

Democratización de la política exterior: reflexiones críticas sobre el caso canadiense*

Mark Neufeld*

Uno de los asuntos centrales en las relaciones internacionales hoy en día, es el de la democracia. Este tema, en el marco de la política exterior canadiense, plantea dos retos: primero, el de su seguimiento por parte del gobierno, en respuesta al compromiso de establecer la consulta con la sociedad, así como su adopción como una meta que se ha impuesto; y, segundo, para llegar a establecer su significancia es imprescindible realizar un análisis que, para que resulte apropiado y enriquecedor, se realiza desde la perspectiva de la teoría crítica -principalmente siguiendo las aportaciones de Robert Cox-. Para hacer viable esta comprensión, se indaga sobre el lugar de Canadá en el orden mundial vigente, a través de la noción de potencia media. Ello permite explicar el proceso de democratización de la política exterior canadiense, el cual sólo es posible entender con base en el análisis de la correlación de fuerzas en el ámbito interno y algunas acciones internacionales que se determinan por la correlación de fuerzas vigentes en el nivel global.

La democracia de masas... no sólo le permite a la gente (hasta cierto punto) escoger sus propios amos y participar (hasta cierto punto) en el gobierno que los gobierna-también les permite

** Profesor Asociado, Departamento de Estudios Políticos, Trent University, Ontario, Canada.

Traducción: Ileana Cid Capetillo, Profesor Asociado, FCPS-UNAM, Coordinación de Relaciones Internacionales.

* Ponencia presentada en la Conferencia Conjunta de la International Studies Association y la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Manzanillo, México, diciembre de 1997.

a los amos desaparecer atrás del velo tecnológico del aparato productivo y destructivo que encubre, y esto encubre los costos humanos (y materiales) de los beneficios y confort que derrama sobre aquellos que colaboran.

La gente, eficientemente manipulada y organizada, es libre; la ignorancia y la impotencia, que introyectan heteronomía, es el precio de su libertad.

*Herbert Marcuse, Eros and Civilization.*¹

Introducción

La democratización, no menos que la globalización, se ha convertido en una palabra central de la política global al finalizar el siglo XX. En efecto, la relación entre capitalismo y democracia constituye una de las indagaciones intelectuales centrales de nuestro tiempo. En este estudio se examinará el caso canadiense con el objetivo de dar alguna luz a esa relación y al significado de la democracia/democratización en un contexto de globalización económica. Empezaré por presentar evidencia sobre la centralidad de la democracia en la política exterior canadiense actual, en dos vertientes: como meta de política y como un medio para crear e instrumentar tal política. Por lo tanto, empezaré por ofrecer una interpretación de este fenómeno delineando un marco neo-gramsciano.² Concluiré con algunas reflexiones sobre la lección que conlleva el caso canadiense para aquellos comprometidos con un proyecto contra-hegemónico verdaderamente democrático y para nuestra comprensión de la relación entre globalización y democracia.

Democracia y política exterior canadiense.

Ni siquiera el observador más casual de la política exterior canadiense puede dejar de impresionarse por el alto protagonismo que ha alcanzado el asunto de la democracia en años recientes. El gobernante Partido Liberal, en el manual para las elecciones de 1993, *Creating Opportunity: the Liberal Plan for Canada*³, -mejor conocido como el "Libro Rojo"- afirmaba que la democracia debía ser tanto i) un recurso, como ii) un objetivo de la política exterior canadiense. Esta visión fue confirmada en el

¹ Boston: Beacon Press, 1966, pp. xii-xiii.

² Como la han enunciado Robert Cox y otros. Ver Stephen Gilí (ed.) *Gramsci, Historical! Material-ism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

³ Ottawa, 1993.

reporte del Comité Especial Conjunto, creado por el gobierno de Chrétien para revisar la política exterior, a partir de consultas, durante la primavera y el verano de 1994, con ONG's representativas e individuos preocupados, y en la respuesta del gobierno a ese reporte⁴. En su momento tomaré estos dos asuntos.

La democracia como un recurso de la política exterior canadiense debe ser vista en conexión con el compromiso establecido por el gobierno de consultar a los canadienses sobre la dirección futura de la política exterior. Además de las audiencias llevadas a cabo por el Comité Especial Conjunto, citadas antes, la principal manifestación de ese compromiso han sido las actividades del Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior, creado en 1995 en respuesta a la revisión de 1994 del Comité y dedicado a asegurar que "la voz de los canadienses sea escuchada" en el proceso de la política exterior⁵. Operando con un presupuesto de \$1.5 millones por año, la actividad principal del Centro ha sido la organización anual de "Foros Nacionales sobre las Relaciones Internacionales de Canadá", desde 1994. Involucrando una serie de reuniones a lo largo del país con representantes selectos de ONG's, la academia, los medios, empresarios, trabajadores, así como funcionarios del gobierno, el Foro Nacional ha producido reportes y recomendaciones sobre la política exterior canadiense, en una variedad de temas⁶.

El compromiso de consulta sigue figurando de una manera destacada en el discurso oficial de política exterior. El Ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, es optimista sobre el papel que ha jugado el Foro Nacional y otras consultas formales e informales (incluyendo un "buzón de sugerencias" en una página web⁷) en el "mantenimiento de un alto nivel de apoyo para la política exterior canadiense y las actividades en el extranjero y en el establecimiento de prioridades de particular importancia en un tiempo de constricción de recursos"⁸.

La democracia es también, cada vez más, presentada como la meta de la política exterior canadiense. Así, como su objetivo principal, es regularmente enmarcada en términos del tránsito del tradicional "mantenimiento de la paz" a la "construcción de la paz", en donde la última involucra la promoción de un amplio rango de com-

⁴ Ver *Canada in the World: Government Statement* (Ottawa, 1995).

⁵ Canadian Centre for Foreign Policy Development, *Annual Report 1996/1997*, p. 1.

⁶ El más reciente, por ejemplo, se centra en los temas de i) construcción de la paz, ii) comunicaciones internacionales y iii) protección de la infancia. Ver el *1996 National Forum on Canada's International Relations Report* (Canadian Centre for Foreign Policy Development).

⁷ En <http://www.dfait-maeci.gc.ca>.

⁸ L. Axworthy, "Canadá and Human Security: the Need for Leadership", *International Journal* (52, Primavera de 1997), p. 195.

promisos incluyendo el respeto a los derechos humanos, el desarrollo económico, la vigencia del derecho y la democratización política. Más específicamente, la construcción de la paz es entendida como promotora de la estabilidad en países y regiones identificados, al proveerles "elementos técnicos" de una "infraestructura social" que incluye "una fuerza policiaca civil, medios libres y judicaturas imparciales"⁹.

Aunado a estos programas y actividades oficiales, vale la pena anotar la creación, en 1988, del estatal "Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático", una "organización independiente, no partidista, que inicia, anima y apoya la promoción, desarrollo y fortalecimiento de instituciones y programas de democracia y derechos humanos como se definen en la Carta Internacional de Derechos Humanos"¹⁰. Las actividades del Centro incluyen consultas públicas con canadienses¹¹ y también la provisión de apoyo para el "desarrollo democrático" fuera de las fronteras canadienses, dando nuevamente un ejemplo concreto del compromiso del Estado con la democracia en ambos sentidos, como proceso y como meta de su política exterior.

Evidentemente, el énfasis actual en la democracia como recurso y como meta de la política exterior canadiense es más que simplemente retórica. Lo que no necesariamente es evidente, sin embargo, es su significancia. A fin de aclarar esto, se requiere una breve digresión en el área de la teoría crítica en Relaciones Internacionales y su aplicación en el lugar que ocupa Canadá en el orden mundial¹².

Conceptualización de la política exterior canadiense: un marco neo-gramsciano

La clave para comprender la política exterior de Canadá en la posguerra es la noción del país como "potencia mediana". De acuerdo a Robert Cox, ese rango puede ser

⁹ "Canada

and Human Security", p. 186. Haiti es tomado generalmente como un primer ejemplo de los esfuerzos canadienses de construcción de la paz.

¹⁰ International Centre for Human Rights and Democratic Development, *Annual Report 1996-97*, p. 3.

¹¹ Un seminario reciente juntó a líderes de la comunidad empresarial de Canadá para discutir el papel de las empresas en la promoción de los derechos humanos en el extranjero. Ver "Globalization, Trade and Human Rights: The Canadian Business Perspective: A Summary Report of the Toronto Conference", (Montreal: International Centre for Human Rights and Democratic Development, 1996).

¹² Aunque no es objeto de este estudio, hay una clara dimensión meta-teórica en la noción de teoría crítica de Relaciones Internacionales. Yo he tratado de apuntar los parámetros generales de la teorización crítica en otro lugar. Ver Mark Neufeld, *The Restructuring of International Relations Theory* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995).

entendido en términos de su contribución al orden hegemónico de la *pax americana*¹³.

"Hegemonía" es usada aquí en el sentido gramsciano de una estructura de valores y entendidos acerca de la naturaleza del orden que permea a toda una sociedad, en este caso una sociedad mundial compuesta por estados y entidades corporativas no estatales. En un orden hegemónico esos valores y entendidos son relativamente estables e indiscutidos. Aparecen para la mayor parte de los actores como el orden natural de las cosas. Son los entendidos intersubjetivos que constituyen el orden mismo. Tal estructura de entendidos está armada por una estructura de poder, en la cual muy probablemente un Estado es dominante pero tal dominio no es suficiente por sí mismo para crear hegemonía. La hegemonía se deriva de las maneras de hacer y pensar del estrato social dominante del Estado o estados dominantes en la medida en que esas maneras de hacer y pensar han inspirado la emulación o adquirido la aquiescencia del estrato social dominante de otros estados. Estas prácticas sociales y las ideologías que las explican y legitiman constituyen el fundamento del orden hegemónico. La hegemonía enmarca el pensamiento y, por lo tanto, circunscribe la acción¹⁴.

La idea reguladora de "potencia media" ha sido central para la formulación, instrumentación y, sobre todo, legitimación de la política exterior canadiense¹⁵. Se debe poner atención tanto al nivel internacional como al de la política interna, los cuales juntos comprenden el orden global. En términos del nivel internacional, la potencialidad-media lleva al Estado canadiense a jugar un prominente papel en los foros multilaterales, en particular en organizaciones internacionales asociadas con la comunidad noratlántica, y en los sistemas de Bretton Woods y de las Naciones Unidas. Por esta vía, la noción de "potencia media" orientó al Estado canadiense a un papel de apoyo al orden hegemónico en dos sentidos críticos: i) llenando un importante papel de facilitador y mediador, Canadá ayudó a difuminar conflictos potenciales que, de otra

¹³ Ver R. Cox, *Production and World Order Social Forces in the Making of History* (Nueva York: Columbia University Press, 1987). Ver también Robert Cox, *Approaches to World Order*, T. Sinclair, ed. (Cambridge, Cambridge University Press, 1996).

¹⁴ "Multilateralism and World Order", en *Approaches to World Order*, pp. 517-18.

¹⁵ Ver M. Neufeld, "Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power", *Studies in Political Economy* 48 (1995), 7-29. Ver también M. Neufeld y Sandra Whitworth, "Imag(in)ing Canadian Foreign Policy", en Wallace Clement (ed.), *Understanding Canada: Building on the New Canadian Political Economy* (Montreal: McGill - Queen's Press, 1997), pp. 197-214.

manera, hubieran podido minar la estabilidad del orden global¹⁶, y ii) mostrándose deseoso de sacrificar intereses nacionales de corto alcance por el mayor bien, Canadá ayudó a reforzar la noción de que el orden global era en los hechos no un estrecho orden "americano" sino uno que representaba el "interés común"¹⁷.

En términos de la construcción de hegemonía en el nivel interno, la noción de "potencia media" jugó también una importante función. Primero, en su papel de refuerzo de la hegemonía como facilitador en el orden internacional, anotado arriba, el Estado canadiense ayudó a crear un medio ambiente conductivo del crecimiento económico. De este crecimiento dependía el compromiso del Estado liberal de bienestar -punto clave de la hegemonía de los estados centrales como Canadá-. Segundo, la imagen de "potencia media", con su marcado énfasis en Canadá como un miembro responsable de la comunidad internacional, fue crucial en la creación de un consenso interno en apoyo de un involucramiento amplio en sustento del orden internacional. Finalmente, al representar un activismo no unilateral en el devenir internacional como la expresión natural de la sociedad canadiense como un todo, la potencialidad media reforzó la noción de que el orden social dentro de las fronteras de Canadá era esencialmente justo, dándole un amplio sustento público.

Está claro, entonces, que en su formulación original, la idea reguladora de "potencia media" fue enmarcada en términos de los intereses de la clase dominante y en tono con el orden hegemónico global. Tampoco es sorprendente, dado tal entendimiento de los orígenes de esa formulación, que en un contexto de declinación hegemónica

¹⁶ Se recordará que la innovación pearsoniana de "mantenimiento de la paz" fue impulsada por el deseo de regular un conflicto entre estados centrales durante la crisis del Suez. Específicamente, la contribución de Canadá permitió una resolución de la riña potencialmente desestabilizadora entre Francia y Gran Bretaña, por una parte, y los Estados Unidos, por la otra. En breve, puede argumentarse que desde el principio la función principal del mantenimiento de la paz ha sido contribuir a la perpetuación de la estabilidad y el orden en la esfera hegemónica -una meta muy acorde con el "interés nacional" de una no-superpotencia.

¹⁷ Puede argumentarse que el liderazgo político de Canadá no siempre fue consistente con esta visión. Uno de los corolarios de la media potencialidad fue el principio del funcionalismo, de acuerdo al cual a los países como Canadá se les debe reservar un asiento en la mesa de las organizaciones internacionales que corresponda con lo que puede contribuir. Este principio, aunque significa cierto éxito al detener a las superpotencias de apropiarse de todo el poder de tomar decisiones por sí mismas, claramente contradictorio con los principios liberales internacionales de gobierno global (p. ejm. La igualdad formal de todos los estados) al aducir, en efecto, que debe haber una mayor diferenciación entre potencias secundarias y menores. El costo de proclamar un principio de gobierno global que difícilmente conducía al reclamo de la representación del "interés común" fue que en la primera reunión de la Asamblea General de la ONU, Australia y no Canadá, ganó un asiento en el Consejo de Seguridad. Ver Tom Keating, *Canada and World Order* (Toronto: McClelland & Stewart, 1993), capítulo uno.

(tanto internacionalmente como dentro de los estados centrales) que ya se vislumbraba en los sesenta, la concepción tradicional de potencia media empieza a perder su valor como guía de acción y recurso de legitimación.

De hecho, fue en el contexto del cuestionamiento público de las asunciones tradicionales acerca del orden internacional por grupos sociales emergentes de oposición, que llevó fuera de círculos oficiales, no al abandono, sino a una sustancial redefinición de la noción de "potencia media". Pratt se ha referido a estas agrupaciones, que surgen en el contexto de declinación hegemónica, y que permanecen activas en el presente, como el "contra-consenso"¹⁸. Lo que distingue a sus miembros es su rechazo a las principales asunciones que informan al discurso de la élite acerca del orden global, dando su voz a la crítica, en términos explícitamente éticos, del militarismo asociado con la guerra fría así como del desempeño de la economía internacional que sistemáticamente veían como desventajosos para el Tercer Mundo.

La radicalización y la expansión de la base social del "contra-consenso" a lo largo de los setenta y ochenta, y más recientemente en el contexto del anti-libre comercio, condujo a un creciente énfasis en la vinculación entre desarme, desarrollo económico y redistribución del bienestar, política ambientalista y democratización en el nivel global con cambio radical en el nivel interno. A este respecto, el "contra-consenso" pudo ser entendido como parte de un emergente "bloque contra-hegemónico".

De particular importancia para esta discusión es el hecho de que el contra-discurso del "contra-consenso" dio nueva vida a la idea reguladora de Canadá como "potencia media". Significativamente, se hizo una severa revisión del supuesto en la primera noción de "potencia media" como soporte de un orden hegemónico dirigido por Estados Unidos. En cambio, la noción fue reciclada para rescatar la influencia que goza un país como Canadá y el potencial que ella ofrece para efectuar un cambio progresivo radical en términos de desarme, desarrollo económico y redistribución de la riqueza, política ambiental y democratización del proceso de política exterior:

Se empieza a vislumbrar el inicio de una comunidad global, en la cual los recursos del planeta podrían ser manejados por instituciones que practiquen la justicia y la

¹⁸ Pratt define el contra-consenso como "grupos de interés público preocupados por lo internacional", los cuales existen en número sustancial y que tradicionalmente han sido "periféricos a la toma de decisiones en la vida pública canadiense". En este grupo, Pratt incluye organizaciones vinculadas con la iglesia, como Project Ploughshares, la Canadian Development for Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America, la fuerza de la Churches and Corporate Responsibility, así como otras organizaciones seculares como grupos de desarme, paz y solidaridad con el Tercer Mundo. Se deberían incluir también trabajadores organizados, así como grupos de oposición extra-parlamentaria como el National Action Committee.

honestidad... La gente que siente el poder y la creatividad de nuestro tiempo demanda un mundo más sano y seguro, en el cual los gobiernos usando los instrumentos a la mano, generen la producción de bienes para la vida, no armas para la muerte.

Este constituye un enorme reto para Canadá, esta tierra bendecida con espacio, recursos, tecnología, habilidad y reputación en todo el mundo. El auge de la influencia de poderío medio con el fin de la enemistad de las superpotencias, le da a Canadá una oportunidad sin precedente para trabajar por el desarrollo de estructuras globales de seguridad¹⁹.

No es difícil apreciar cómo este entendimiento opositor de la "potencia media" era fundamentalmente incompatible con la agenda neoliberal y planteaba una seria amenaza potencial a los intereses de la clases dominante tanto en el nivel interno como en el internacional. Por lo que no debe sorprender, entonces, que se hicieran esfuerzos de concertación para valorar la redefinición ofrecida por el contra-consenso.

Inicialmente, voceros oficiales valoraron los llamados a un activismo progresivo en la política exterior canadiense, avanzando una más restringida, "limitacionista", noción de potencia media. Esta noción limitada que primero alcanzó preeminencia en el periodo de Mulroney, fue también un rubro regular del discurso oficial en los primeros años del gobierno de Chrétien después de su elección en 1993²⁰. El programa de gobierno de los Liberales, *Canadá en el mundo*, por ejemplo, repite el modelo establecido en los ochenta, empatando afirmaciones de "excepcionalismo" en el record de la política exterior de Canadá.

La historia de Canadá como una potencia no colonial, campeón del multilateralismo constructivo y mediador internacional efectivo, le da un papel distinto entre las naciones que buscan construir un nuevo y mejor orden...

con advertencias poco veladas para limitar sus expectativas sobre una acción progresiva en el futuro:

¹⁹ *Transformation Moment: A Canadian Vision of Common Security*, The Report of the Citizen's Inquiry into Peace and Security (Co-Published by Project Ploughshares and the Canadian Peace Alliance: marzo de 1992), p. 6, énfasis nuestro.

²⁰ Resulta interesante que, bajo los Liberales, el término "potencia media" ha sido resucitado. A principios de noviembre de 1993, por ejemplo, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, André Ouellet, prometió una revisión de la política exterior con referencia explícita a la tradición de "poderío medio":

Es claro que la política exterior de Canadá debe ser revisada en el contexto del fin de la guerra fría... así como en el contexto de su capacidad, como una *potencia media*, para que juegue un papel importante en las Naciones Unidas... *The Toronto Star*, viernes 5 de noviembre de 1993, énfasis nuestro.

Al mismo tiempo que los canadienses apoyan una política exterior activa, tienen una visión realista de los retos y de las limitaciones -especialmente financieras- que encaran... [Por lo tanto] no haremos lo que hicimos en el pasado, no debemos hacer las cosas como antes²¹.

De manera similar, los llamados para la promoción de valores tales como derechos humanos en *Canadá en el mundo*, fueron acompañados de demandas públicas que buscaban distanciar la política gubernamental de esa orientación restándole importancia a los derechos humanos al determinar las relaciones comerciales²².

Pronto se hizo evidente, sin embargo, que esta estrategia no tendría éxito. Dicho de forma sencilla, más allá de las contradicciones aparentes en la política, no era probable que una concepción limitada de potencia media satisficiera las demandas del contra-consenso. Tampoco era claro en qué sentido podría servir una noción limitacionista de "potencia media" como una guía efectiva de acción política en un orden mundial marcado por i) un creciente unilateralismo estadounidense, ii) la ausencia de una amenaza externa unificadora (sin la amenaza soviética), y iii) una inseguridad económica creciente derivada de una economía global desregulada y de una forma de Estado hiperliberal "internacionalizada"²³.

Desde la perspectiva de los administradores del Estado, lo que se requería era una revigorizada noción de "potencia media" que contribuyera a la legitimidad interna y, simultáneamente, a la estabilización del orden global consistente con los intereses del capital global. Irónicamente, la fuente de tal política revigorizada se encontraría en el mismo discurso contra-consensual.

La "democratización" de la política exterior canadiense: una revolución pasiva en acción

"Y la llamaron democracia..."

Bruce Cockburn

La noción de Gramsci de "revolución pasiva" provee una guía útil para entender la "democratización" de la política exterior canadiense. Como muchos de los conceptos

²¹ *Canada in the World*, (1995), p. 8, 9.

²² En este aspecto, nótese la insistencia del ministro de Asuntos Exteriores, André Ouellet de que "tratar de ser un *boy scout* por ti mismo, de imponer tus propias reglas a otros cuando de hecho nadie las está siguiendo es absolutamente contraproducente y no conduce a ningún futuro exitoso". *The Globe and Mail*, martes 16 de mayo de 1995, p. A-11.

²³ Sobre el último, ver Robert Cox, "The global política economy and social choice", en *Approaches to World Order*, p. 129-131.

clave de Gramsci, es posible más de una lectura. "Revolución pasiva", por ejemplo, puede ser entendida como la vía mediante la cual la clase capitalista logra ascender en lugares como Italia y Alemania, en donde, en contraste con Francia, donde las viejas clases feudales fueron derrocadas por una burguesía en ascenso, ninguna clase dominante es capaz de establecer la hegemonía en el sentido de Gramsci. Como tal, se ha argumentado que la "revolución pasiva...es particularmente negativa para los países del Tercer Mundo en vías de industrialización"²⁴.

Hay una segunda lectura posible, sin embargo, que ve a la revolución pasiva aplicable a las formaciones nacionales en las cuales se ha alcanzado la hegemonía. Aquí es entendida como la respuesta normal de la clase hegemónica a una crisis orgánica. En palabras de Roger Simon, Gramsci sugiere que la revolución pasiva

es no sólo una interpretación del *Risorgimento* sino también de "toda época caracterizada por complejos trastornos. Siempre que la hegemonía de la burguesía empieza a desintegrarse y se desarrolla un periodo de crisis orgánica, el proceso de reorganización que es necesario para restablecer su hegemonía tendrá hasta cierto grado el carácter de una revolución pasiva... La revolución pasiva está involucrada cuando modificaciones de relativo largo alcance en la estructura económica de un país son hechas desde arriba, a través de la dirección de los aparatos estatales, sin recaer en la participación activa del pueblo"²⁵.

Para cualquier comprensión de revolución pasiva, es crucial atender a la noción de "transformismo" -la cooptación de líderes potenciales de grupos subalternos por medio de la estrategia de "asimilación y domesticación de ideas potencialmente peligrosas ajustándolas a las políticas de la coalición dominante"²⁶.

En el caso canadiense, los líderes a ser coptados eran aquellos activos en las ONG's que formaban la parte medular del contra-consenso. Y la "idea peligrosa" a asimilarse y domesticarse era la de "democracia". De hecho, los llamados a la democracia han sido centrales en la noción reformulada de "potencia-media" avanzada por el contra-consenso, como se evidenció por los términos y recomendaciones de lo que fue, discutiblemente, el más sustancial esfuerzo de sus líderes a tal redefinición: *Momento de transformación. Una visión canadiense de la Seguridad Común*²⁷.

²⁴ Cox, "Gramsci, hegemony and international relations", en *Approaches to World Order*, p. 129-131.

²⁵ Roger Simon, *Gramsci's Political Thought* (London: Lawrence and Wishard, 1982), p. 48, 49.

²⁶ Cox, "Gramsci, hegemony and international relations", p. 130.

²⁷ El reporte del *Citizen's Inquiry into Peace and Security* (marzo de 1992) (ver nota 19, arriba). La consulta que sostuvo una serie de reuniones públicas por todo el país, fue organizada por la *Canadian Peace Alliance*. (Continúa)...

En el centro de ese reporte hay llamados a la democratización del proceso de política exterior de Canadá:

Un gobierno democrático es un requerimiento esencial para la seguridad humana. Sólo cuando el pueblo puede definir por sí mismo lo que es en su mejor interés y escoger cómo alcanzarlo, puede crear las sociedades justas de las que depende la seguridad humana. En Canadá y en el mundo, la gente está cada vez más demandando el derecho de decidir por sí misma cómo conducir su vida, organizar sus sociedades, satisfacer sus necesidades. Aún en las democracias con larga tradición, hay una creciente demanda de los ciudadanos para que se les de una mayor responsabilidad en la conducción de sus vidas... La Citizen's Inquiry fue una respuesta a esta demanda²⁸.

Las reformas propuestas tenían que ver con el parlamento y su papel:

Se deben hacer reformas parlamentarias para democratizar las políticas exterior y de defensa de Canadá, incluyendo, como mínimo, cambios para asegurar que: cualquier emplazamiento de fuerzas en servicio activo requiere aprobación parlamentaria dentro de un plazo de diez días; todos los tratados (bilaterales y multilaterales) celebrados deben ser aprobados por el Parlamento para que tengan efecto; y todos los acuerdos de seguridad colectiva -ya sean nuevos o renovados- deben ser aprobados por el Parlamento para que entren en vigor.

Sin embargo, la democratización fue más allá de las reformas parlamentarias para incluir más participación pública en el proceso de elaboración de la política, además de "más acceso a la información del gobierno" y "audiencias públicas regulares"²⁹:

El gobierno canadiense debe publicar un libro verde anual sobre "seguridad pública" para la consideración del Comité Permanente sobre Asuntos Exteriores y Comercio Internacional y del público general. Aunado a ello, el gobierno debe es-

²⁷ (Cont.) ... La lista de sus catorce co-productores se leen como un virtual "quién es quién" del contra-consenso, incluyendo la *Assembly of First Nations*, la *Canadian Canthal for International Cooperation*, el *Canadian Council of Churches*, el *Canadian Labour Congress* y el *National Action Committee on the Status of Women*.

²⁸ *Transformation Moment*, pp. 52-53.

²⁹ *Transformation Moment*, p. 53. El reporte hace un llamado también a realizar "reformas al mandato y vigilar las agencias de inteligencia de Canadá para prevenir que los canadienses no se vuelvan blanco de la sobrevigilancia sólo por participar en el proceso político" (p. 53).

tablecer procedimientos para la consulta pública regular entre el responsable de la política de seguridad integrada del secretariado del Consejo Privado y el Parlamento, los gobiernos provinciales y el público canadiense³⁰.

Uno no puede dejar de asombrarse, a la luz de estas recomendaciones, del grado en que la política oficial acomodó las formas -si no la sustancia- de los llamados a la democratización del proceso de elaboración de la política exterior. Desde las reformas parlamentarias, a las revisiones anuales por Asuntos Exteriores en la promoción de la democracia en el extranjero, hasta los "foros nacionales" regulares, tanto el discurso general como las recomendaciones específicas han sido adoptados. No debe sorprender, por lo tanto, que muchos de quienes han sido consultados en los foros nacionales han respondido con agrado a las iniciativas del gobierno de "alcanzar e incluir un amplio rango de la sociedad civil en las discusiones sobre política"³¹.

Sin embargo, debe reconocerse que ha sido sólo la forma y no la sustancia de la democracia lo que se ha adoptado. Como ha notado un realista crítico, el vínculo entre los Foros Nacionales y la democracia sustantiva es aún tenue:

El Foro Nacional de 1994 fue ampliamente difundido como un ejemplo de cómo democratizar la política exterior... Pero no nos engañemos -o insultar a los contribuyentes que pusieron la plata para que los participantes volara a Ottawa, se hospedaran en hoteles locales, se alimentaran con buen vino y comida; este no fue un asunto de, o para, el *demos*. Por el contrario, fue un encuentro elitista, estrictamente para las clases canadienses conferenciantes³².

Tampoco fueron "neutrales" esas consultas públicas como se contemplaba en los parámetros establecidos para la discusión. En las reuniones de Toronto, durante el Tercer Foro Nacional Anual de 1996, por ejemplo, elegidos de un cruce de ONG's y empresas junto con representantes gubernamentales, fueron sujetos a una sesión plenaria que abordó reflexiones sobre cómo usar "nuestro límite de información" para sustentar el "poderío suave" de Canadá en la economía mundial globalizada³³. Así,

³⁰ *Transformation Moment*, p. 4.

³¹ 1996 *National Forum Report*, p. 1.

³² Nossal, "The Democratization of Canadian Foreign Policy: The Elusive Ideal", en Maxwell A. Cameron y Maureen Appel Molot, (eds.), *Democracy and Foreign Policy: Canada Among Nations 1995* (Ottawa: Carleton University Press, 1995), p. 39.

³³ De acuerdo con el 1996/97 *Annual Report of the Canadian Centre for Foreign Policy Development*, Ann Medina, una prominente periodista canadiense, recibió un pago de \$7000 por desarrollar este tema como estudio antecedente al Foro Nacional de 1996.

fueron divididos en grupos de trabajo y se les asignaron temas para la discusión. El tema que le correspondió al Grupo de Trabajo 1 fue: "Contenido canadiense, soberanía y competitividad en la infraestructura de la información global". Las intervenciones que expresaron preocupación porque esa formulación del lugar de Canadá en el orden de las comunicaciones globales difícilmente era neutral, que una discusión enmarcada en términos de "contenido canadiense, democracia participativa y justicia social" podría conducir a diferentes tipos de recomendaciones políticas, fueron anotadas con desdago y después sistemáticamente ignoradas³⁴.

Tampoco son neutrales los "foros nacionales" en lo que respecta a su impacto en los participantes. Más aún, críticos potenciales dentro de la comunidad de las ONG's son involucrados. Como anota Nossal:

Sin duda alguna, el político involucrado es una herramienta excelente del manejo político de los oficiales del Estado. Asegura que aquellos afectados primero por un área política tendrán una oportunidad de hablar, de comentar sobre los cambios políticos propuestos, de registrar sus objeciones o de ofrecer ideas; esto también los une muy sutilmente con las políticas eventualmente adoptadas³⁵.

En suma, la democratización de la política exterior de Canadá puede ser entendida, en términos de la formación nacional, como una forma pasiva de revolución para fortalecer la hegemonía interna. El grado en que puede servir para fortalecer y aún restablecer la hegemonía internacional se discutirá en la siguiente sección.

Promoción de la poliarquía: la conexión canadiense

Es paradójico que en las relaciones entre civilizaciones no son las democracias occidentales sino los comunistas, materialistas profesos, quienes encubriendo sus metas reaccionarias y esclavizantes, explotan la verdad de que el hombre no sólo vive de pan, no se defiende sólo con armas... Mucho podría lograrse... si se tomaran provisiones para el intercambio de profesores universitarios y estudiantes de

³³ (Cont.)... Vale la pena anotar que ese estudio no estuvo listo sino hasta que concluyó el foro. Sin embargo, fue publicado después. Ver Ann Medina, "Canada's Information Edge", *Canadian Foreign Policy*, Vol. 4, No. 2 (Otoño de 1996), pp. 71-86.

³⁴ Véase el resumen de las discusiones del Grupo de Trabajo 1 en el *National Forum Report*.

³⁵ Nossal, p. 38, énfasis nuestro.

historia o política o filosofía y para visitas de editores y periodistas. Además de mandar máquinas occidentales, hubiera sido importante hacer disponibles, barata y rápidamente, a los estudiantes en Asia algunos de los trabajos de pensadores líderes, cuyas visiones han dado forma a la civilización occidental...

Lester B. Pearson, *Democracy in World Politics*³⁶

Una de las características más impactantes en el actual contexto de globalización es que un porcentaje de la población mundial es simplemente innecesario para la economía. En consonancia, están siendo remplazadas las políticas para promover el desarrollo económico, que datan de un periodo anterior, por otras que "alivien la pobreza global y controlen a las muchedumbres"³⁷. En este aspecto, las recientes contribuciones de Canadá a la ayuda alimentaria de emergencia, por una parte, y su apoyo a la creación de una "capacidad de rápida reacción" de las Naciones Unidas que pudiera servir como una "fuerza policial internacional"³⁸, por la otra, no requiere mayor comentario.

Sobre lo que si vale la pena comentar, sin embargo, es sobre el papel de Canadá en lo que un académico de Estados Unidos ha denominado "promoción de la democracia"³⁹. En una importante contribución al análisis neo-gramsciano del orden global, William Robinson argumenta que la política de Estados Unidos ahora busca promover una limitada forma de democracia como un esfuerzo por remplazar los medios coercitivos de control social en el sur por otros consensuales. A mediados de los ochenta (y por lo tanto antes del colapso del bloque soviético), argumentaba, se produjo un viraje explícito en la política de Estados Unidos de la promoción del autoritarismo a la promoción de la democracia. El viraje en la política es más que simple retórica; guarda relación con la creación de un aparato de "promoción de la democracia" que involucra "nuevas agencias y oficinas gubernamentales y privadas, para delinear e instrumentar políticas y programas de promoción de la democracia"⁴⁰.

³⁶ (Toronto: S.J. Reinald **Saunders and Co.**, 1995), pp. 92, 93.

³⁷ Robert Cox, "Critical Political Economy", en Bjorn Hettne, (ed.), *International Political Economy: Understanding Global Disorder* (New Jersey: ZED Books, 1995), p. 41.

³⁸ Véase la declaración del predecesor inmediato de Lloyd Axworthy, André Ouellet, "Towards a UN Rapid-Reaction Capability", *Canadian Foreign Policy*, Vol. 3, No. 2 (Otoño de 1995), pp. 1-9.

³⁹ Ver William Robinson, "Globalization, the world system, and 'democracy promotion' in U.S. foreign policy", *Theory and Society* 25 (1996), pp. 615-65. Ver también W. Robinson, *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

⁴⁰ Robinson, "Globalization...", p. 623.

Robinson distinguía la limitada noción de democracia -poliarquía- de aquella de la sustantiva noción de "democracia popular". A diferencia de la última, que concierne con respuestas tanto como con procesos, la poliarquía

indica que la democracia descansa exclusivamente en el proceso, de tal manera que no hay contradicción entre un proceso "democrático" y un orden social apuntalado por agudas desigualdades sociales y monopolización minoritaria de los recursos materiales y culturales de la sociedad. Por lo tanto, bajo la definición de poliarquía, un sistema puede adquirir una forma democrática sin un contenido o respuestas democráticos⁴¹.

Es la anterior, representada por la "vigencia de la ley" y "elecciones libres y justas" manejadas por una élite, la que debe ser instituida a fin de prevenir que los movimientos populares alcancen la última.

El medio para lograr la poliarquía es una nueva forma de ayuda complementaria a las formas tradicionales de ayuda económica (para promover el desarrollo de las relaciones del mercado capitalista) y ayuda militar (para reprimir el disenso social). La nueva forma de ayuda es la política y parte significativamente de la noción tradicional de ayuda de gobierno a gobierno. Su objetivo es que las "élites de Estados Unidos y locales penetren no sólo el Estado sino la sociedad civil", a fin de ejercer control no sólo de arriba sino de abajo y del interior⁴². Como Robinson sigue anotando

Esto explica por qué esta nueva intervención política no apunta a los gobiernos *per se*, sino a grupos de la sociedad civil, tales como asociaciones comerciales, partidos políticos, los medios, asociaciones de mujeres, de estudiantes y otras, de masa. En países sujetos a programas de Estados Unidos de "promoción de la democracia" la sociedad civil es el objetivo de la penetración como el *locus* de la hegemonía gramsciana. Como explicaron consultores de dos Proyectos de Democracia: "El nuevo instrumento de política -ayuda a organizaciones políticas amistosas en el extranjero- [...] contribuye a hacer actores en otras políticas, más que buscar influir en los existentes"⁴³.

Como continúa señalando Robinson, la manera en la que es llevada la "promoción de la democracia" es múltiple:

⁴¹ Robinson, "Globalization...", p. 625.

⁴² Robinson, "Globalization...", p. 643.

⁴³ Robinson, "Globalization...", p. 643.

[E]l Estado norteamericano provee fondos y recursos de organizaciones a un amplio rango de grupos de su sociedad civil, incluyendo grupos de negocios, ramas de AFL-CIO, los partidos Republicano y Demócrata y otros grupos civiles privados o cuasi-gubernamentales. Los órganos privados de la sociedad civil de Estados Unidos son engranados con ramas del aparato formal del Estado por medio de una variedad de mecanismos, incluyendo directorios compartidos, procesos conjuntos de toma de decisiones y dependencia privada de fondos gubernamentales. Los programas originados en el Estado norteamericano, entonces, son llevados fuera por esos grupos, en cercana coordinación con la política estatal de Estados Unidos en el país en que intervienen. Estos programas apoyan grupos existentes o crean enteramente nuevos grupos rascando en la sociedad civil del país elegido, en sincronización con operaciones del Estado norteamericano en el nivel de la sociedad política. El actual contenido de los programas abarca rangos desde educación y capacitación, construcción de instituciones, proyectos sociales, difusión de información, intercambio de visitantes, acción política y otros, e involucran profundas dimensiones ideológico culturales junto con las institucionales. Nexos complejos y múltiples se desarrollan entre la sociedad civil y la política de los países elegidos y los órganos estatales de Estados Unidos y de su sociedad civil operando conjuntamente. En el nivel conceptual, estas operaciones ayudan a exteriorizar las sociedades civil y política en la periferia a través de prácticas políticas transnacionales que intentan promover la hegemonía transnacional⁴⁴.

No es de sorprender, dada la forma en que se entiende la democracia, que la "promoción" fue instituida, primero y más que nada

en aquellos países donde los movimientos sociales, protestas extendidas y presiones para el cambio democrático han empezado a fundirse en movimientos masivos de democratización nacional, tales como en Filipinas, Chile, Nicaragua y Haití. El propósito inmediato de la intervención en estos movimientos de democratización nacional fue ganar influencia sobre ellos y tratar de dividir sus resultados de tal manera de prevenir cambios políticos más radicales y retos fundamentales al orden socio-económico. Más allá de este propósito inmediato, la "promoción de la democracia" fue lanzada avanzando la agenda de la élite transnacional en los países intervenidos -consolidación del sistema político poliárquico y reestructuración neoliberal⁴⁵.

⁴⁴ Robinson, "Globalization...", pp. 643-44.

⁴⁵ Robinson, "Globalization...", p. 644.

El análisis de Robinson representa una contribución significativa para el desarrollo de la literatura neo-gramsciana sobre globalización y democratización. La crítica que sigue a continuación, por lo tanto, debe entenderse como constructiva.

Irónicamente, una de las principales debilidades del argumento de Robinson es que refleja el mismo viso estadounidense que caracteriza mucha de la principal literatura de Relaciones Internacionales⁴⁶. Esto es particularmente evidente al considerar el papel jugado por Canadá en ejercicios recientes de "promoción de la democracia". Sorprende, por ejemplo, no ver ninguna mención de Canadá en la revisión de Robinson de la experiencia de Haití⁴⁷ a pesar de la alta prioridad que le dio a ese país el gobierno de Chrétien, como lo demuestra el siguiente juicio de Axworthy:

...después de la restauración de la democracia en Haití, la falta de una fuerza policiaca civil fue vista como una amenaza para el frágil Estado. El apoyo canadiense e internacional para el entrenamiento policiaco, así como los programas de capacitación de la guardia costera, jueces y organizaciones son parte de la construcción de una infraestructura para la paz. Aunque la situación sigue siendo delicada, el avance de nuestros esfuerzos mantiene la esperanza de alcanzar la democracia sustentable en Haití⁴⁸.

En efecto, el gobierno canadiense ha jugado el principal papel al apoyar la operación de la ONU en Haití desde su implantación en 1994, tanto en términos financieros como de personal (vigilantes de la paz, monitores de derechos humanos y oficiales de la RCMP⁴⁹). Se estima que para finales de 1997, la misión en Haití tendría un costo para Canadá de cerca de \$450 millones del presupuesto del Departamento de Defensa Nacional sólo -una cifra que no refleja otros costos en el sostenimiento de la construcción pacífica de la democracia de los presupuestos de la Agencia Canadien-

⁴⁶ Dada mi orientación crítica hacia el papel de Canadá en la promoción de la democracia, es de esperarse que esta crítica no se lea como simplemente una zancadilla de un nacionalista canadiense disgustado. Como argumento antes, el parroquialismo de este tipo inhibe el desarrollo de un más claro entendimiento. Para comentarios adicionales sobre la naturaleza estadounidense de los Estudios Internacionales, ver Mark Neufeld y Teresa Healy, "Critical Reflections on a Discipline: A Canadian Perspective", *Antepodium: An Antipodean Electronic Journal of World Affairs* (Agosto de 1997). Publicado por Victoria University of Wellington Department of Politics: URL:<http://www.vuw.ac.nz/atp/antepodium.html>.

⁴⁷ Ver Robinson, *Promoting Polyarchy*, capítulo seis.

⁴⁸ "Canada and Human Security", p. 186.

⁴⁹ Los RCMP de Canadá han recibido el mandato de entrenar 5000 miembros de la fuerza de la Policía Nacional de Haití para que pueda funcionar con respeto a las normas democráticas.

se de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés) y del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT) para oficiales del RCMP y la reforma judicial⁵⁰.

Más aún, a pesar de que otros estados capitalistas centrales son anotados en relación con la "promoción de la democracia", los desarrollos son enmarcados de tal manera que sugieren que sólo son efecto de las iniciativas de Estados Unidos. Aunque Robinson anota el establecimiento del Centro Internacional Canadiense para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático (y de instituciones similares de otros estados centrales), lo hace en términos que sugieren que son simples extensiones de la Fundación Nacional para la Democracia y no respuesta a desarrollos autónomos, aunque relacionados, provenientes de otros contextos nacionales⁵¹.

De hecho, como lo demuestra la cita del ex-Primer Ministro Lester B. Pearson al principio de esta sección, hay una larga tradición autóctona propia en la política exterior de Canadá en pensar cómo promover la democracia en el extranjero. Es a esa tradición a la que apela el contra-consenso al enmarcar el futuro de las actividades de Canadá en el mantenimiento de la paz:

El mantenimiento de la paz ha sido con mucho la contribución militar más útil para la seguridad internacional desde la segunda guerra mundial... Ningún otro país ha contribuido más en la historia del éxito mundial en que se ha convertido el mantenimiento de la paz...

La necesidad del mantenimiento permanecerá o aún crecerá en los años por venir. La naturaleza de tales operaciones se está expandiendo y ahora incluye algunas no-militares así como militares, entre las que se cuentan tareas como monitoreo de elecciones, vigilancia policiaca civil y aún administración nacional temporal... Esa expansión en sus papeles promete hacer del mantenimiento de la paz una aún más importante contribución a la seguridad global en el futuro⁵².

Por supuesto, igual que la democratización en el proceso de elaboración de la política exterior, discutida arriba, se conforma de manera muy cercana a la forma de democracia poliárquica que subyace en el corazón de la "promoción de la democra-

⁵⁰ Ver Tom Keating, "Promoting Democracy Abroad: Assessing the Practical and Ethical Implications for Canada", ponencia preparada para el "Workshop on Human Rights, Ethics and Canadian International Security Policy", promovido por el Centre for International and Security Policies, York University, Toronto, Noviembre 21-22 de 1997.

⁵¹ Ver Robinson, *Promoting Polyarchy*, p. 364.

⁵² *Transformation Moment*, pp. 68-69.

cia", lo mismo sucede en el tipo de democracia que difunde más allá de sus fronteras. Y, una vez más, puede argumentarse que fue el mismo contra-consenso el que proveyó el marco discursivo que legitima la actual participación de Canadá en la empresa de "promoción de la democracia".

El error al no tratar a los estados centrales distintos de Estados Unidos como participantes activos y autónomos en tal proceso promocional, acarrea un número de riesgos. Puede ser cierto, por ejemplo, que los esfuerzos de Estados Unidos han sido canalizados a través de la jefatura de agentes de su sociedad civil, como argumenta Robinson. Sin embargo, es un error universalizar esta práctica a otros estados centrales. En contraste con el caso de Estados Unidos, las actividades de Canadá evidencian una preocupación menos rígida en los esfuerzos "privatizadores" para promover a la sociedad civil en el extranjero. No hay duda de que la sociedad civil está integrada en ello, desde las ONG's hasta líderes empresariales⁵³. Sin embargo, el Estado canadiense no actúa para promover la sociedad civil en el extranjero sólo a través de los representantes de ella. Como lo muestra la experiencia de Haití, hay ocasiones en que el involucramiento del Estado es directo como cuando instruyó a Mounties para "entrenar oficiales de policía civil" que respetaran las normas democráticas, a diferencia de los esfuerzos estadounidenses para entrenar "una fuerza de estilo militar"⁵⁴.

Una segunda debilidad descansa en la falta de reconocimiento dada la importancia del multilateralismo como un medio para crear el tipo de legalidad que es esencial para un orden hegemónico global. Por ejemplo, en su discusión del establecimiento de una "Unidad para la Promoción de la Democracia" (UPD) en la OEA,

⁵³ Para un ejemplo del último, ver la declaración pública de Thomas d'Aquino, presidente del Business Council on National Issues (BCNI): "Globalization, Social Progress, Democratic Development and Human Rights", presentada en la reunión general anual de la "Academy of International Business", septiembre 287, 1996. Para información útil de los antecedentes del BCNI, ver David Langille, "The Business Council on National Issues and the Canadian State", *Studies in Political Economy* 24 (Otoño de 1987), pp. 41-85.

⁵⁴ Ver Linda Diebel, "Haiti: Canada's Mission Impossible", *Ottawa Citizen*, febrero 23 de 1997, p. D8.

También fue significativo el establecimiento del "Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre" (PPC) por el gobierno canadiense de Nueva Escocia en 1994. Con sustento en los presupuestos del Departamento de Defensa Nacional y de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional. Su marco de trabajo es el "New Peacekeeping Partnership". Este término es aplicado a aquellas organizaciones e individuos que trabajan juntos para mejorar la efectividad de las modernas operaciones de mantenimiento de la paz. Incluye a los militares; la policía civil; agencias gubernamentales o no que tienen que ver con derechos humanos y asistencia humanitaria; diplomáticos; los medios; y organizaciones que financian programas de desarrollo y democratización, (del "General Information Packet" del PPC).

Robinson hizo notar el papel central de Canadá en la creación de esa institución⁵⁵. De hecho, a partir del ingreso de Canadá a la OEA, en 1989, pronto se hizo, en palabras de Keating, "más americano que los americanos en liderar el llamado a la democracia y a la libertad de mercados en el hemisferio". La creación de la UPD fue una de las primeras iniciativas del gobierno canadiense. Sumado al apoyo diplomático proveyó fondos para la UPD y el entonces embajador en la región, John Graham, fue designado como su primer director. Los esfuerzos de Canadá continuaron con su exitoso cabildeo en la OEA para el "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Internacional", adoptado en la XXI Asamblea General en Santiago en junio de 1991. La declaración comprometía a los estados miembros "a adoptar procedimientos eficaces, perentorios y expeditos para asegurar la promoción y la defensa de la democracia representativa"⁵⁶.

El significado del éxito de Canadá es que fue alcanzado a pesar de las comprensibles reservas de otros miembros gubernamentales dada la historia de la intervención estadounidense en la región bajo la máscara de principios liberales democráticos. En cuanto a esto, puede argumentarse, Canadá jugó el invaluable papel -que sólo una potencia media puede jugar- de usar los foros multilaterales para legitimar las nacientes normas e instituciones como representativas no de los intereses del Estado dominante sino del "interés universal". Esto no es menos importante para el éxito del proyecto de la promoción de la democracia que lo que fue un proyecto hegemónico para otras dimensiones de la *pax americana*⁵⁷. En suma, aunque no hay duda de que la "promoción de la poliarquía es una iniciativa política que está siendo internacionalizada bajo el liderazgo de Estados Unidos"⁵⁸, no debe descuidarse la dependencia del Estado estadounidense respecto a otros estados centrales que cumplen sus funciones de legitimadores y aún toman un papel de liderazgo en contextos en donde el activismo de Estados Unidos puede hacer más daño que bien.

Una tercera debilidad se deriva de la manera en que el análisis de Robinson lo lleva a la reproducción de formas de pensamiento que igualan a estados y clases (por

⁵⁵ Ver *Promoting Polyarchy*, pp. 364-65.

⁵⁶ Ver Tom Farer, *Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States: The Western Hemisphere's Prospect* (Montreal: International Centre for Human Rights and Democratic Development, 1993). Ver también Keating, "Promoting Democracy Abroad", pp. 5-6.

⁵⁷ De hecho, para algunos analistas de la política exterior canadiense, el multilateralismo es, en términos internacionales, la verdadera esencia de la democratización. Ver, por ejemplo, James Rochlin, "Markets, Democracy and Security in Latin America", en Cameron y Molot, *Democracy and Foreign Policy*, p. 265.

⁵⁸ Robinson, "Globalization...", p. 653.

ejemplo, los estados del norte como explotadores de los del sur). Es importante recalcar que los estados, del norte y del sur, contienen en su interior complejos conflictos basados en diferencias de clase. Como lo muestra el caso canadiense, la verdadera "democratización" de la política exterior era, en un mayor alcance, el resultado de esfuerzos para mantener la hegemonía en su sociedad civil. La desatención a esta dimensión mina el punto de que la promoción de la democracia representa la opresión de los estados subdesarrollados por los desarrollados sino más bien la manipulación y explotación de gente -del norte y del sur- por sus respectivas élites⁵⁹.

Una cuarta línea en la crítica es el excesivo énfasis en las ideas en el marco de Robinsón sobre hegemonía. Por supuesto, la hegemonía involucra un fuerte componente ideológico; la legitimación es imposible sin ella. Sin embargo, siguiendo a Gramsci, la hegemonía también depende en que el grupo líder haga reales y significativas concesiones. En el caso de Canadá, por ejemplo, la defensa ideológica de su forma poliárquica de democracia ha sido tradicionalmente combinada con concesiones de significancia a intereses y grupos subalternos, por ejemplo, bajo la forma del estado de bienestar. Es altamente cuestionable que tales concesiones acompañarán la forma poliárquica que se instituya en los estados más pobres del mundo. Uno se puede cuestionar, por ejemplo, una de las principales conclusiones de Robinsón -que la dominación coercitiva en la periferia que ha sido una característica del orden mundial, hegemónico o no, cederá ante un verdadero orden social hegemónico en el que el consenso reemplace a la coerción tanto en el sur como en el norte. De hecho, dado el perfil de las élites del norte en materia de verdaderas protecciones sociales que fueron vitales en el mantenimiento de la hegemonía en el pasado, es más probable que la coerción caracterizará crecientemente a las formaciones sociales del norte como a las del sur.

Conclusión

"Para aquellos que buscan etiquetas fáciles, Canadá es más que una potencia media. Somos una potencia global, llamada a jugar un papel internacional en la consecución de intereses globales".

Lloyd Axworthy⁶⁰

⁵⁹ Todavía es común la indiferenciación de la noción de opresión del sur por el norte, como reminiscencia de la primera teoría de la dependencia. Ver por ejemplo, William D. Graff, "Democratization 'For' the Third World", *Canadian Journal of Development Studies*, Edición especial, 1996, pp. 37-55.

⁶⁰ Lloyd Axworthy, "Entre mondialisation et multipolarité: pour une politique étrangère du Canada globale et humaine", *Études internationales*, vol. 28, no. 1, (marzo de 1997), p. 112.

No hay mejor evidencia del abandono de la noción limitada de potencia media y la acogida del discurso del contra-consenso que esta afirmación de la vocación global de Canadá por su Primer Ministro. Este compromiso tampoco es mera retórica. Los esfuerzos de la política exterior para "mejorar el gobierno internacional a través de una democratización, respeto de los derechos humanos y solución pacífica de los conflictos, *inter allia*⁶¹, "brinda una valiosa contribución a la legitimación y estabilización del orden mundial vigente y, al mismo tiempo que dan a Canadá una identidad única y sentido a su lugar en el mundo"⁶², le sirven para reforzar la hegemonía en términos domésticos.

La "democratización" de la política exterior de Canadá da un ejemplo soberbio de cómo la "revolución pasiva" plantea una amenaza a los esfuerzos por articular un marco de ideas que puedan servir a la creación de un efectivo bloque contra-hegemónico. Claramente, se debe brindar un pensamiento serio sobre las formas de resistencia al poder cooptativo del "transformismo". Al mismo tiempo, es importante no sucumbir al pesimismo total que niega la posibilidad de tal resistencia y que no reconoce que aún la cooptación exitosa nunca es completa ni final. En toda iniciativa ideológica hay espacios que permiten una respuesta crítica. Y, como ha puntualizado Robert Cox, Canada no es un mal lugar para aplicar tal proyecto

porque los canadienses pueden pensar en sí mismos como si estuvieran en los márgenes de varias civilizaciones; y porque hay una, hasta ahora marginada pero resistente, tradición de pensamiento político sobre el cual construir⁶³.

En conclusión, es indudablemente cierto que la democracia "importa tanto como recurso como objetivo de la política exterior: las democracias "hacen sus políticas exteriores de manera diferente" y hacen "diferentes políticas exteriores"⁶⁴. También es

⁶¹ "Canada and Human Security", p. 184.

⁶² "Canada and Human Security", p. 185.

⁶³ "Civilizations: Encounters and Transformations", *Studies in Political Economy* 47, verano de 1995, p. 27. A este respecto, es notable que aún analistas asociados con instituciones financiadas por el Estado, como el International Centre for Human Rights and Democratic Development, han empezado a expresar su preocupación por lo inadecuado de las formas poliárquicas de la "democracia de baja intensidad" como el modelo para los esfuerzos de Canda en la promoción de la democracia. Ver Nancy Thede, et.al. "The Democratic Development Exercise: Terms of Reference and Analytical Framework", (ICHRDD, documento de discusión), julio de 1996.

⁶⁴ Ver Cameron y Molot, "Introduction: Does Democracy Make a Difference?", *Democracy and Foreign Policy*, p. 1.

cierto, sin embargo, que dependiendo del contexto, la democracia puede representar un poco más que un medio alternativo para consolidar y perpetuar relaciones inequitativas entre gente y comunidades. Como tal, las diferencias entre políticas exteriores democráticas y no democráticas pueden ser menos significativas de lo que parecen a primera vista. La cuestión real al evaluar el significado de la democracia como recurso y como objetivo de la política exterior canadiense es "¿qué tipo de democracia está siendo instituida?, ¿qué papel juega en el soporte y perpetuación de lo que sigue siendo un marcado orden global injusto y violento?". Contestar estas preguntas nos llevará una buena parte del camino hacia la comprensión del muy alardeado vínculo entre democracia y globalización.