en la Estrategia 2020 se planteó la importancia de incrementar el gasto en capital a un 23 por ciento del total del presupuesto para la defensa hacia el 2005, pero en las condiciones actuales, parece una meta muy difícil de lograr. Por ejemplo, en el presupuesto actual para la defensa, solamente se destina el 15.8 del total de los recursos al gasto en capital (Hobson, 2003: 21).

Paul Martin, en su condición de Ministro de Finanzas durante el gobierno de Chrétien, supervisó los recortes que el presupuesto para la defensa experimentó en los noventa. Por otra parte, elevar el gasto militar no suele ser popular entre los electores, y una de las preocupaciones de los altos oficiales de las fuerzas armadas es que no es posible ganar el apoyo de la población en torno a la asignación de mayores recursos a la esfera militar cuando existen otras preocupaciones para el común de los canadienses. De hecho, John McCallum, quien fungió como Ministro de Defensa durante el gobierno de Chrétien, dio a conocer el compromiso para revisar la política de defensa del país, situación con la que está comprometido su sucesor, David Pratt, pero este año Martin tendrá que convocar a una elección y ello naturalmente pospondrá la revisión de la citada política de defensa, al menos por un par de años.

A la dificultad para tomar decisiones políticas se suman los imperativos cotidianos y coyunturales. Los recursos escasos enfrentan los compromisos crecientes en el exterior, al igual que situaciones inesperadas pero que deben ser atendidas, como el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), el virus de las

“vacas locas” y los incendios forestales, eventos todos ellos que en 2003 requirieron 150 millones de dólares extraídos del Departamento de Defensa para hacerles frente (Hobson, 2003: 22). Mención especial merece también la cooperación fronteriza con Estados Unidos y la creación de las fronteras inteligentes, rubros que también requieren recursos humanos y materiales (Hart y Tomlin, 2002).

A continuación, una breve semblanza acerca de la situación imperante en el ejército, la fuerza aérea y la marina canadienses.

El ejército: luchando por la supervivencia

El ejército canadiense se encuentra en una situación precaria, operando en condiciones de insolvencia. De hecho, la dinámica del ejército opera en función de los soldados que son enviados a una misión, los soldados que regresan de otra misión, y los soldados que se preparan para ir a una nueva misión (Hobson, 2003). Ciertamente en una era en que se requieren recursos humanos sumamente calificados, que puedan hacer frente a diversos escenarios de conflicto, el entrenamiento del ejército es una tarea prioritaria. Sin embargo, debido a la crítica situación presupuestal, los ejercicios militares colectivos fueron suspendidos y se reanudaron a principios de 2003. Puesto que el reclutamiento ha sido estimulado por las autoridades, cada año ingresan al ejército 5,800 nuevos conscriptos, pero la mayor dificultad es que, por razones presupuestales, deben esperar semanas e incluso meses, antes de que puedan ser entrenados. Y una cosa lleva a la otra. Los soldados que podrían entrenar a los reclutas, se encuentran a menudo en operaciones en el exterior, además de que llevan consigo pertrechos militares que serían necesarios en Canadá para el entrenamiento de los recién llegados. Ciertamente se producirán reducciones en las tropas desplegadas en el exterior, pero el problema es muy complejo y requiere soluciones de largo plazo (Hobson, 2003).

La fuerza aérea: extrañando los viejos tiempos

En la Guerra Fría, la fuerza aérea llegó a ser más extensa que el ejército, y solía recibir el presupuesto y el personal que requería. Pero los tiempos felices terminaron con el colapso de la amenaza soviética y en los noventa la fuerza aérea canadiense experimentó un declive. Así, en 1991 contaba con 725 aviones, mientras que ahora tiene 350 y la idea es que hacia el 2006 la cifra llegue a 290 (Hobson, 2003).

Es recordada la participación de la fuerza aérea canadiense en Kosovo en 1999, misión que fue calificada por propios y extraños como exitosa. Empero, en el Ministerio de Defensa de Canadá se produjeron debates acerca de las limitaciones reales que tiene la fuerza aérea para cumplir satisfactoriamente sus compromisos, y ello quedó de manifiesto justamente en Kosovo, puesto que se observaron insuficiencias de cuidado en términos de equipamiento para la visión nocturna, la comunicación, la distribución apropiada de información, etcétera (Hobson, 2003).

Necesitada de armas estratégicas, la fuerza aérea no fue autorizada para adquirirlas, por lo que ahora su enfoque es en armamento táctico. Canadá cuenta con aviones de la década de los sesenta que tienen más de 40,000 horas de vuelo y requieren extensos periodos para su mantenimiento. En los noventa, el gobierno de Chrétien no autorizó la compra de helicópteros, si bien el proyecto de adquisiciones fue resucitado recientemente. En su conjunto, la modernización del equipamiento que requiere la fuerza aérea para operar de manera óptima, culminará en 2009 (Hobson, 2003).

La armada: ¿a la vanguardia?

Respecto al ejército y la fuerza aérea, la marina canadiense se adaptó más rápidamente al mundo de la Posguerra Fría y fue capaz de trasladarse a los lugares más candentes, además de que fue la primera, entre las instituciones militares canadienses, en desarrollar una detallada estrategia para lidiar con los desafíos presentes y futuros.

Sin embargo, la armada no está exenta de problemas, y las dificultades presupuestales que aquejan al ejército y a la fuerza aérea también son serias limitaciones para la marina. Adicionalmente, el despliegue que Canadá ha debido hacer en Medio Oriente, acompañando a Estados Unidos en la cruzada contra el terrorismo, ha requerido un fuerte involucramiento de la marina. Por ejemplo, en Asia se encuentran 15 de las 18 principales naves de combate de la armada a lo largo de un periodo de 21 meses, lo cual genera fatiga en sus recursos humanos, además de que la prestancia para participar en nuevas operaciones –sin dejar de lado el nivel de alerta– se ve fuertemente mermado en las condiciones actuales (Hobson, 2003).

Consideraciones finales

Canadá enfrenta un momento crítico en materia de defensa. A pesar de que es una buena noticia el incremento en el presupuesto militar para el año

fiscal en curso y el siguiente, los rezagos acumulados a lo largo de la década de los noventa parecen difíciles de remontar. Esto afecta la operatividad de las fuerzas armadas y compromete la seguridad nacional del país.

Combinado con lo anterior figura la presencia de Canadá en el mundo, sea bajo la sombrilla de la ONU, de la OTAN o de Estados Unidos. De hecho, al menos a la fecha, el mayor esfuerzo de participación de los soldados canadienses recae en operaciones que no se efectúan conforme al mandato del Consejo de Seguridad de la ONU, lo cual añade una presión adicional a Canadá, obligado a responder a la altura de las circunstancias conforme a los deseos de sus aliados europeos y de Washington. En un mundo tan convulso, es urgente una reformulación de la estrategia de seguridad de Canadá, acompañada de una valoración acerca de los recursos materiales y humanos que requiere para la promoción de los intereses de los canadienses, dentro y fuera del país. De mantenerse la situación actual, en menos de 10 años, prácticamente el país estaría incapacitado para operar en el exterior y sus fuerzas armadas quedarían confinadas a tareas menores en casa. Conociendo el diagnóstico y las decisiones que llevaron a las fuerzas armadas canadienses a esta precaria situación, se debe trabajar para contrarrestar esas decisiones. Y el tiempo apremia.

Conclusiones: mirando hacia el futuro

CLAUDE DENIS

LOS PRIMEROS ministros tienen tanto poder en el sistema político canadiense que normalmente definen sus periodos con sus prioridades, fobias y proyectos personales. Aquellos con largos mandatos son, por lo menos, recordados por las características del Estado canadiense que se definieron en sus periodos. Esto no significa que se niegue o minimice la importancia de la cultura, movimientos sociales, fuerzas económicas o tendencias demográficas respecto al impacto en la política canadiense. Sin embargo se debe enfatizar el hecho de que tales fuerzas se desempeñan según la influencia del primer ministro en funciones.

Por tanto, las últimas tres décadas se definen en gran parte a la repatriación de la Constitución y la adopción de la Carta de Derechos y Libertades por Pierre Elliot Trudeau (1968-1979, 1980-1984); al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (seguido por el TLCAN) y las fallidas negociaciones para la reforma constitucional de Brian Mulroney (1984-1992); y a la eliminación del déficit presupuestal mediante la profunda reestructuración del gobierno canadiense y la severa reducción de su apoyo financiero a las provincias por parte de Jean Chrétien (1993-2003). Trudeau, Mulroney y Chrétien definieron las políticas de sus gobiernos en esos temas, pero no los crearon ni los controlaron (en particular la relación de Canadá con Estados Unidos, las tensiones entre el Canadá anglófono y Quebec y el papel del gobierno en la sociedad).

Con el retiro del primer ministro Chrétien de la vida política a finales de 2003, surgió la pregunta sobre los nuevos retos que se le presentarán al nuevo primer ministro y a su gobierno en la siguiente década. A las profundas y estructurales características señaladas arriba se pueden añadir temas como el cambio climático y la problemática aplicación del Protocolo de Kioto; las aparentemente intratables dificultades del sistema de salud pública en el contexto de una población cada vez de mayor edad; la todavía sin resolver relación colonial entre los pueblos indígenas de Canadá y la sociedad predominante; las transformaciones consecuencia de la diversidad social y cultural (desde una mayor igualdad de género hasta matrimonios del mismo sexo y un mayor pluralismo religioso). También en la inmediata era pos Chrétien, temas de déficit

democrático, la integridad de las instituciones públicas y la confianza en los políticos y los servidores públicos han surgido como preocupaciones importantes para los canadienses.

Cuando los canadienses eligieron a su primer gobierno federal minoritario en 25 años el 28 de junio de 2004, se agregó una capa adicional de incertidumbre (véase tabla). En un sistema parlamentario un gobierno minoritario se forma cuando un partido no tiene el control de la mayoría de los asientos en el Parlamento. Por tanto, siempre está en peligro de perder una votación, lo que puede llevar a la caída del gobierno y el llamado a nuevas elecciones. Al momento de imprimirse este libro, el gobierno liberal minoritario bajo el liderazgo de Paul Martin, ministro de finanzas en la mayor parte del periodo de Chrétien estaba a punto de asumir funciones. Los gobiernos minoritarios en Canadá son raros (este es el noveno desde 1871) y tienden a durar poco: los cinco gobiernos minoritarios desde la Segunda Guerra Mundial han durado entre nueve meses y dos años. Son seguidos por una elección anticipada y, en la mayoría de los casos, un gobierno mayoritario encabezado por el mismo partido que formó el gobierno minoritario anterior. En tales situaciones, todos los partidos políticos deben diseñar sus estrategias con mucho cuidado para evitar dar al electorado la impresión de que han provocado una elección innecesaria sólo con fines partidistas (un partido que sea visto de esta forma suele ser castigado por los votantes).

Resultados de la elección federal canadiense, 28 de junio de 2004
(Asientos requeridos para mayoría en la Cámara de los Comunes: 155)

<i>Partido</i>	<i>Asientos en la Cámara de los Comunes</i>	<i>Porcentaje de la votación</i>
Partido Liberal	135	36
Partido Conservador	99	29
Bloque Quebequense	54	49 (sólo en Quebec)
Nuevo Partido Democrático	19	16
Independiente	1	—

Fuente: Oficina de Elecciones de Canadá, 2004.

La elección federal de 2004 parece haber modificado el equilibrio político de Canadá ligeramente hacia la izquierda, al menos en el corto plazo. Esto ocurrió, por una parte, ya que el Partido Liberal enfatizó sus credenciales socialdemócratas y estigmatizaron a las tendencias de derecha, militaristas y proestadounidenses del nuevo Partido Conservador, por otra, el resultado electoral le dio al Nuevo Partido Democrático, el principal partido socialdemócrata de Canadá, y al Bloque Quebequense de tendencias izquierdistas, los

asientos necesarios para derrotar a los liberales o darles la mayoría necesaria para aprobar leyes y aplicar nuevas políticas. Como resultado, los prospectos parecerían mejorar para políticas como la aplicación del Protocolo de Kioto, serios esfuerzos para la reconstrucción del sistema de salud pública, y promover las transferencias de la Federación a las provincias. Por otra parte, el fortalecimiento de las fuerzas armadas y la construcción de una relación más cercana con Estados Unidos tendrán menos probabilidades de avanzar –los liberales podrían buscar el apoyo del Partido Conservador si buscaran moverse en esa dirección, pero esto iría en contra del principal argumento de su retórica electoral. Todo esto, sin embargo, asume que el gobierno minoritario liberal durará lo suficiente (digamos dos años) para de hecho aplicar algunas políticas. Podría sin embargo durar sólo unos meses. Y si los conservadores llegaran a asumir el poder luego de una elección, las direcciones de política serían marcadamente distintas por al menos unos cuantos años.

Al concluir este libro, señalaremos algunos de los desafíos futuros para Canadá y las formas en que parece influirán en el futuro a mediano plazo de la política canadiense. Al hacerlo, tomaremos en cuenta la incertidumbre inherente a un gobierno minoritario y de forma más general los caprichos de la democracia electoral, en la cual las tendencias de los gobiernos y la política pueden fluctuar significativamente en pocos años. Sin embargo, más allá de tal incertidumbre, la acción de los actores políticos está orientada con base en las características estructurales de su sociedad y ámbito político.

¿Volverá a surgir el movimiento por la soberanía de Quebec como una fuerza política importante?

La segunda mitad de los noventa y el principio del nuevo siglo no han sido buenos para el movimiento por la soberanía de Quebec. Después de la significativa derrota, por muy estrecho margen en el referéndum de 1995, los soberanistas nunca se recuperaron ni encontraron una forma para reafirmar su relevancia para el futuro de Quebec: el Partido Quebequense (en la política provincial) y el Bloque Quebequense (en el nivel federal) continuaron como fuerzas políticas importantes sobre todo como resultado de una inercia institucional, pero no se ajustaron por completo a las nuevas realidades. Entonces, en la primavera de 2003, los quebequenses eligieron a un gobierno provincial liberal y federalista, y en el otoño el popular Paul Martin se volvió el líder del Partido Liberal de Canadá. De igual forma en el otoño de 2003, Ontario (la potencia económica y demográfica de Canadá) eligió a un gobierno liberal; esto completó un triángulo liberal casi sin precedentes entre Toronto, Ottawa y la ciudad de Quebec que hizo creer a varios observadores que repre-

sentaría el fin del movimiento por la soberanía. La cooperación armónica entre los tres gobiernos más importantes de Canadá, decía la teoría, mostraría a los quebequenses de una vez por todas que sus intereses eran favorecidos al permanecer en la Federación canadiense.

Al preverse una elección federal poco después de que Martin asumiera el liderazgo de los liberales federales, muchos esperaban que el Bloque Quebequense fuera derrotado seriamente en las elecciones. Pero la caída del movimiento por la soberanía se había previsto anteriormente, a mediados de los ochenta, cuando un gobierno de Quebec de tendencia federalista era un fuerte aliado del gobierno federal de Brian Mulroney. Esa alianza engendró el llamado Acuerdo Constitucional de Lago Meech, que buscaba la reconciliación de los quebequenses con la recientemente modificada Constitución de Canadá; pero la creciente oposición al acuerdo entre los canadienses fuera de Quebec sirvió para dar nuevas fuerzas al movimiento por la soberanía y dio vida al Bloque Quebequense. De regreso en el poder en el nivel provincial, el Partido Quebequense organizó el referéndum de 1995 que casi ganó. En otras palabras, el movimiento por la soberanía es difícil de matar y parece poco probable que los cambios electorales lo logren.

En febrero de 2004, a sólo dos meses de que Paul Martin se volviera primer ministro, el mayor escándalo político en al menos un siglo golpeó al gobierno canadiense cuando el auditor general reveló que departamentos del gobierno y empresas públicas canalizaron fraudulentamente millones de dólares a amigos del Partido Liberal en Quebec. Los canadienses reaccionaron al llamado "escándalo de patrocinios" al alejarse de los liberales y de Martin. En Quebec, el Bloque Quebequense se convirtió instantáneamente en el partido federal más fuerte, dejando a las fuerzas federalistas muy debilitadas: en la elección federal de junio de 2004, el Bloque Quebequense obtuvo 54 de los 75 asientos en la Cámara de los Comunes, igualando su mayor éxito de 1993. Al volverse el gobierno provincial profundamente impopular a menos de un año de haber sido elegido, la conclusión fue evidente: en los vaivenes de la política electoral, las fuerzas soberanistas estaban, por mucho, de regreso.

Los dos lados en la lucha federalista-soberanista sistemáticamente cometen el pecado de exceso de optimismo cuando ven hacia el futuro. Por un lado, los soberanistas creen que la historia está de su lado, que la lógica de la historia se aplicará de la misma forma en Quebec que como en los países descolonizados en los 20 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (y en América Latina en el siglo XIX). Debido a esta creencia, el movimiento soberanista no ha tenido un sentido de urgencia, un temor a perder su oportunidad y por tanto a nunca ganar. Pero parece claro, aun con la experiencia de más de dos siglos desde la independencia de Estados Unidos de Gran Bretaña,

que la historia no tiene lógica y no toma partido: si los soberanistas no crean su propio futuro, la historia los sobrepasará. Por otra parte, en prácticamente cada derrota del Partido Quebequense y/o del Bloque Quebequense, los federalistas llegan a la conclusión de que el movimiento por la soberanía está muerto. Son gravemente sorprendidos cuando surge de nuevo por los debates entre quebequenses y otros canadienses o, por lo menos, entre los partidos políticos federales –sólo hay una excepción a esta tendencia federalista: la estrategia del gobierno de Chrétien después del referéndum de 1995 para acabar con el movimiento por la soberanía de una vez por todas al cambiar las reglas del juego político para darle al gobierno federal el control absoluto de un eventual proceso de secesión. Esta estrategia fue parcialmente exitosa, al grado de que desequilibró y debilitó a las fuerzas soberanistas, hasta que el escándalo de patrocinios le dio al Bloque Quebequense nueva vida.

Con un Bloque Quebequense con nuevas energías en la Cámara de los Comunes canadiense y con un gobierno federalista impopular en la ciudad de Quebec, parece que el mensaje por la soberanía tendrá gran resonancia en Quebec por lo menos en los próximos años. ¿Será lo suficientemente fuerte para ganar, al fin, un referéndum por la soberanía? Al tener los factores de corto plazo un gran impacto en ese debate, es imposible decir quién ganará. Lo que parece evidente, sin embargo, es que el debate sobre el lugar de Quebec en Canadá continuará teniendo gran importancia en la política del país.

¿Llegará el colonialismo a su fin?

La evolución de la situación de los pueblos aborígenes de Canadá es particularmente difícil de evaluar. El crecimiento demográfico, el florecimiento cultural, victorias legales y un creciente reconocimiento político señalan un progreso significativo. Pero las continuas desventajas económicas, problemas sociales, la gran indiferencia de la población no indígena y los intentos de los gobiernos (y los tribunales) de limitar las victorias políticas de los indígenas indican una situación menos favorable. Si pensamos en el cambio en cuanto a lo que abarca en vez de su tipo (tratados, decisiones judiciales, cambio constitucional, etcétera), los 25 años desde 1980 han visto muchas instancias de gran visión que difícilmente se repetirán en el mediano plazo.

La serie de conferencias constitucionales a mediados de los ochenta, las principales ganancias indígenas en el Acuerdo de Charlottetown (rechazado en referéndum), la creación y reporte de la Real Comisión sobre los Pueblos Aborígenes (RCAP, por sus siglas en inglés) a mediados de los noventa, la creación de Nunavut, la negociación de alto nivel y la ratificación del Acuerdo de Nisga'a, señalan el destacable crecimiento del perfil político del pueblo indígena. Pero las fallas de todas las iniciativas pancanadienses y el rechazo al

acuerdo de Nisga'a muestran no sólo los límites de la fuerza política indígena, también contribuyeron a una cierta reducción de las expectativas respecto a las demandas indígenas. Al mismo tiempo, las decisiones judiciales han reafirmado varios derechos aborígenes en una forma que alarmó a una parte significativa de la opinión pública canadiense y produjo límites importantes a las ganancias indígenas. Es en este ambivalente contexto que, después de la elección federal del año 2000, el gobierno de Chrétien realizó el primer intento en décadas para cambiar sustantivamente el Acta India; en el Acta de Gobernanza de las Primeras Naciones proponía, por una parte, fortalecer la relación entre las administraciones de bandas indígenas y sus miembros y por otra, fortalecer las reglas sobre rendición de cuentas de las bandas.

Este intento de "modernización" del Acta India (una misión dudosa por sí misma) recibió una gran oposición por parte de los pueblos indígenas y el gobierno eventualmente lo abandonó. La pregunta es ahora si hay un camino a futuro, fuera de las relaciones coloniales. Las decisiones judiciales han constituido un límite con su afirmación automática de la soberanía canadiense sobre los pueblos indígenas –las cortes canadienses no sacarán a Canadá del colonialismo. El cambio constitucional está bloqueado en el futuro próximo. Dado el destino del Acta de Gobernanza, los gobiernos difícilmente intentarán otra reforma al Acta India, a menos de que una razón muy importante se presentara. La elaboración de tratados se hace con cautela, reafirmando las bases de la identidad política canadiense (la Carta de Derechos y Libertades, respeto a las jurisdicciones en la Federación), pero con poco apoyo del público en la comunidad no indígena. El tema de los derechos indígenas fue prácticamente ignorado en la campaña electoral de 2004.

Mucho del ímpetu para los grandes intentos en los noventa para transformar la relación entre los pueblos indígenas y la sociedad no indígena vino de la llamada Crisis de Oka en el verano de 1990. En ese entonces se necesitó la muerte de un funcionario no indígena de la policía y bloqueos en los caminos y puentes del área de Montreal para que el sistema político tomara acciones. Exceptuando una altamente improbable decisión revolucionaria por parte de la Suprema Corte de Canadá, parece que la única cosa que podría llevar al gobierno a que realizara acciones significativas sería una crisis local de grandes proporciones. Sin tal crisis y con el progresivo arreglo político, las relaciones coloniales seguirán de la misma forma en el futuro cercano.

¿Cómo evolucionará la "amistad" con Estados Unidos en el mundo posterior al 11 de septiembre y la guerra de Iraq?

Existen muy pocos ámbitos de la vida política en Canadá (si es que hay alguno) que no sean afectados por la relación del país con Estados Unidos. La política

exterior y de defensa están inscritas en la alianza con Estados Unidos, pese al énfasis retórico en el multilateralismo y la promoción de la seguridad humana; la política comercial, aunque oficialmente multilateralista, está determinada por el hecho de que cerca del 80 por ciento del comercio de Canadá es con su enorme vecino del sur; gran parte del ímpetu de la política cultural, incluyendo el apoyo a instituciones culturales públicas, proviene de la preocupación del inmenso impacto de la cultura popular estadounidense; la política social, desde el sistema de salud hasta la legalización de la marihuana y los matrimonios del mismo sexo, procura mantener lo distintivo de Canadá frente a las cada vez más divergentes políticas, prioridades y valores en Estados Unidos.

Dada la naturaleza de profundos enconos en la relación con Estados Unidos, los primeros años del nuevo siglo han sido particularmente problemáticos. La crisis por la guerra en Iraq ha sido la más prominente, provocando la preocupación de que Estados Unidos se alejaría de alguna forma de Canadá. Pero no ha sido la única. Las dificultades cotidianas en el manejo de la relación comercial (sobre todo en lo referente a las exportaciones canadienses de productos forestales) son bastante significativas. A esto se han sumado las dificultades de transporte en la frontera después del 11 de septiembre, que han tenido un gran impacto económico y no puede permitirse que sean permanentes; además de las crisis del SARS y las vacas locas en 2003 que cerraron parcialmente la frontera con Estados Unidos. Encima de todo, la mayor falla eléctrica de la historia dejó sin energía a la mayor parte de Ontario y la mayoría de los estados del noreste de la Unión Americana en agosto de 2003, lo que provocó una mayor atención en la profunda integración de las dos sociedades (y que algunos políticos estadounidenses culparan a Ontario, aunque eventualmente se evidenció que la falla se originó en Estados Unidos).

En el ámbito militar, el gobierno de Bush le ha presentado varios retos a Canadá que siguen sin resolverse de una forma o de otra. Los canadienses todavía no se acostumbran a la creación del Comando del Norte y el desarrollo del escudo antimisiles basado en el espacio; y las demandas estadounidenses de que Canadá fortalezca sus fuerzas armadas son respondidas de forma inercial. Mientras tanto, sigue sin ser claro hasta qué punto el rechazo canadiense para involucrarse en la aventura de Iraq haya resultado en la reducción de la cooperación en términos de seguridad en el mediano plazo. Pero los intereses estadounidenses de una seguridad integrada dejan poco espacio para dudar que una nueva era de integración militar y de seguridad está en las puertas de Canadá, y que el país está poco preparado para enfrentarla. En vez de eso, al enorgullecerse de su oposición a la guerra en Iraq, los canadienses parecen poco dispuestos a incrementar las capacidades bélicas del país (especialmente al verse que la presión para hacerlo provendría de Estados

Unidos). Pero por primera vez en más de una década, ahora es posible que los canadienses elijan a un gobierno conservador proestadounidense en los próximos años, una eventualidad que cambiaría esa situación. Más allá de esa posibilidad, la pregunta verdaderamente delicada, para Canadá como para Estados Unidos y otros países, tiene que ver con la mejor forma de combatir al terrorismo, y hasta qué punto esta lucha debe ser de tipo militar (en vez de policial, con trabajo de inteligencia y mayores esfuerzos políticos e incluso culturales). La presión sobre las políticas canadienses de inmigración y refugiados, que funcionarios estadounidenses suelen ver como demasiado generosas y vulnerables a la infiltración de terroristas es sólo un ejemplo de las enormes implicaciones del ambiente pos11-s.

En muchas formas, la escena económica es mucho más sencilla: aunque la izquierda del Canadá anglófono nunca aceptó el Acuerdo de Libre Comercio y el TLCAN, el alto grado de integración entre las economías de Canadá y Estados Unidos es vista como un hecho, un piso del cual Canadá no desea bajar. En este contexto, el tema es, sobre todo, asegurar que Estados Unidos no levante barreras proteccionistas. En segundo lugar, y especialmente en el contexto de los cierres fronterizos luego del 11-s, la discusión de una integración más profunda adquirió un grado de relevancia y respetabilidad que no se había visto antes. La idea es que los actuales arreglos podrían no ser suficientes para asegurar un acceso totalmente seguro a la economía estadounidense, y que Canadá debe hacer todo lo que sea necesario para lograrlo (llegando incluso a la adopción de una sola moneda para América del Norte). Tales nociones siguen siendo minoritarias (inexistentes en el centro de la política canadiense), pero han ido ganando credibilidad. En esta perspectiva, la próxima década probablemente verá un debate sobre lo deseable de buscar una mayor integración, a la vez que nadie esperaría una menor integración.

El papel del gobierno en la sociedad: ¿Más allá del neoliberalismo?

La integración entre Canadá y Estados Unidos ya es tan profunda que hace difícil que una gran parte de las políticas canadienses difieran significativamente de sus equivalentes estadounidenses (y que suelen asociarse con algún aspecto específico de la identidad canadiense). En primer lugar entre estas políticas desde mediados de los noventa está el sistema de salud pública que, junto con el sistema educativo, es el apartado más grande en los presupuestos del gobierno. Dado que son financiados por impuestos de los canadienses, y con opiniones que consideran que los impuestos canadienses no deben ser mucho más altos que los estadounidenses, el creciente costo del sistema de salud coloca a los gobiernos en una situación difícil. Esto se magnifica por

la presencia en Estados Unidos de una enorme industria de salud privada, cuyo “ejemplo” provoca que quienes favorecen al libre mercado en Canadá promuevan el desarrollo de un mayor componente privado en el sistema de salud del país.

Más allá de las presiones estadounidenses en el contrato social canadiense, la existencia de lo que los políticos llaman un “desequilibrio fiscal” entre los gobiernos federal y provinciales está ejerciendo una influencia significativa en el equilibrio entre lo público y lo privado en Canadá. El desequilibrio fiscal se describe generalmente como el hecho de que el gobierno canadiense tiene más dinero que responsabilidades, mientras que los gobiernos provinciales tienen más responsabilidades que dinero. Esta situación, que se remonta al origen de la Federación canadiense, se ha vuelto más grave, primero, con el desarrollo del Estado de bienestar en los años cincuenta y sesenta cuando las provincias desarrollaron sus programas sociales; después en los noventa, cuando el gobierno federal redujo sus transferencias financieras a las provincias para eliminar el déficit fiscal. La solución más obvia para el problema sería que el gobierno federal transfiriera a las provincias parte de sus recursos, pero no es de sorprender que Ottawa esté reticente a dar el dinero y la influencia que tiene. La alternativa, apoyada por Ottawa dado que su influencia y autonomía serían maximizadas, es que el gobierno federal transfiera el dinero a las provincias en el contexto de acuerdos en que las provincias prometan gastarlo según las prioridades federales.

A mediados de los ochenta, el gobierno de Mulroney inició el proceso de llevar la política del gobierno hacia el neoliberalismo. El Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, seguido del TLCAN fue un componente clave de esa tendencia. Al igual que en otros países del mundo “desarrollado” del norte, la implementación de políticas neoliberales en Canadá involucró privatizaciones, desregulación y reducciones de impuestos. Entre otras cosas, se buscaba reducir la inflación y salir del déficit financiero. Mulroney hizo poco en lo segundo y le dejó al gobierno de Chrétien, con Paul Martin como ministro de finanzas el atacar el déficit. En el curso de tres ciclos presupuestales, de 1993 a 1995, Martin eliminó el déficit del gobierno federal y empezó a tener superávit, en parte al transferir costos a las provincias.

El crecimiento del sector privado y la reducción del sector público han provocado el debilitamiento de la infraestructura pública y de su prestigio, lo cual empieza a reconocerse ampliamente entre los actores y observadores políticos. La pregunta es, ¿cómo se resolverá el problema?, si se le da la oportunidad al Parlamento de 2004 con tendencias de izquierda para dejar su marca en la nación, especialmente en el contexto de la necesidad de reforzar la administración pública luego del “escándalo de patrocinios”, podremos ver un alejamiento limitado de las tendencias neoliberales.

Algunas reflexiones finales

Como lo demuestran los capítulos en este libro, Canadá es un país muy grande y complejo, enfrentando desafíos que son a la vez únicos y que tienen resonancia en otras naciones. Es destacable que, en muchas formas, los canadienses todavía están ocupados inventando a su país; de hecho, existen fuerzas políticas que sostienen que Canadá no debería existir como país. En este sentido, si una sola palabra pudiera caracterizar a la política y gobierno canadienses, sería debate. Canadá está en medio de debates sobre temas tan diversos como su sistema económico, el papel de los pueblos indígenas, idiomas, política exterior e incluso la política de defensa. El lugar de Quebec en Canadá sigue sin definirse, y muchos residentes de las provincias del oeste sienten que sus valores y prioridades son ignorados por el centro.

Por muchas razones, Canadá sirve como un excelente estudio de caso para los estudiosos de política latinoamericanos. América Latina y Canadá enfrentan retos similares, como se señaló previamente. Pero una diferencia importante entre Canadá y América Latina se resume en una sola frase: en la misma forma que el gobierno del PRI en el México posrevolucionario, por poner un ejemplo, fue conocido como “la dictadura perfecta”, Canadá ha sido conocido por décadas como “el reino pacífico”. Ha existido, evidentemente, cierta violencia política en la historia canadiense. Pero ha sido rara y limitada, bajo cualquier parámetro. Para los parámetros latinoamericanos, Canadá ha sido y sigue siendo extraordinariamente pacífico.

Al haber mantenido Canadá, en su mayor parte, un nivel de civilidad incomparable con otros países con desafíos similares, o incluso menores, su experiencia ofrece valiosas lecciones respecto a la difícil tarea de lograr el cambio político de forma pacífica. Debido a una larga lista de razones, Canadá y la mayor parte de América Latina se han ignorado mutuamente durante su historia. Pero el TLCAN unió a México y Canadá en una sociedad sin precedentes, y Canadá se integró a la Organización de Estados Americanos; el patrón de mutua ignorancia está en camino de convertirse en algo del pasado. Mientras que las instituciones y cultura democráticas siguen siendo dolorosamente frágiles en gran parte de América Latina, el conocimiento de la experiencia canadiense puede ofrecer a los latinoamericanos herramientas útiles para su propio camino hacia el futuro.

Bibliografía

- ABU-LABAN, Yasmeeen, 2000-2001, "The Future and the Legacy: Globalization and the Canadian Settler State", *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, núm. 4.
- , 2002, "Liberalism, Multiculturalism and the Problem of Essentialism", *Citizenship Studies*, vol. 6, núm. 4.
- y Tim Nieguth, 2000, "Reconsidering the Constitution, Minorities and Politics in Canada", *The Canadian Journal of Political Science*, vol. XXXIII, núm. 3.
- y Christine Gabriel, 2002, *Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment, Equity and Globalization*, Peterborough: Broadview Press.
- y Daiva Stasiulis, 1992, "Ethnic Pluralism Under Siege: Popular and Partisan Opposition to Multiculturalism", *Canadian Public Policy*, vol. 18, núm. 4.
- ACHESON, Dean, 1966, "Canada: «Stern Daughter of the Voice of God»", en Merchant Livingston (coord.), *Neighbours Taken for Granted*, Toronto, Burns and MacEachern.
- ALDECOA, Francisco y Michael Keating, 1999, *Paradiplomacy in Action*, Londres, Frank Cass Publishers.
- ALMOND, Gabriel, 1996, *Comparative Politics Today* (6a. edición), Nueva York.
- AMERINGER, Charles D. (coord.), 1992, *Political Parties of the Americas, 1980s to 1990s: Canada, Latin America, and the West Indies*, Westport, Connecticut, Greenwood.
- AMOS, William, Kathryn Harrison, y George Hoberg, 2001, "In Search of a Minimum Winning Coalition: The Politics of Species-at-Risk Legislation in Canada", en Karen Beazley y Robert Boardman (coords.), *Politics of the Wild: Canada and Endangered Species*, Toronto, Oxford University Press.
- ANDRE, Sigfried, "Party Politics in Canada", en K. Carty R., *Canadian Political Party Systems: A Reader*, Peterborough, Broadview.
- ASCH, M. 1988, *Home and Native Land. Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*, Scarborough, Ontario, Nelson Canada.
- AUCOIN, Peter (coord.), 1985, *Institutional Reforms for Representative Government*.
- , 1985, *Party Government and Regional Representation in Canada*, Toronto, University of Toronto.
- BADIE, Bertrand, 1993, *Política Comparada*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- BAKVIS, Herman (coord.), 1991, *Canadian Political Parties: Leaders, Candidates, and Organization*, Toronto: Dundurn.

- , 1991, *Representation, Integration, and Political Parties in Canadá*, Toronto, Dundurn.
- BALTHAZAR, Louis, 1992, "The other side of Canada-U.S. Relations", en John English (coord.), *Making a Difference? Canada's foreign policy in a changing world order*, Toronto, Lester Publishing Limited.
- BARTLET, J., 1945, *North Atlantic Triangle*, Nueva York, Columbia University Press.
- BASHEVKIN, Sylvia B., 1991, *Toeing the Lines: Women and Party Politics in English Canada*, Toronto, Oxford University.
- BEAUDOIN, Gérald, 2002, "Resultados del referéndum: La evolución constitucional de Canadá", en Craig Brown, *La historia ilustrada de Canadá*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- BELANGER, Claude, 2003, *Quebec History*, Disponible en [<http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/>].
- BERCUSON, David, 1992, "Canada, NATO and Rearmament, 1950-1954: Why Canada Made a Difference (But not for very long)", en John English y Norman Hillmer (coords.), *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, Lester Publishing Limited.
- BERNSTEIN, Steven, 2002, "International institutions and the framing of domestic policies: The Kyoto Protocol and Canada's response to climate change", *Policy Sciences*, vol. 35.
- BIRD, J., L. Land y M. Macadam, 2002, *Nation to Nation. Aboriginal Sovereignty and the Future of Canada*, Toronto, Irwin Publishing.
- BISSOONDATH, Neil, 1993, "A Question of Belonging: Multiculturalism and Citizenship", en William Kaplan (coord.), *Belonging: The Meaning and Future of Canadian Citizenship*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press.
- BLANCHETTE, Arthur E. (coord.), 1994, *Canadian Foreign Policy 1977-1992: Selected Speeches and Documents*, Ottawa, Carleton University Press.
- BOIVIN, Dominique, 1985, *Le lobbying ou le pouvoir des groupes de pression*.
- BONIN, Bernard, 1967, *L'Investissement Étrange à Long Terme au Canada*, Montreal, Les Presses de l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal.
- BRATT PAULSTON, Christina, y G. Richard Tucker (coord.), 2003, *Sociolinguistics. The Essential Readings*, Oxford, Blackwell Publishing.
- BRETON, Raymond, 1986, "Multiculturalism and Canadian Nation-Building", en Alan Cairns y Cynthia Williams (coords.), *The Politics of Gender, Ethnicity and Language in Canada*, Toronto, University of Toronto Press en cooperación con el Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects of Canada.
- BRODIE, Janine, 2002, "Citizenship and Solidarity: Reflections on the Canadian Way", *Citizenship Studies*, vol. 6, núm. 4.
- , 1989, *Crisis, Challenge, and Change: Party and Class in Canada Revisited*, Ottawa, Carleton University.
- , 2000, *Election 2000: searching for a vision*, en (<http://www.ualberta.ca/ExpressNews/ideas/guest/2000/111700.htm>)
- BROOK, Tom, 1991, *Getting Elected in Canada*, Stratford, Mercury.

- BROOKS, Stephen, 2001, "A tale of two elections: what the leader's rhetoric from the 2000 elections tells us about Can-Am political culture differences", ponencia presentada en la Reunión bienal de la Asociación de Estudios Canadienses en Estados Unidos, en San Antonio, Texas, 14-18 de noviembre de 2001.
- BROWN, Craig, 1994, *Historia Ilustrada de Canadá*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- BROWN, DeNeen I., 2002, "Canada Wary of U.S. Anti-Terror Plan: Some Fear a Continental System Would Threaten Ottawa's Sovereignty", *The Washington Post*, 24 de febrero.
- BRUNELLE, Dorval, y Christian Deblock, 1984, *Le Libre Échange par Défaut*, Montreal, VLB Éditeur.
- BUZAN, Barty, y Gerald Segal, 1996, "The rise of lite powers: A Strategy for the post-modern state", *World Policy Journal*, vol. 13, núm. 3.
- CAIRNS, A. 2000, *Citizens Plus. Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- CAROLL, William, (ed.), 1992, *Organizing Dissent. Contemporary Social Movements in Theory and Practice. Studies in the Politics of Counter-Hegemony*, Toronto Garamond.
- CARTY, Kenneth, 1992, "Three Canadian Party System" en Kenneth Carty R. (ed.), *Canadian Political Party System: A Reader*, Peterborough, Broadview.
- CALVET, Louis-Jean, 2002, *Le marché aux langues. Les effets linguistiques de la mondialisation*, París, Plon.
- CAMERON, David, y Richard Simeon, 1992, "Intergovernmental Relations and Democratic Citizenship", en pre-publication format, CCDM, 1999.
- CAMILLERI, J. y Falk, J., *End of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world*, Edward Elgar Press.
- CARDINAL, François, 1er juillet 2000, "Ottawa défend la loi 101 devant L'UNESCO", *Le Devoir*.
- CARDINAL, Linda, 2000, "Le pouvoir exécutif et la judiciarisation de la politique au Canadá. Une étude du Programme de contestation judiciaire", *Politique et Sociétés*, vol. 20, núm. 1.
- CARTY, R. Kenneth, 1989, *Canadian Political Parties in the Constituencies* [este texto es el volumen 23 de los estudios patrocinados por Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.]
- CASTRO Rea, Julián, 1997, "Blitzkrieg: The 1997 Canadian Elections", *Voices of Mexico*, núm. 41, Octubre-Diciembre.
- , 1997, *Elecciones en Canadá*, México D.F., CISAN-UNAM.
- , Graciela Ducatenzeiler y Philippe Faucher, 1990, "La tentación populista: Argentina, Brasil, México y Perú", en *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm.2.
- , 1999, "El conservadurismo político en Canadá: orígenes y manifestaciones contemporáneas" en Mónica Vereza C. y Silvia Núñez G. (coords.), *Estados Unidos y Canadá ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?*, México, CISAN-UNAM.

- , 2000, "El federalismo en Canadá, ayer y hoy", en Guillermo Ibarra y Ana Luz Ruelas (coords.), *México y Canadá en la globalización. Fronteras tensionadas en América del Norte*, México, UAS-Miguel Ángel Porrúa.
- CHAPOY BONIFAZ, Alma, 2000, *El Sistema Monetario Internacional*, México D.F., Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Miguel Ángel Porrúa Editores.
- CHAREST, Jean, 1995, "Building a New Conservative Agenda", *Canadian Speeches: Issues of the Day*, vol. 9. núm. 2.
- CHEVRIER, Marc, "Federalismo canadiense y autonomía de Quebec: perspectiva histórica", en *Études & Documents de la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Relaciones Internacionales de la Provincia de Quebec*.
- , 1997, *Des lois et des langues au Québec. Principes et moyens de la politique linguistique québécoise*, Quebec, Ministerio de Relaciones Internacionales.
- CLARCKSON, Stephen, y Marjorie Cohen (coords.), 2004, *Governing Under Stress: Middle Power and the Challenge of Globalization*, Canadá, Zed Editores, (en prensa).
- CLARKE, Harold D., 1990, *Absent Mandate: Interpreting Change in Canadian Elections*, Toronto, Gage Educational.
- CLARK-JONES, Melisa, 1987, *A Staple State: Canadian Industrial Resources in Cold War*, Toronto, University of Toronto Press.
- CLARKSON, Stephen, 1968, *An Independent Foreign Policy for Canada?* Ottawa, Carleton University.
- COHEN, Andrew, 2003, *While Canada Slept. How We Lost Our Place in the World*, Toronto, McClelland & Stewart Ltd.
- COLACRAI de Trevisan, Myriam, 1998, *El Ártico y la Antártica. Su rol en las relaciones internacionales. Su relevancia desde la perspectiva ambiental*, Rosario, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario/Centro de Estudios Canadienses de Rosario.
- COOK, Ramsay, 1994, "El Triunfo y las Penas del Materialismo", en *Historia Ilustrada de Canadá*, México, D.F.
- , 1995, *Canada, Quebec and the uses of nationalism* (Segunda edición). Toronto, McClelland & Stewart.
- COTTERET y Jean-Marie Claude Emeri, 1970, *Les systèmes électoraux*, París, Presses Universitaires de France.
- COTTON, Roger, y Alastair Lucas, 2000, *Canadian Environmental Law* (Segunda edición), Toronto, Butterworths.
- COULON, Jocelyn, 1994, *Soldiers of Diplomacy. The United Nations, Peacekeeping and the New World Order*, Toronto, University of Toronto Press.
- COUTURE, Claude, 1996, *La loyauté d'un laïc. Pierre Elliott Trudeau et le libéralisme canadien*, Montréal/París, L'Harmattan.
- CREIGHTON, D. John A. McDonald, 1952, *The Young Politician*, Canada, The MacMillan Company.
- CROSS, Michael, 1971, *Free Trade, Annexation and Reciprocity 1846-1854*, Canada, Holt.
- CRYSTAL, David, 2002, *Language Death*, Cambridge: Cambridge University Press.

- DAHL, Robert, 1991, *Los dilemas el pluralismo democrático*, México, D.F., Conaculta y Alianza Editorial.
- DALES, J. H., 1966, *The Protective Tariff in Canada's Development*, Toronto, University of Toronto Press.
- DELL, Samuel, 1981, *Bloques de Comercio y Mercados Comunes*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- DELVOIE, Louis A. 2000, "Canada and International Security Operations: The Search for Policy Rationales", en Michael J. Tucker, Raymond B. Blake, y P.E. Bryden (coords.), *Canada and the New World Order: Facing the New Millennium*, Toronto, Irwin Publishing.
- DENIS, Claude, 1997, *We Are Not You. First Nations and Canadian Modernity*, Peterborough, Broadview Press.
- , 2000, "El autogobierno como derecho inherente de las comunidades indígenas en Canadá: el Acuerdo Nisga'a en Columbia Británica", en Teresa Gutiérrez-Haces (coord.), *Canada. Un Estado Posmoderno*, México, D.F., Plaza y Valdés.
- , 2002, "Indigenous Citizenship and History in Canada: Between Denial and Imposition", en R. Adamoski, D.E. Chunn, y R. Menzies (coords.), *Contesting Canadian Citizenship: Historical Readings*, Peterborough, Broadview Press.
- DICKASON, O.P., 2002, *Canada's First Nations. A History of Founding Peoples from Earliest Times* (tercera edición), Toronto, McClelland & Stewart.
- DION, Léon, 1998, *La révolution dérouterée 1960-1976*, Montréal, Boréal.
- DION, Stephane, 1988, "Beyond Plan A and Plan B: The two debates on Canadian Unity", en Doern, G. Bruce, y Thomas Conway, 1994, *The Greening of Canada: Federal Institutions and Decisions*, Toronto, University of Toronto Press.
- DOERN, G. Bruce, 2002, "The Chrétien Liberals' Third Mandate: The Security Aftermath and National Priorities", en G. Bruce Doern (coord.), *How Ottawa Spends 2002-2003. The Security Aftermath and National Priorities*, Toronto, Oxford University Press.
- DORAN, Charles F. 1988, "The Origins and Limits of NATO Cohesion", en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal (coords.), *America's Alliances and Canadian-American Relations. North American Security in a Changing World*, Toronto, Summerhill Press.
- DRUMMOND, I. M., y Hillmer, Norman, 1989, *Negotiating Free Trade: The United Kingdom, the United States, Canada, and the Trade Agreements of 1938*, Wilfrid Laurier, University Press.
- DUMAS, Guy, 30 de noviembre de 2001, "La politique linguistique québécoise : perceptions et réalités". Cardiff: Asamblea Nacional del País de Gales.
- DWIVEDI, O.P., Patrick Kyba, Peter J. Stoett, y Rebecca Tiessen, 2001, *Sustainable Development and Canada: National and International Perspectives*, Peterborough, Broadview Press.
- EARLY Canadiana Online, 2003, *Canada's Constitutional History*, disponible en, <http://www.canadiana.org/eco/english/>.

- EDWARDS, Steven, 2002, "UN Accuses Canada of Racism", *The National Post*, 7 de agosto del 2002, p. A11 y Canadian Press, "UN Rebukes Canada for Treatment of Minorities", Disponibles en: [http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/Sortry/CTVNews/20020806/Canada_UN_Minorities_020806].
- EHRING, George y Wayne Roberts, 1993, *Giving away a Miracle. Lost Dreams, Broken Promises and the Ontario NDP*, Oakville, Mosaic Press.
- ERFURT, Jürgen (coord.), 1996, *De la polyphonie à la symphonie. Méthodes, théories et faits de la recherche pluridisciplinaire sur le Canada français*, Leipzig, Les Presses de l'Université de Leipzig.
- FACAL, Joseph, 1999, *Quebec's Political and Constitutional Status*, Quebec, Ministerio de Relaciones Intergubernamentales.
- FAFARD, Patrick y Kathryn Harrison (coords.), 2000, *Managing the Environmental Union: Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- FAFARD, Patrick, 2000, "Groups, Governments and the Environment: Some Evidence from the Harmonization Initiative", en Patrick Fafard y Kathryn Harrison (coords.), *Managing the Environmental Union: Intergovernmental Relations and Environmental Policy in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- FEIGERT, Frank B., 1989, *Canada Votes, 1935-1988*, Durham, Duke University.
- FINLAY, J.L. y D.N. Sprague, 1984, *The Structure of Canadian History*, Scarborough, Prentice-Hall.
- FOREMAN-PECK, James, 1995, *Historia Económica Mundial*, España, Prentice Hall.
- FOUCHER, Pierre, 1999, "Les droits linguistiques au Canada", en Joseph-Yvon Thériault, *Francophonies minoritaires au Canada. L'état des lieux*, Moncton, Éditions d'Acadie.
- FREGAULT, Guy, 1963, *Histoire du Canada par les Textes*, Tomo I (1534-1854), Ottawa, Ediciones Fides.
- FRIZZELL, Alan Stewart, Jon H. Pammett y Anthony Westell, 1989, *The Canadian General Election of 1988*, Ottawa, Carleton University.
- FRY, HEDY, 1997, "Liberal Party: A Continued Commitment to the Ideals of Multiculturalism", en Andrew Cardozo y Louis Musto (coords.), *The Battle over Multiculturalism: Does it Help or Hinder Canadian Unity?* Ottawa, Pearson Shoyama Institute.
- GAGNON, Alain, 1998, *Quebec y el Federalismo Canadiense*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- GIBBINS, Roger, 1994, *Conflict & Unity-An Introduction to Canadian Political Life*, Scarborough, Nelson Canada.
- GIDDENS, Anthony, 2001, *The consequences of modernity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GIRARD, Jaques, 2000 "El papel de la sociedad civil: el proceso electoral canadiense", en B.A. Driscoll, S. Núñez y J. Castro Rea (coords.), *Los procesos electorales en América del Norte en 1994*, México CISAN/UNAM.
- GRANATSTEIN, J.L. y Hillmer, N., 1999, *Prime Ministers*, Toronto, Harper-Collins Publishers.

- GRENIER, Yvon, 2000, "Our Dictatorship: Canada's Trilateral relations with Cuba", en Fen Osler Hampson y Maureen Appel Molot (coords.), *Canada Among Nations*, Toronto, Oxford University Press.
- GUAY, Dominique, 1997-1998, "NORAD: A Good Thing for Canada. Should Canada Increase its Support?", en <http://www.fas.org/news/Canada/0039.htm>
- GUIBERNAU, Montserrat, 1996, *Los nacionalismos*, Barcelona, Ed. Ariel.
- GUTIÉRREZ-HACES, Teresa, 1993, "Experiencias y coincidencias de una vecindad bajo el libre-cambio: Canadá, México y Estados Unidos", en Benito Rey (comp.), *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canada*, México D.F., Siglo XXI editores.
- y Mónica Vereá, 1994, *Canadá en transición*, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte.
- , 1997, "Canadá y México: Vecindad Interferida", en *Los Vecinos del Vecino*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México D.F., Secretaría de Relaciones Exteriores.
- , 1999, "Canadá Descubre las Américas: Entre Un Liderazgo en la Promoción de la Democracia y las Exigencias del Libre Comercio", en *Revista Relaciones Internacionales*, México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- (coord), 2000, *Canadá, un Estado Posmoderno*, México, D.F., Plaza y Valdés.
- , 2000a, "La Diplomatie Économique du Canada vis á vis de l'Amérique Latine", *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 34, Francia.
- , 2000b, "Canadá y el Libre Comercio. Un Análisis de su Reciente Participación en los Acuerdos Comerciales en América del Norte", en *Canadá Un Estado Posmoderno*, México D.F., Plaza y Valdés.
- , 2002, *Procesos de Integración Económica en México y Canadá*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- , 2003, "Identity and Otherness in Canadian Foreign Policy", en Gaffield y Gould, *The Canadian Distinctiveness into the XXIst Century*, Ottawa, University of Ottawa Press.
- , 2004, "The Roots of the North American Economic Development", en Abu-Laban, Jhappan y Rocher, *North American Politics: Globalization and Culture*, United Kingdom, Carleton University, (en prensa).
- GUY, James John, 1995, *How We Are Governed – The Basics of Canadian Politics and Government*, Toronto, Harcourt Brace & Company Canada.
- GWYN, Richard, 1995, *Nationalism Without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian*, Toronto, McClelland & Stewart.
- HAGLUND, David G. 1997, "The NATO of its Dreams? Canada and the Cooperative Security Alliance", *International Security*, vol. 52, núm. 3.
- HARRISON, Kathryn, 1994, "Prospects for Intergovernmental Harmonization in Environmental Policy", en Doug Brown y Janet Hiebert (coords.), *Canada: The State of the Federation 1994*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- , 1996, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press.

- , 2002, "Federal-Provincial Relations and the Environment: Unilateralism, Collaboration, and Rationalization", en Debora L. VanNijnaten y Robert Boardman (coords.), *Canadian Environmental Policy: Context and Cases* (Segunda edición). Toronto, Oxford University Press.
- HARRISON, Trevor, 1995, *Of Passionate Intensity. Right-Wing Populism and the Reform Party of Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- , 2002, *Requiem for a lightweight. Stockwell Day and image politics*, Montreal, Black Rose.
- HART, Michael, y Brian Tomlin, 2002, "Inside the Perimeter: The US Policy Agenda and Its Implications for Canada", en Bruce Doern (coord.), *How Ottawa Spends 2002-2003. The Security Aftermath and National Priorities*, Toronto, Oxford University Press.
- HAWKES, Arthur, 1911, "An Appeal to the British-Born", *British News of Canada*, Toronto.
- HELD, David, Anthony Mc Grew, David Goldblatt, y Jonathan Perraton, 1999, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.
- HELLMAN, Gunther, 1996, "Goodbye Bismark? The Foreign Policy of Contemporary Germany", *Mershon International Studies Review*, vol. 40.
- HENRY, Frances, Carol Tator, Winston Mattis, y Tim Rees, 2000, *The Colour of Democracy: Racism in Canadian Society* (Segunda edición), Toronto, Harcourt Brace.
- HINZ, Evelyn J., 1996, "What is Multiculturalism? A Cognitive Introduction", *Mosaic*, vol. 29, núm. 3.
- HOBSON, Sharon (18 de diciembre 2002), "Canada's about-turn on split procurement", *Jane's Defence Weekly*.
- (17 julio 2002), "Canada faces some tough choices in budget crunch", *Jane's Defence Weekly*.
- (25 de diciembre 2002), "Canada-US joint operation to tighten defences", *Jane's Defence Weekly*.
- (26 febrero 2003), "Canadian budget boost «keeps military solvent»", *Jane's Defence Weekly*.
- HOLMES, John W., 1966, "Is there a Future for Middlepowermanship?", en J. King Gordon (coord.), *Canada's Role as a Middle Power*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs.
- , 1966, "Is there a Future for Middlepowermanship?", en J. King Gordon (coord.), *Canada's Role as a Middle Power*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs.
- HONDERICH, John, 1987, *Arctic Imperative. Is Canada Losing the North?*, Toronto, University of Toronto Press.
- HUGH THORBURN G., 1985, *Interest Groups in the Canadian Federal System*.
- IANNI, Octavio, 1996, *Teorías de la globalización*, México, D.F., Editorial Siglo XXI.
- INGLIS, Christine, 1996, "Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity", *Most, Policy Papers* 4, París, UNESCO.
- INGLIS, K.S., 1988, "Multiculturalism and National Identity", Paper delivered at the Australian National University.

- JACKSON, Robert J, y Doreen Jackson, 1994, *Politics in Canada*, Scarborough, Prentice-Hall.
- y Gregory S. Mahler (coords.), 1994, *Los sistemas políticos de América del Norte en los noventa. Desafíos y convergencias*, México, D.F., CISAN-UNAM.
- JAMES John, Guy, 1995, *How We Are Governed – The Basics of Canadian Politics and Government*, Toronto, Harcourt Brace & Company Canada.
- JESON, Jane, y Susan Phillips, 1996, "Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada", en *International Journal of Canadian Studies*, vol. 14.
- JOHNSTON, Larry, 2000, *Politics* (Segunda edición) Canadá: Broadway Press.
- JOHNSTON, Richard, 1991, *Letting the People Decide: Dynamics of a Canadian Election*, Standford, Standford University.
- JONG, Simone, 1996, "New Democratic Party: Standing Up for Our Values", en Alain Gagnon y Andrew Brian Tanguay (coords.), *Canadian Parties in Transition: Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Prentice-Hall Canada.
- JUILLET, Luc y Glen Toner, 1997, "From Giant Leaps to Baby Steps: The Liberals Environmental Policy", en Gene Swimmer (coord.), *How Ottawa Spends 1997-98*, Ottawa, Carleton University Press.
- JUILLET, Luc, 1998, "Les politiques environnementales canadiennes", en Manon Tremblay (coord.), *Les politiques publiques canadiennes*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.
- JUTEAU, Danielle, 2002, "The Citizen Makes an Entrée: Redefining the National Community in Quebec", *Citizenship Studies*, vol. 6, núm. 4.
- KALLEN, Evelyn, 1982, "Multiculturalism: Ideology, Policy, and Reality", *Journal of Canadian Studies*, vol. 17.
- KALLEN, Evelyn, 1995, *Ethnicity and Human Rights in Canada* (segunda edición), Toronto, Oxford University Press.
- KARNS, Margaret P, y Karen A. Mingst, 1994, "Maintaining International Peace and Security: UN Peacekeeping and Peacemaking", en Michael T. Clare y Daniel C. Thomas, *World Security. Challenges for a New Century*, Nueva York, St. Martin's Press.
- KEATING, Michael, 1996, *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona, Editorial Ariel.
- KEATING, Tom, y Larry Pratt, 1988, *Canada, NATO and the Bomb. The Western Alliance in Crisis*, Edmonton, Hurtig Publishers.
- KENNEDY, Paul, 1993, *Hacia el siglo XXI*, Plaza & Janes.
- KINCAID, John, 1998, "The International Competence of US States and their local Governments", *Journal of Regional and Federal Studies*, Portland, Frank Cass Journals.
- KINGSLEY, Jean Pierre, 2000, "Participación democrática en Canadá: la elección general de 1993", en Bárbara Driscoll, Silvia Núñez y Julián Castro Rea (coords.), *Los procesos electorales de América del Norte en 1994*, México, D.F., CISAN/UNAM.
- KIRTON, John, 1997, "Foreign Policy under the Liberals", en F.O. Hampson, *Canada Among Nations 1997: Asia-Pacific Face-Off*, Ottawa, Carleton University Press.

- KRAUSE, Robert y R.H. Wagenberg, 1995, *Introductory Readings in Canadian Government & Politics*, Toronto, Copp Clark.
- KYMILCKA, Will, 1998, "Le fédéralisme multinational au Canada : un partenariat à repenser", en Guy Laforest y Roger Gibbins (coord.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montreal, Institut de recherche sur les politiques publiques.
- , 1992, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press.
- , 1998, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, Oxford University Press.
- LAFOREST, Guy and Douglas Brown, 1994, *Integration and Fragmentation, The Paradox of the Late Twentieth Century*, Institute of Intergovernmental Relations, Ontario Queen's University.
- LANDES, Ronald, 1995, *The Canadian Policy* (cuarta edición), Scarborough, Ontario, Prentice Hall Canada Inc.
- LAPONCE, Jean, 1984, *Langue et territoire*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval.
- LAROSE, Gérald, 2003, "Une cinquième rupture. Les États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Quebec", en Simon Langlois y Jean-Louis Roy, *Briser les solitudes. Les francophonies canadiennes et québécoises*, Quebec, Éditions Nota bene.
- LAURIER, Wilfrid, 1910-1911, *Debates*, Ottawa, House of Commons.
- LAXER, James, 1973, *Canadian Manufacturing and US Trade Policy*, Toronto, McClelland and Stewart.
- , 1996, *In Search of a New Left. Canadian Politics after the Neoconservative Assault*, Toronto, Penguin Books.
- LE PRESTRE, Philippe, y Peter J. Stoett, 2001, "International Initiatives, Commitments, and Disappointments: Canada, CITES, and the CBD", en Karen Beazley y Robert Boardman (coords.), *Politics of the Wild: Canada and Endangered Species*, Toronto, Oxford University Press.
- LEESON, Howard y Wilfred Vanderelst, 1973, *External Affairs and Canadian Federalism: The History of a Dilemma*, Holt, Toronto/Montreal, Rinehart and Winston of Canada Ltd.
- LEVANT, Ezra, 2002, *Fight Kyoto: The Plan to Protect our Economic Future*, Calgary, JMCK Publishing.
- LÉVESQUE, René y Alf Chaiton, 1977, "Education in a Changing Society: A View from Quebec", en Alf Chaiton y Neil McDonald (coords.), *Canadian Schools and Canadian Identity*, Toronto, Gage.
- LEVINE, Marc V., 1997, *La reconquête de Montréal*. Montreal, VLB Éditeur.
- LEVITT, Kari, 1970, *Silent Surrender: the Multinational Corporation in Canada*, Toronto, Macmillan.
- LEYTON-BROWN, David, 1988, "Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances", en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal (coords.), *America's Alliances and Canadian-American Relations. North American Security in a Changing World*, Toronto, Summerhill Press.

- LIPSET SEYMOUR, Martin, 1990, *Continental Divide. The values and Institutions of the United States and Canada*, Nueva York, Routledge.
- LISÉE, Jean-François, 2001, "Invest in Quebec's uniqueness", *Inroads*, núm. 10.
- LUTZ, Donald. 2000, "Thinking about constitutionalism", *Publius*, vol. 30, núm. 4.
- MACDONALD, Doug, y Heather Smith, 1999, "Promises Made, Promises Broken: Questioning Canada's Commitment to Climate Change", en *International Journal*, vol. 55.
- MACDONALD, Doug, 1991, *The Politics of Pollution: Why Canadians Are Failing their Environment*, Toronto, McClelland and Stewart.
- MACPHERSON, 1953, *Democracy in Alberta: Social Credit and Party System*, Toronto, University of Toronto Press.
- MACIVOR, Heather, 1996, "Do Canadian Political Parties Form a Cartel?", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 2.
- MAISONNEUVE, Mélanie, 2003, *Le fédéralisme et la protection des espèces en péril au Canada*, Tesis de maestría, Ottawa, Departamento de ciencia política, Universidad de Ottawa.
- MANDEL, Michael, 2000, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*, Toronto, Thompson Educational Publishing y Morton: Frederick y Rainer Knopff, *The Charter Revolution and the Court Party*, Peterborough, Broadview.
- MARTEL, Angéline, 2001, *Droits, écoles et communautés en milieu minoritaire: 1986-2002*, Analyse pour un aménagement du français par l'éducation, Ottawa, Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales.
- MASTERS, Donald, 1932, *La Réciprocité 1846-1911*, Ottawa, Société Historique du Canada.
- MAY, Stephen, 2001, "English hegemony and its critics: North American debates", en Stephen May, *Language and Minority Rights. Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language*, Essex, Pearson Education Limited.
- MCCLELLAND, Susan, 2001, "Looking on with cynicism", *Maclean's*, 9 de abril.
- McKERCHER, y Aronsen, 1996, *The North Atlantic Triangle in a Changing World*, Toronto, University of Toronto Press.
- McNAUGHT, Kenneth, 1988. *The Penguin History of Canada*, Toronto, Penguin Books (cuarta edición).
- McRAE, Kenneth D. 1975, "The Principle of Territoriality and the Principle of Personality in Multilingual States", *International Journal of Sociology of Language*, núm. 4.
- McROBERTS, Kenneth, 1997, *Misconceiving Canada*, Toronto, Oxford University Press.
- MOORE, Christopher, 1997, *How the Fathers Made a Deal*, Canada, M&S editors.
- MORTON, Desmond, 1994, "Tensiones de la Abundancia", en *Historia Ilustrada de Canadá*, México, Fondo de Cultura Económica.
- , 2001, *A short history of Canada* (quinta edición), Toronto, McClelland & Stewart Ltd.
- Most Newsletter*, núm. 3, 1995 (<http://www.unesco.org/most/newlet3e.htm>).

- MUIRHEAD, B.W., 1992, *The Development of Postwar Canadian Trade*, McGill-Queen's University Press.
- NELSON POLITICAL SCIENCE RESOURCE CENTER, 2004, *Introduction to Canadian Politics*. Disponible en [http://hed.nelson.com/products/rc_main.asp?topcat=Political+Science].
- NETTLE, Daniel y Suzanne Romaine, 2000, *Vanishing Voices: The extinction of the world's languages*, Oxford, Oxford University Press.
- NORRIE, K. y Owsram, D. 1996, *A History of the Canadian Economy*, Edmonton, University of Alberta.
- NOSSAL, Kim Richard, 1992, "A European Nation? The Life and Times of Atlanticism in Canada", en John English y Norman Hillmer (coords.), *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order*, Toronto, Lester Publishing Limited.
- , 1997, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice-Hall.
- , 1999, "Lonely Superpower or Unapologetic Hyperpower? Analyzing American Power in the Post-Cold War Era", documento presentado a la reunión bienal de la Asociación Sudáfricana de Estudios Políticos, Saldanha, Cabo Occidental, 29 de junio 2 de julio de 1999.
- NUNBERG, Geoffrey, 2002, "Langues et communautés linguistiques à l'époque du discours électronique", en Denis Lacorne y Tony Judt (coords.), *La politique de Babel. Du monolinguisme d'État au plurilinguisme des peuples*, Paris: Karthala.
- OLGUÍN, Francisco, 1996-1997, "La cuestión de Quebec y la unidad de Canadá: retos, riesgos y perspectivas", en la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 51.
- OLIVER, Dean F., 2000, "Canadian International Security Policy and the North Atlantic Treaty Organization: A Contradiction in Terms?", en Michael J. Tucker, Raymond B. Blake y P.E. Bryden (coords.), *Canada and the New World Order: Facing the New Millennium*, Toronto, Irwin Publishing.
- OVERBY, Marvin L. 1999, "Partidos y partidismo en Estados Unidos y Canadá", en Julián Castro Rea, Robert J. Jackson y Gregory S. Mahler (coords.), *Los sistemas políticos de América del Norte en los noventa. Desafíos y convergencias*, México, D.F., CISAN-UNAM.
- PAMMET, John H. y Christopher Dornan, 2001, *The Canadian general election of 2000*, Toronto, Dundurn.
- PAULSTON, Christina Bratt, 2003, "Language Policies and Language Rights", en Christina Bratt Paulston y G. Richard Tucker (coords.), *Sociolinguistics. The Essential Readings*, Oxford, Blackwell Publishing.
- PENNIMAN, Howard Rae (coord.), 1981, *Canada at the Polls, 1979 and 1980: A Study of the General Elections*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- PETERS, Guy, 2001, "Mondialisation, institutions et gouvernance", en Guy Peters y Donald Savoie (coords.), *La gouvernance au XXIe siècle : revitaliser la fonction publique*, Ottawa, Quebec, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval.

- POMFRET, Richard, 1964, *The Economic Development of Canada*, Canada, Nelson.
- PRESTHUS, Robert Vance, 1974, *Elites in the Policy Process*, New York, Cambridge University.
- PRESTON, Manning, 1995, "Reform Movement Driven by Populism", *Canadian Speeches Issues of the Day*, vol. 9, núm. 2.
- PROSS, Paul A., 1985, *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University.
- RESNICK, Philip, 1994, *Thinking English Canada*, Toronto, Stoddart Publishing Co. Limited.
- REFORMA (NX/EFE/AFP), 26 de octubre de 1995, "Rechazan indígenas separación de Quebec".
- RHÉAL, Landry y Allard Rhéal, 1996, "Vitalité ethnolinguistique: une perspective dans l'étud de la francophonie canadienne", en Jürgen Erfurt (dir.), *De la polyphonie a la symphonie. Méthodes, théories et faits de la recherche pluridisciplinaire sur le Canada francais*, Leipzig, Les Presses de l' Université de Leipzig.
- RIDDELL-DIXON, Elizabeth Mary, 1985, *The Domestic Mosaic: Domestic Groups and Canadian Foreign Policy*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs.
- ROCHLIN, James, 1994, *Discovering the Americas*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- ROGER, Gibbins, 1994, *Conflict & Unity – An Introduction to Canadian Political Life*, Scarborough, Nelson Canada.
- ROSAS, María Cristina, 1994, "Canada y la geopolítica de América del Norte en los noventa", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 2.
- SAYWELL, John, 1994, *Canada – Pathways to the Present*, Toronto, Stoddart.
- SCHUGARMAN, David, y James Finch, 1997, "The unconstitutionality of state and local enactments in the United States Restricting Business ties with Burma", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, núm. 30.
- SÉGUIN, Rhéal, 2002, "Quebec's Approach to Unity Lauded", *The Globe and Mail*, 24 de mayo.
- SEIDLE, F. Leslie (coord.), 1992, *Provincial Party and Election Finance in Canada*, Toronto, Dundurn.
- SENS, Allen, 1997, *Somalia and the Changing Nature of Peacekeeping. The Implications for Canada*, Ottawa, Minister of Public Works and Government Services.
- SHARMAN, Campbell (coord.), 1993, *Parties and Federalism in Australia and Canada*, Canberra, Federalism Research Centre/The Australian National University.
- SHARP, Mitchell, 1972, "Canada-U.S. Relations: Options for the Future", *International Perspectives*, Otoño.
- , 1994, *Which Reminds Me. A Memoir*, Toronto, University of Toronto Press.
- SIFTON, Clifford, 1910-1911, *Debates*, Ottawa, House of Commons.
- SIMPSON, Jeffrey, "A Few Things a True Conservative Should Remember about Canada", *The Globe and Mail*, 18 de agosto 1995, p. 8a.
- , 1995, "A Right-Wing Populism, Once Foreign to Ontario, Redefines Politics", *Globe and Mail*, 2 de junio, p. 18a.

- , 2003, "If only moral superiority counted as foreign aid", *Globe and Mail*.
- SIOUI, G., 1992, *For an Amerindian Autohistory. An Essay on the Foundations of a Social Ethic*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press.
- SMITH, Heather, 2002, "Dollar Discourse: The Devaluation of Canada's Natural capital in Canadian Climate Change Policy", en Debora L. VanNijnaten y Robert Boardman (coords.), *Canadian Environmental Policy: Context and Cases* (Segunda edición). Toronto, Oxford University Press.
- SOLDATOS, Panayotis y Hans Michelmann, 1990, *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- SPENCER, Robert, 1957, *Canada in the World 1946-1949*, Toronto, Oxford University Press.
- STACKHOUSE, John y Patrick Martin, 2002, "Interview with Aga Khan, Canada, A model for the World", *The Globe and Mail*, 2 de febrero.
- STAIRS, Denis, 2000, "Canada and the New World Order", en Michael J. Tucker, Raymond B. Blake y P.E. Bryden (coords.), *Canada and the New World Order: Facing the New Millenium*, Toronto, Irwin Publishing.
- STANLEY and Stein, 1977, *América Colonial*, México, D.F., Siglo XXI.
- STARNES, John, 2001, *Closely Guarded. A Life in Canadian Security and Intelligence*, Toronto, Toronto University Press.
- STEVENS, Paul, 1970, *The 1911 General Election: A Study in Canadian Politics*, Toronto, The Copp. Clark Publishing Company.
- STEVENSON, Garth, 1989, *Federalism in Canada*, Toronto, McClelland & Stewart, Inc.
- TAYLOR, Charles, 1982, *Radical Tories. The Conservative Tradition in Canada*, Toronto, Anansi.
- , 2000, "The Politics of Recognition", en Amy Gutmann (coord.), *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton, Princeton University Press.
- The Action Plan for Official Languages*, Ottawa, Gobierno de Canadá, 2003, <http://www.pco-bcp.gc.ca>
- TOMBLIN, Stephen G., 1995, *Ottawa and the Outer Provinces – The Challenge of Regional Integration in Canada*, Toronto, James Lorimer & Company.
- TUCKER, Gilbert, 1936, *The Canadian Commercial Revolution 1845-1851*, New Haven, Connecticut, University Press.
- TUCKER, Michael J., Raymond B. Blake, y P.E. Bryden (coords.), 2000, *Canada and the New World Order: Facing the New Millenium*, Toronto, Irwin Publishing.
- VALLIANTE, Marcia, 2002, "Legal Foundations of Canadian Environmental Policy: Underlining Our values in a Shifting Landscape", en Debora L. VanNijnaten y Robert Boardman (coords.), *Canadian Environmental Policy: Context and Cases* (Segunda edición), Toronto, Oxford University Press.
- VAN SCHENDEL, Nicholas, 2001, «Une américanité de la francophonie? Les perceptions de migrants québécois», en Daniel Cuccioletta, *L'américanité et les Amériques*, Saint-Nicolas, Presses de l'Université Laval.

- VANNIJNATTEN, Debora, y Douglas Macdonald, 2003, «Reconciling Energy and Climate Change Policies, How Ottawa Blends», en G. Bruce Doern (coord.), *How Ottawa Spends 2003 – 2004: Regime Change and Policy Shift*, Toronto, Oxford University Press.
- VANNIJNATTEN, Debora, 2002, “The Bumpy Journey Ahead: Provincial Environmental Policies and National Environmental Standards”, en Debora L. VanNijnaten Boardinan (coords.), *Canadian Environmental Policy: Context and Cases* (segunda edición). Toronto, Oxford University Press.
- VIPOND, Robert, 1996, “Citizenship and the Charter of Rights, The Two Sides of Pierre Trudeau”, *International Journal of Canadian Studies*.
- WAITE, Peter, 1994, “Entre tres Océanos: Los Desafíos de un Destino Continental”, en *Historia Ilustrada de Canadá*, México, D.F.
- WALKER, David, 1998, *The Rebirth of Federalism: Slouching toward Washington*, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc.
- WATTS, Ronald, 1999, *Comparing Federal Systems* (segunda edición), Queen's University: Ontario, School of Policy Studies.
- WINTER, James Patrick, 1997, *The Silent Revolution: Media, Democracy, and the Free Trade Debate*, Ottawa, University of Ottawa Press.
- WOLF, Eric, 1972, *The Human Condition in Latin America*, Londres, Oxford University Press.
- WOOD, Duncan, y Athanasios Hristoulas, 2002, “¿Idealismo pragmático en la política exterior canadiense? América Latina y la seguridad humana”, en *Comercio Exterior*, primavera de 2002.

Documentos oficiales recomendados

- Asamblea Nacional de Quebec de 1992-A Carpeta informativa sobre la Provincia de Quebec, DGAN-S.R.E., Mayo, 1997.
- Bill C-20, 2nd Session, 36th Parliament, 48 Elizabeth II. 1999. The House of Commons of Canada.
- Bill 99, An Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Quebec people and the Quebec State, Introduced by Joseph Facal, Minister for Canadian Intergovernmental Affairs, 36th Legislature, First Session, Quebec Official Publisher, December 13, 2000.
- Canadá, Biblioteca del Parlamento, 2002, *Inside Canada's Parliament – The Foundations*. disponible en: <http://www.parl.gc.ca/Information/library/inside/index-e.htm>.
- Canadá, Canadian Heritage, 1996, *Strategic Evaluation of Multiculturalism Programs Prepared for Corporate Review Branch*, Department of Canadian Heritage: Final Report, Brighton Research.
- Canadá, Canadian Heritage, 2001, *Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act 1999-2000*, Ottawa, Minister of Public Works and Government Services Canadá.

- Canadá, Canadian Heritage, 2002, *Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act 2000-2001*, Ottawa, Minister of Public Works and Government Services Canadá.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Justice Department. 1982.
- Canadá, Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia.
- SIPRI. 2003. *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, Disarmament and International Security*, Londres, Oxford University Press/Stockholm International Peace Research Institute.
- , 2003, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, *Fourth Annual Report on the State of Canadá's Trade*, Ottawa, Ministro de Obras Públicas y Servicios de Gobierno Canada.
- , Royal Commission Bilingualism and Biculturalism. 1970. *The Cultural Contribution of the Other Ethnic Groups*, Ottawa, Information Canadá.
- , Statistics Canada, 2003, *2001 Census: Canada's Ethnocultural Portrait: The Changing Mosaic*, Ottawa, Minister of Industry.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2002, *The World Factbook 2002*, Washington D.C., Brassey's.
- Declaration du Gouvernement du Quebec Concernant la Participation du Quebec aux Forums Internationaux Traitant D'Éducation, de Langue, de Culture et D'Identité*. Gouvernement du Quebec. Marzo 1999.
- DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENCE, 1999, *Shaping the Future of the Canadian Forces: A Strategy for 2020*, en http://www.cds.forces.gc.ca/pubs/strategy2k/intro_e.asp
- GOBIERNO DE CANADA, 1970, *Foreign Policy for Canadians*, Ottawa, Queen's Printer.
- Human Security: safety for people in a changing world*, 1999, Departamento de Relaciones Exteriores, y Comercio Internacional.
- Panfleto sobre el Referéndum*, 1995.
- LIBERAL PARTY OF CANADA, 1993, *Creating Opportunity: The Liberal Plan for Canada*, Ottawa, Partido Liberal de Canadá.
- LIBRARY OF PARLIAMENT, 2002, *Inside Canada's Parliament – The Foundations*, Available at <http://www.parl.gc.ca/Information/library/inside/index-e.htm>.
- Plan d'action pour les langues officielles/The next act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. The Action Plan for Official Languages*, 2003, Ottawa, Gobierno de Canadá.
- Projet de loi No. 99, «Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Quebec»*. 2000. chapitre 46. Assamblée Nationale.
- Publius The Journal of Federalism*, otoño 2000, vol 30, núm. 4. Center for the Study of Federalism, Meyner Center for the Study of State and Local Government, Lafayette College, Pennsylvania.
- Quebec and the North American Free Trade Agreement*, Ministère des Affaires Internationales, Gouvernement du Quebec. 1993.
- Quebec's Political and Constitutional Status, an Overview*, Secrétariat aux Affaires Intergouvernementales Canadiennes, Gouvernement du Quebec. 1999.

- REAL COMISIÓN SOBRE PUEBLOS ABORÍGENES (RCPA). 1996. *Report of the Royal Comisión on Aboriginal Peoples*, Ottawa, Minister of Supply and Services.
- Reference by the Governor in Council concerning certain questions relating to the secessions of Quebec from Canada*, as set out in Order in Council P.C. 1996-1497, Agosto 20, 1999.
- ROYAL COMMISSION ON THE ECONOMIC UNION AND DEVELOPMENT PROSPECTS FOR CANADA (the Macdonald Commission), 1985.
- STATISTICS CANADA, 2003, *Aboriginal Peoples of Canada: A demographic profile. Census of 2001: "Analysis" Series*, Ottawa, Department of Industry.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROJECT, 2003, *Human Development Report 2000. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- The Conference Board of Canada, 2001, *Border Choices: Balancing the Need for Trade and Security*, Canada, www.conferenceboard.ca/pubs/borderchoices.

Sitios electrónicos de interés

- Bloque Quebequense: <http://www.blocquebecois.org>
- Canadian Council of Chief Executives: <http://www.ceocouncil.ca>
- Canadian Chamber of Commerce: <http://www.chamber.ca>
- Canadian Labour Congress: <http://www.clc-ctc.ca>
- Canadian Vehicle Manufacturers Association: <http://www.cvma.ca>
- Confédération des syndicats nationaux: <http://www.csn.qc.ca>
- Elecciones Canadá: <http://www.elections.ca>
- Partido Conservador: <http://www.conservative.ca>
- Partido Liberal: <http://www.leberal.ca>
- Partido Neodemócrata: <http://www.ndp.ca>
- National Action Committee on the Status of Women: <http://www.na-cca.ca>
- www.dfait-maeci.gc.ca

Índice

RECONOCIMIENTOS	5

INTRODUCCIÓN

<i>Duncan Wood y Athanasios Hristoulas</i>	7
Canadá como tema de estudio	7
Temas	11

Capítulo 1

LA CONSTITUCIÓN Y EL FEDERALISMO

<i>Frank M.Q. Le</i>	17
Introducción	17
La Constitución	17
Definiendo la Constitución canadiense.....	18
Orígenes de la Constitución canadiense	19
Elementos	20
Desarrollo de la Constitución	23
Principios constitucionales fundamentales.....	25
Federalismo.....	27
Apoyo al federalismo en Canadá	27
Federalismo estadounidense <i>versus</i> federalismo canadiense.....	27
El parlamento de Canadá.....	29
División de poderes	30
Relaciones intergubernamentales.....	30
La Carta de Derechos y Libertades.....	31
Lago Meech	33
El Acuerdo de Charlottetown	35
El referéndum de separación de Quebec y el Acta de Claridad.....	38
Temas recurrentes.....	39

Capítulo 2

LA DEMOCRACIA EN CANADÁ: PARTIDOS POLÍTICOS, ELECCIONES Y GRUPOS DE INTERÉS

<i>Julián Castro Rea y Nidia M. Castro</i>	41
Los partidos políticos	42
Las elecciones y los sistemas de partidos	57
Los grupos de interés	82
Conclusiones: desafíos a la democracia canadiense.....	87

Capítulo 3

EL MULTICULTURALISMO DE CANADÁ:

¿UN MODELO PARA EL MUNDO?

<i>Yasmeen Abu-Laban</i>	91
El sentido y la historia del multiculturalismo en Canadá.....	92
Canadá como modelo.....	97
La suerte declinante del multiculturalismo.....	100
Conclusión	103

Capítulo 4

LA POLÍTICA AMBIENTAL CANADIENSE EN EL CAMBIO DE SIGLO

<i>Luc Juillet</i>	105
Política, federalismo y protección del medio ambiente en Canadá	106
La política ambiental canadiense durante los años de Chrétien (1993-2003).....	109
Descentralización y racionalización de las normas ambientales	111
La Ley sobre la Protección de las Especies Salvajes en Peligro en Canadá.....	115
La política canadiense sobre el cambio climático	118
Conclusión	122

Capítulo 5

LA POLÍTICA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

<i>Claude Denis</i>	125
Introducción	125
El “Cuarto Mundo”: un panorama demográfico, socioeconómico y político	126
Sobre los orígenes del “Cuarto Mundo”	128

Ganando terreno (1): de la decisión Calder al Acuerdo de Charlottetown	132
Ganando terreno (2): las cortes, Nunavut y el Tratado Nisga'a.....	135
Conclusión	139

Capítulo 6

LAS POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS EN CANADÁ Y EN QUEBEC

<i>Linda Cardinal</i>	141
Las diferentes formas de intervención lingüística	144
Idioma oficial o idioma nacional.....	145
Las políticas lingüísticas	146
La política lingüística canadiense.....	147
Los elementos constitutivos de la política lingüística canadiense.....	150
La política lingüística de Quebec	155
Conclusión	161

Capítulo 7

POLÍTICA EN QUEBEC

<i>Marcela López Vallejo Olvera</i>	163
Introducción	163
Cultura política en Quebec	164
El gobierno de Quebec.....	169
El debate constitucional y los mecanismos de decisión	171
Democracia y federalismo	180
Federalismo, nacionalismo y relaciones internacionales.....	184
Relaciones exteriores de Quebec con Estados Unidos.....	186
Conclusiones	189

Capítulo 8

LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMERCIO DE CANADÁ

<i>Teresa Gutiérrez-Haces</i>	191
Introducción	191
Raíces del carácter comercial de la política exterior de Canadá.....	194
Artilugio o sobrevivencia: los tratados comerciales.....	198
La búsqueda del multilateralismo a través de la conexión británica	203

Reconsiderando la opción comercial con la madre patria.....	207
Canadá adquiere su estatura política internacional.....	212
De cómo el Imperio británico lanzó a Canadá en los brazos estadounidenses	214
La recomposición de fuerzas durante la década de los años cuarenta.....	216
La construcción de la institucionalidad económica de la posguerra	219
El proceso de continentalización de la estrategia comercial canadiense	224
Buscando alternativas a la dependencia comercial.....	226

Capítulo 9

LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Y LAS RELACIONES CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

<i>Duncan Wood</i>	231
Introducción	231
La revisión de la política exterior	232
Política exterior canadiense en los años noventa.....	235
Evaluando la política exterior y de seguridad canadiense en los noventa: resultados mixtos	236
¿En necesidad de una dirección?	242
El surgimiento de la hiperpotencia.....	243
Nuevas tensiones en la alianza trasatlántica	245
Las opciones para Ottawa	248
Conclusiones	251

Capítulo 10

CANADÁ EN AMÉRICA LATINA

<i>Athanasios Hristoulas</i>	253
La agenda de seguridad humana.....	253
El plan de Canadá para el hemisferio: vinculando la seguridad al éxito económico.....	256
La Organización de Estados Americanos (OEA).....	257
La Cumbre de las Américas.....	259
Seguridad humana y América Latina: conclusiones.	260
Más allá de la confusión: las relaciones México-Canadá después del 9/11	262
Reflexiones finales	266

Capítulo 11

CANADÁ: SEGURIDAD Y DEFENSA

<i>María Cristina Rosas</i>	267
Canadá y la OTAN	268
Canadá y el NORAD	272
La soberanía canadiense en el Ártico.	
<i>Mare omnibus, mare nullum</i>	274
Las operaciones de mantenimiento de la paz	277
Los retos de la defensa canadiense	280
El ejército: luchando por la supervivencia	284
La fuerza aérea: extrañando los viejos tiempos	284
La armada: ¿a la vanguardia?	285
Consideraciones finales	285

CONCLUSIONES: MIRANDO HACIA EL FUTURO

<i>Claude Denis</i>	287
¿Volverá a surgir el movimiento por la soberanía de Quebec como una fuerza política importante?	289
¿Llegará el colonialismo a su fin?	291
¿Cómo evolucionará la “amistad” con Estados Unidos en el mundo posterior al 11 de septiembre y la guerra de Iraq?	293
El papel del gobierno en la sociedad: ¿Más allá del neoliberalismo?	295
Algunas reflexiones finales	296

BIBLIOGRAFÍA	299
Documentos oficiales recomendados	313
Sitios electrónicos de interés	315

Canadá: política y gobierno en el siglo XXI



se terminó de imprimir
en la ciudad de México
durante el mes de enero
del año 2005.

La edición, en papel de
75 gramos, consta
de 2,000 ejemplares más
sobrantes para reposición
y estuvo al cuidado de
la oficina litotipográfica
de la casa editora.

ISBN 970-701-560-8

MAP: 013925-01

El estudio de Canadá y de su sistema político y social nunca había sido más importante para México y los mexicanos. A los crecientes niveles de integración económica entre los dos países, debido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se han sumado en años recientes una intensa interacción política y social. Canadá y México han compartido objetivos similares en los foros internacionales en muchas ocasiones, y han tenido que enfrentar desafíos comunes en la región norteamericana. Los problemas mutuos y la coexistencia en el espacio norteamericano con los Estados Unidos de América significan que ambos países pueden aprender de las experiencias del otro, aunque las posibilidades de trabajar juntos para equilibrar el dominio estadounidense han sido hasta ahora limitadas.

Canadá representa un tema de interés para muchos mexicanos, y muchas ideas preconcebidas que se habían sostenido por muchos años están siendo desafiadas. La imagen de Canadá como "el vecino del vecino", "socio estratégico", y de los canadienses como "gringos del norte", "americanos buenos" o meros leñadores amistosos, está siendo reemplazada por el deseo de entender plenamente al país y su población. Los canadienses son claramente distintos de sus primos los estadounidenses y Canadá es marcadamente un país diferente.

Este libro fue creado para tratar de contribuir al aprendizaje sobre Canadá en México, tanto en las universidades como entre el público en general. Canadá es una nación distinta y merece ser estudiada como algo más que un mero apéndice de Estados Unidos.

ATHANASIOS HRISTOULAS es profesor-investigador del departamento de Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Sus áreas de investigación son la política exterior de Canadá y México y la seguridad internacional.

CLAUDE DENIS es profesor y director del Centro de Estudios en Gobierno de la Universidad de Ottawa. Su área de investigación es la política indígena en Canadá.

DUINCAN WOOD es profesor-investigador del departamento de Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Su área de investigación es la política exterior de Canadá y Gran Bretaña.

Canadá: política y gobierno



9 789707 015609

Miguel Ángel
Porrúa

ITAM
EXCELENCIA ACADÉMICA

Asociación
Mexicana
de Cultura

