Canadá y la OEA: del cortejo al matrimonio

BRIAN J.R. STEVENSON*

"No cabe duda de que [ingresar a la OEA] sería una responsabilidad adicional, pero Canadá no es un país que rehúya las responsabilidades. Este hemisferio es una familia en la que nacimos y no podemos darle la espalda en tiempos adversos. Tampoco podemos hacernos a un lado cuando se trata de participar en sus aventuras y desarrollo. Creo que todos los miembros de la Organización de los Estados Americanos se sentirían animados y fortalecidos si Canadá incrementara su participación en las actividades hemisféricas. Sus habilidades, sus recursos, sus conceptos sensatos en las mesas de negociaciones –aun si sus opiniones difieren de las nuestras– son imprescindibles en toda la comunidad interamericana. El país de ustedes y el mío comparten los asuntos de América del Norte. ¿No podemos asociarnos también para las cuestiones interamericanas?"

JOHN F. KENNEDY[1]

El 8 de marzo de 1947 el subsecretario de Relaciones Exteriores de Canadá, Lester B. Pearson, pronunció un discurso poco memorable en el Foro del *Herald Tribune* de Nueva York. La intervención careció de importancia por dos razones: primera, el tema que abordó, "Canadá en el continente americano", no estaba entre las prioridades de la política exterior de dicho país, y segunda, Pearson aclaró de entrada que hablaba "en calidad de ciudadano canadiense", no como funcionario de gobierno.

El breve discurso, pronunciado poco más de un año antes de que la Unión Panamericana (UPA) se transformara en la Organización de los Estados Americanos (OEA), se refirió poco a las Américas y mucho a su país. Luego de diez minutos de explicar lo que era Canadá, Pearson formuló la pregunta que con seguridad ocupaba la mente de los asistentes: ¿Por qué no ingresa Canadá a la Unión Panamericana? La respuesta del funcionario, para sorpresa de muchos de los presentes, fue: "Porque nunca hemos sido invitados". Sin embargo, diversos países latinoamericanos habían invitado a ese país a integrarse, aunque de maneras discretas y diplomáticas; incluso, Canadá mismo había manifestado apenas seis años antes su interés por ingresar.[2]

Pearson señaló que no haber recibido invitación alguna no era un gran problema, pues Canadá era miembro tanto de la Commonwealth como de las Naciones Unidas, lo que le permitía mantener relaciones mutuamente benéficas con los países americanos. En su intento de explicar el motivo por el cual su país no se había adherido a la UPA, concluyó: "Espero que no se me malinterprete cuando comparo nuestra posición ante la UPA con la de una joven a quien al preguntarle por qué no había contraído matrimonio con su enamorado contestó: "Porque no me lo ha pedido". Al insistírsele en que dijera lo que haría en caso de que se lo pidiera, dudó un poco y tímidamente admitió que aunque llevaban una amistad muy cercana, no estaba muy segura de su afecto. Podría haber añadido: "Sin embargo, siempre sentiré por

1. Discurso pronunciado el 17 de mayo de 1961 en una sesión conjunta del Parlamento de Canadá, tomado de Cámara de los Comunes, *Debates*, 17 de mayo de 1961, p. 4964.

2. J.C.M. Ogelsby, "Canada and Latin America", en Payton V. Lyong y Tareq Y. Ismael, *Canada and the Third World*, MacLean Hunter Press, Toronto, 1976, pp. 166-167, y Heath Macquarrie, "Canada and the OAS: The Still Vacant Chair", *Dalhousie Review*, vol. 48, 1968.

* *Coordinador del Programa de Estudios sobre Canadá en el Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Traducción: Nelly Wolf.*

él un profundo amor fraternal que tal vez con el tiempo se convierta en amor e incluso llegue al matrimonio".[3]

El 27 de octubre de 1989 el primer ministro, Brian Mulroney, anunció la intención de Canadá de ingresar a la OEA durante la Cumbre Hemisférica de Jefes de Estado en San José, Costa Rica. La mayoría de los canadienses, incluso quienes tenían un amplio conocimiento e interés en América Latina, se sorprendieron de que finalmente Canadá se hubiera armado de valor para contraer tal compromiso. El Primer Ministro explicó su decisión: "En una era de interdependencia, el bienestar de los pueblos del continente es indivisible. Sabemos que los derechos de Canadá no estarán asegurados mientras a otros les sean negados; que la prosperidad de Canadá no estará segura mientras sea reducida la de otros; que el medio ambiente de Canadá no estará protegido si no se protege el de todos, y que la sociedad canadiense no se liberará del flagelo de las drogas mientras otros continúen expuestos a ellas [...]. *La presencia de Canadá el día de hoy señala un nuevo punto de partida en nuestras relaciones con América Latina. Aceptamos que nuestros intereses están directamente afectados. Ya no permaneceremos apartados.*"[4]

Veinte años antes de este anuncio la sociedad canadiense había vivido una auténtica explosión de interés por América Latina y se habían iniciado contactos gubernamentales sin precedente con las naciones de la región. La lucha por los derechos humanos, el desarrollo, la democratización y el fomento de la paz y la seguridad surgieron con fuerza renovada en la sociedad civil. Desde 1970 los gobiernos de Canadá fueron presionados por grupos religiosos, organizaciones de solidaridad y ayuda mutua e individuos para incrementar su injerencia en la región.[5] Sin embargo, la decisión de Canadá de ingresar a la OEA fue una sorpresa absoluta: se tomó sin la participación de la opinión pública, no fue resultado de las recomendaciones de algún Comité Parlamentario ni obedeció a la solicitud pública de la OEA al gobierno canadiense. Simplemente el Primer Ministro la dio a conocer en el curso de una reunión rutinaria con el presidente George Bush, en Kennebunkport, Maine, y no hay evidencias de que el Presidente se lo haya sugerido al Primer Ministro.[6] De hecho, Estados Unidos había abandonado paulatinamente a la organización, al verse cada vez más limitado para influir en ella. Dicho de otro modo, la decisión pareció tomarse de modo inesperado y tal vez fue una determinación arbitraria del Primer Ministro ¿O sería más bien que después de un noviazgo tan largo Canadá simplemente decidió que lo único decente que podía hacer era aceptar un compromiso permanente?

Si bien ambos planteamientos tienen un poco de verdad, se debe reconocer que las relaciones entre Canadá y América Latina registraron cambios desde el momento en que Lester B. Pearson coqueteó con la UPA y el día en que Brian Mulroney anunció el ingreso de Canadá a la OEA. Los cambios han ocurrido en las esferas tanto oficial como civil. Contactos sin precedente fueron los de activistas canadienses interesados en mejorar la situación de América Latina y de latinoamericanos que llegaban a ese país huyendo de la represión. Si se considera la incorporación de Canadá como el momento culminante de un largo proceso de acercamiento con la región y, sobre todo, como el principio de una nueva época en las relaciones canadienses-latinoamericanas, parecería evidente que la decisión se vincula con el alto grado de prioridad que los canadienses conceden a América Latina; una prioridad que incluso iría más allá de los intereses con base exclusivamente en las normas tradicionales de la *realpolitik*.

Para analizar este punto, se realiza una breve revisión de la naturaleza, los obstáculos, la fuerza y la evolución reciente de la OEA. Más adelante se examina el motivo por el cual Canadá ingresó a la OEA, señalando algunos de los temas que le ayudarían a establecer una política comprehensiva en América Latina. Asimismo, se analiza desde un punto de vista histórico su reticencia para integrarse a la Organización y se señalan los motivos por los que finalmente se adhirió. Por último, se evalúa la importancia del acercamiento de Canadá a las naciones de su propio continente. Se debe insistir en que este artículo sólo pretende explicar y evaluar la prolongada resistencia de Canadá para ingresar a la OEA, así como su decisión de hacerlo. No tiene el propósito de analizar su actuación a partir de esa decisión en 1990; sólo se trata de explicar por qué Canadá finalmente decidió pasar del "cortejo al matrimonio".

La OEA: de lo irrelevante a lo necesario

Para la mayoría de los canadienses interesados en América Latina o el Caribe, la OEA es una organización que carece de importancia y la identifican como un instrumento de la política exterior de Estados Unidos, plagada de una inútil burocracia.[7] Por ello, muchos canadienses –además de la sorpresa que les causó

3. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, *Statements and Speeches*, Lester B. Pearson, "Canada and the Americas: An Address by Mr. L.B. Pearson, Under Secretary of State for External Affairs to the *Herald Tribune Forum*, New York, New York, March 8, 1947", núm. 47, p. 3.

4. Canadá, Oficina del Primer Ministro "Notes for An Address by The Right Honourable Brian Mulroney: Meeting of Hemispheric Leaders", San José, Costa Rica, 27 de octubre de 1989, p. 5 (cursivas del autor).

5. Brian J.R. Stevenson, "¿Consejeros del príncipe?: ONG's [organizaciones no gubernamentales] domésticas y la política exterior de Canadá hacia América Latina", en Guadalupe González, Arturo Borja y Víctor Arriaga (eds.), *Neorrealismo e interdependencia: el estudio de las relaciones internacionales de América*, CIDE, México, 1993.

6. "To Join the OAS", *Globe and Mail*, 2 de septiembre de 1989, editorial; "Joining the Club", *Edmonton Journal*, 6 de septiembre de 1989.

7. La idea de una burocracia ineficiente y abultada se debe sobre todo a la naturaleza de la Secretaría a mediados de los años setenta. En ese tiempo tenía 1 579 empleados, que representaban una gran

el anuncio de Mulroney– se disgustaron al enterarse de que se destinarían recursos a ese organismo. Así pues, no sorprende que la OEA haya tenido apenas un puñado de defensores en Canadá antes del anuncio de su ingreso.

Con el fin de concebir a la OEA desde una perspectiva adecuada y concisa, se describen tres períodos de su desarrollo: a] El primero es la llamada "época dorada", desde 1948 hasta la intervención en la República Dominicana en 1965.[8] Ese lapso corresponde a la manifestación más clara de la hegemonía estadounidense junto con una débil oposición a sus políticas anticomunistas, como lo demuestra el apoyo abrumador que recibió para expulsar al gobierno cubano (pero no al Estado cubano, que oficialmente continúa siendo miembro). b] El segundo, desde mediados a fines de los años sesenta, con el creciente nacionalismo de muchos países latinoamericanos y la decepción de la Alianza para el Progreso (emprendida por John F. Kennedy para fomentar el desarrollo de la región),[9] hasta mediados de los ochenta con la propuesta de reformas a la Carta de la OEA. En esos tiempos la Organización estuvo en sus peores condiciones, pues las naciones latinoamericanas la abandonaron al considerarla un instrumento de la política exterior de Estados Unidos y éste, a su vez, mostró un gradual desinterés, más aún cuando empezó a encarar una creciente oposición y disensión. Tal vez su punto más bajo fue durante la guerra de las Malvinas, conflicto en el que Estados Unidos apoyó al Reino Unido contra Argentina.[10] c] El tercero comienza a mediados de los ochenta, con el surgimiento de las democracias electorales en América Latina y el establecimiento de diversos mecanismos *ad hoc* para enfrentar los problemas regionales (como el Consenso de Cartagena sobre el problema de la deuda y el Grupo de Contadora sobre el conflicto en Centroamérica). Este período, que registró diversas iniciativas de reforma a la Carta de la OEA, podría calificarse de transición si los estados miembros toman en serio las oportunidades de emprender una reforma radical, en especial Estados Unidos, cuya cooperación es fundamental para alcanzar el éxito.

No es coincidencia que la OEA se haya fundado a principios de la guerra fría. Es más, su estructura está concebida para apoyar el mundo de la guerra fría y se basa, desde luego, en el Tratado de Río, que garantiza la seguridad colectiva frente a las fuerzas extracontinentales, específicamente de la Unión Soviética y el mundo comunista. En diversas ocasiones Estados Unidos empleó esa retórica para impulsar su política exterior de control. Pero con el tiempo la retórica comenzó a perder fuerza y en los ochenta, cuando la potencia hegemónica consideró que existía una intromisión comunista en Nicaragua y El Salvador, no recurrió a la OEA ni al Tratado de Río, sino que amenazó con la acción unilateral. Si alguna duda quedaba sobre la inutilidad del Tratado de Río para América Latina, aquélla se derrumbó durante la guerra de las Malvinas, cuando Estados Unidos se opuso a su aplicación. El Pacto de Bogotá se ha empleado en forma mínima para dirimir disputas entre los estados miembros.[11] De hecho, la mayoría de las que han surgido en la región se manejaron mediante mecanismos *ad hoc*, por ejemplo el Proceso de Paz de Contadora y el Plan de Paz Arias para Centroamérica.

Sin entrar a un análisis detallado baste decir que la OEA había estado en constante declinación durante más de dos decenios. Es irónico que éste fuese el período en que Canadá mostró mayor interés en el organismo y en América Latina. La OEA ha estado moribunda desde hace tiempo, aunque resulta difícil saber si ello se debe a que es un instrumento de la política exterior de Washington –como señalan canadienses y latinoamericanos– o a que Estados Unidos la ha descuidado por carecer de la influencia que tiene en la ONU (los estadounidenses tienen poder de veto por medio del Consejo de Seguridad, mientras que la Carta de la OEA asegura a todos los estados miembros la misma calidad de voto).

Curiosamente, a medida que la OEA perdía vigencia durante los ochenta, crecía la necesidad de contar con una organización de cobertura regional. A principios del decenio señalado, cuando el organismo había llegado a su nadir, se presentaron algunos acontecimientos en América Latina que con el tiempo exigieron un marco institucional eficaz para encarar las cuestiones interamericanas. Tres sucesos hacia el final de los ochenta destacaron la importancia de una OEA renovada.

carga política, dada la decadencia tanto de la OEA como de la Alianza para el Progreso. El último recorte de la Asamblea General en San Salvador redujo el número de empleados de 725 a 244. L. Ronald Scheman, "Institutional Reform in the Organization of American States, 1975-1983: A Case Study in Problems of International Cooperation", *Public Administration and Development*, vol. 7, núm. 2, pp. 215-236, y OEA, "Decimoctava sesión ordinaria, San Salvador, El Salvador, 14-19 de noviembre de 1988", *Proceedings*, vol. 1 (OEA/Ser.P/HVIII.02, 10 de marzo de 1989, AG/RES, 954, p. 100 y AG.RES 955, p. 105).

8. Un excelente estudio general del período aparece en A.C. Stoetzer, *The Organization of American States: An Introduction*, Frederick A. Praeger, Nueva York, 1965; un enfoque más institucional de la misma época se encuentra en Ann Van Wynen Thomas y A.J. Thomas Jr., *The Organization of American States*, Southern Methodist University Press, Dallas, 1963.

9. John C. Dreier, *The Alliance for Progress: Problems and Perspectives*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962, y L. Ronald Scheman (ed.), *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Praeger, Nueva York, 1988.

10. Gordon Connell-Smith, "The OAS and the Falklands Conflict", *The World Today*, vol. 38, núm. 9, septiembre de 1982, pp. 340-348; Seymour J. Rubin, "The Falklands (Malvinas), International Law and the OAS", *American Journal of International Law*, vol. 76, 1982, pp. 594-595, y John Norton Moore, "The Inter-American System Snarls in Falklands War" (comentario editorial), *American Journal of International Law*, vol. 76, 1982, pp. 830-831.

11. Un análisis reciente de la resolución de conflictos en la OEA aparece en L. Ronald Scheman y John W. Ford, "The Organization of American States as Mediator", en Saadia Touval e I. William Zartman (eds.), *International Mediation in Theory and Practice*, Westview Press, Boulder, 1985, pp. 197-231.

i) Los cada vez más numerosos procesos electorales democráticos en América Latina, especialmente en los grandes países. Los nuevos gobiernos, que habían combatido a los regímenes militares dictatoriales, consideraron necesario unir sus esfuerzos para combatir de manera conjunta no sólo a los militares, sino al sistema interamericano que había tolerado y apoyado a esos regímenes ilegítimos y represivos.

ii) El surgimiento de la crisis de la deuda reveló la incapacidad de la OEA para enfrentar ese problema. El Consenso de Cartagena, constituido por 11 gobiernos latinoamericanos y del Caribe, tuvo el propósito de encontrar soluciones conjuntas a los devastadores problemas económicos y sociales heredados de los años setenta.[12]

iii) Ante la creciente gravedad del conflicto centroamericano (en especial entre Nicaragua y Estados Unidos), México, Colombia, Venezuela y Panamá fundaron en la capital de este último el Grupo de Contadora para encontrar una solución latinoamericana al conflicto. Poco después se unieron Argentina, Brasil, Uruguay y Perú para crear el Grupo de Apoyo de Contadora.[13]

La creación de esos grupos para atender problemas que técnicamente podrían haberse manejado en el marco de la OEA evidenció la inutilidad de ésta. En 1986 los grupos de Contadora y el de Apoyo se reunieron en Río de Janeiro, donde se constituyeron en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) para encarar diversas cuestiones multilaterales que podrían haber sido de la competencia de la Organización. Así, la entidad regional más antigua del mundo había sido rechazada por los principales actores de América Latina.

En 1988, en San Salvador, el Grupo de Río y una mayoría de los miembros de la OEA aprobaron la reforma de su Carta Constitutiva (Protocolo de Cartagena) y solicitaron más reformas en el organismo, lo cual, de hecho, afirmaba la necesidad de contar con una entidad regional pertinente. En la actualidad sigue creciendo el consenso en torno a la necesidad de incorporar reformas fundamentales.[14]

A fines de los ochenta el mecanismo continental recuperó importancia, pese a que no pudo enfrentar plenamente los retos que se presentaron. Esa coyuntura, empero, bastó para despertar de nuevo el interés de Canadá en la OEA.

12. Un buen texto introductorio sobre la democratización y la deuda en América Latina lo ofrecen Barbara Stallings y Robert Kaufman, *Debt and Democracy in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1989, y Pedro Pablo Kuczynski, *Latin American Debt*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1988.

13. Bruce Bagley, *Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America*, Westview Press, Boulder, 1987.

14. Richard J. Bloofield y Abraham F. Lowenthal, "The Inter-American Institutions in a Time of Change", *International Journal*, vol. 45, núm. 4, otoño de 1990, y Carlos Andrés Pérez, "OAS Opportunities", *Foreign Policy*, núm. 8, otoño de 1990, pp. 52-55.

Un quizás definitivo: el compromiso de Canadá con la OEA

Tal vez la controversia sobre la adhesión a la OEA haya sido una de las cuestiones de la política exterior canadiense que más tiempo han permanecido sin resolverse. En palabras de Jean Chrétien, la respuesta había sido siempre "un quizás definitivo".[15] Si bien Canadá no podía aspirar a pertenecer a la Unión Panamericana por no ser una república,[16] no gozar de total independencia y no haberse integrado plenamente en el sistema interamericano,[17] la cuestión de su pertenencia a las organizaciones precursoras de la OEA data de poco antes de la primera guerra mundial. En 1910 Elihu Root, secretario de Estado de Estados Unidos, mandó hacer una silla con el nombre de Canadá, anticipándose a su ingreso a la UPA.[18] Esto se convirtió con el tiempo en un lugar común para aludir a la indiferencia de Canadá ante su ingreso a la OEA.[19]

En 1933, durante la Conferencia Interamericana de Montevideo, México, Chile y Ecuador expresaron su deseo de integrar a Canadá a la Unión. La aprobación del Estatuto de Westminster en 1931 permitía a Canadá conducir sus propias relaciones diplomáticas y eliminaba una de las principales barreras de su ingreso a la UPA. Aun así, el país septentrional se resistió.

Poco después del ataque de Japón a Pearl Harbor a finales de 1941, Canadá mostró interés por primera vez en ingresar a la Unión.[20] El primer ministro William Lyon MacKenzie King había decidido efectuar un "intercambio diplomático" con Brasil, Argentina y Chile. Ante la decisión de celebrar una reunión de emergencia de la UPA en Río de Janeiro a principios de 1942 para analizar la "defensa hemisférica", el Primer Ministro manifestó el interés de su país en ingresar a la Unión. Jean Desy, representante de Canadá en Brasil, informó confidencialmente a las "autoridades brasileñas que Canadá aceptaría la invitación

15. Esta frase surgió del intercambio de ideas entre Chrétien y Marcel Roussin de la Universidad de Ottawa durante la reunión del Comité Especial Conjunto del Senado y de la Cámara de los Comunes, "Canada's International Relations", *Proceedings*, 29 de enero de 1986, pp. 37-62.

16. La OEA ha ostentado varios nombres: comenzó en 1889 con la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, aunque su denominación administrativa fue Unión Panamericana, que continúa llevando su Secretaría. En 1948 adoptó el nombre actual.

17. Douglas C. Anglin, "United States Opposition to Canadian Membership in the Pan-American Union: A Canadian View", *International Organization*, vol. 18, 1961, p. 2, y Eugene H. Miller, "Canada and the Pan-American Union, *International Journal*, vol. 3, invierno de 1947-1948, p. 24-38.

18. Robert Jackson, "Canadian Foreign Policy in the Western Hemisphere", en Viron Vaky (ed.), *Governance in the Western Hemisphere*, Praeger, Toronto, 1983, p. 125.

19. Heath Macquarrie, "Canada and the OAS: Still the Vacant Chair", *Dalhousie Review*, vol. 48, 1968, pp. 40-41.

20. J.C.M. Ogelsby, "Canada and Latin America", *op. cit.*, pp. 166 y ss.

de ingresar en la UPA".[21] Sin embargo, Estados Unidos reveló su preocupación de que la entrada de Canadá constituyera una injerencia "británica en los asuntos hemisféricos", por lo que se opuso a que asistiera a la conferencia, a la cual sólo podían acudir las repúblicas del continente. En 1942 MacKenzie King declaró: "Hace poco hubo tiempos en que esperábamos la invitación, pero se nos explicó por qué no era aconsejable invitarnos; esos motivos no los puedo ventilar públicamente".[22]

Desde la fundación de la OEA en 1948 y en todo el decenio de los cincuenta, la participación de Canadá en la ONU constituyó un obstáculo para su ingreso a aquélla. En esa época de internacionalización canadiense se consideró que apoyar a una organización regional seguramente iría contra la universalidad de la ONU y que incluso la minaría.[23] Con esto, no resulta difícil comprender que el secretario de Relaciones Exteriores, Lester B. Pearson, uno de los más fervientes impulsores de ese organismo, se mostrara renuente a adherirse a una organización de índole regional dominada con amplitud por Estados Unidos. Como dijera tan incisivamente John Holmes: "Por parte de Canadá, la dificultad persistente radica en nuestro desaliento con el neutralismo antes de la guerra y con el regionalismo después de la guerra."[24] Por tanto, durante el período que se llegó a considerar como la "época dorada" de la OEA, Canadá no participó en el sistema interamericano en un grado significativo.[25] El derrocamiento del gobierno guatemalteco en 1954 endureció su oposición a ingresar al organismo. La política estadounidense de "probar primero con la OEA" puso de relieve que los principios de no intervención de ese organismo, por no hablar del papel de la ONU como pacificadora y mediadora, fueron víctimas del unilateralismo de Washington.[26]

Durante el gobierno de John Diefenbaker (1957-1963) Canadá mostró un renovado interés en la OEA. La primera visita de un ministro de Relaciones Exteriores canadiense a América Latina (Brasil, Perú y México), Sidney Smith, reforzó ese interés. Su sucesor, Howard Green, gran promotor de la inserción de su país en la UPA en 1941, se hizo cargo del asunto y de 1960 a 1961 se produjo un intenso debate sobre el tema.[27] Durante esa época Canadá comenzó a participar en el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (1960) y en 1961 ingresó a la CEPAL. Estados Unidos buscaba entonces la manera de compartir la carga económica de la OEA, por lo que insistió en que Canadá se incorporara al organismo, lo cual, a la luz del antagonismo entre los gobiernos de Diefenbaker y John F. Kennedy, contribuyó a enfriar el debate de ingresar a la OEA.

La expulsión de Cuba de la OEA en 1962 y la participación de Estados Unidos en Bahía de Cochinos prácticamente congeló la controversia. Canadá mantenía relaciones muy cordiales con Cuba y, en términos generales, miraba con simpatía la revolución cubana. La oposición canadiense a Estados Unidos se reflejó en el notable incremento del comercio con la isla, así como en el fortalecimiento del carácter independiente de su política exterior.[28] El perdedor en todo este asunto, por ser el principal vehículo de Estados Unidos, fue la OEA.[29] El golpe definitivo al interés canadiense de integrarse a ese mecanismo fue la intervención en la República Dominicana.[30] Así, después de 1963, el gobierno de Pearson, con Paul Martin como ministro de Relaciones Exteriores, no tomó ninguna medida para ingresar en la OEA.[31] Sin embargo, Martin declaró: "No me cabe la menor duda de que pertenecer a la OEA es parte del destino de Canadá por ser un país localizado en el hemisferio occidental."[32]

Durante su campaña por el liderazgo liberal en 1968, Pierre Trudeau insistía en que Canadá debía ingresar a la OEA, pero sólo cuando el organismo se desvinculara más de Estados Unidos, lo que permitiría a su país mayor libertad en sus decisiones.[33] Una vez electo primer ministro, Trudeau visitó América Latina para estudiar la forma de estrechar lazos con la región. En 1970 el Departamento de Relaciones Exteriores publicó el documento *Foreign Policy for Canadians*, con una sección dedicada a América Latina (en parte resultado de la visita de 1968) y un capítulo específico sobre la OEA.[34] Se señalaba que Canadá estaba dispuesto a acercarse a las naciones latinoamericanas, pero se preguntaba si la OEA sería el canal apropiado. Sólo había dos posi-

21. *Ibid*, pp. 170-171.

22. Heath Macquiere, *op. cit.*, p. 41.

23. Eugene Miller, "Canada and Pan America", *Journal of Inter-American Studies*, vol. 110, núm. 2, abril de 1968, p. 179.

24. John W. Holmes, "Canada and Pan America", *Journal of Inter-American Studies*, vol. 110, núm. 2, abril de 1968, p. 179.

25. Sin embargo, Canadá fue miembro fundador del Instituto Estadístico Interamericano, creado en 1940, y asistió además a otras conferencias especializadas en el continente.

26. John W. Holmes, *op. cit.*, pp. 177-178.

27. Green creó la Sección Latinoamericana del Departamento de Relaciones Exteriores y a finales de 1961 Canadá estableció relaciones diplomáticas con todos los países latinoamericanos.

28. J.C.M. Ogelsby, "Canada and Latin America", *op. cit.*, pp. 177-178.

29. En agosto de 1963 se publicó un informe del Comité Canadiense-Americano que contenía un análisis de los pros y los contras de la pertenencia de Canadá a la OEA. John D. Harbron, *Canada and the Organization of American States*, Canadian-American Committee, Montreal, 1963.

30. J.C.M. Ogelsby, "Canada and the Pan-American Union: Twenty Years On", *International Journal*, vol. 24, 1969, pp. 578 y ss.

31. Aun cuando en 1966 se presentaron ciertas señales de que Canadá consideraba seriamente el asunto de su ingreso, se pensaba que en privado Pearson y los altos funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores estaban en contra. C. Knowlton Nash, "Canada Thumbs Down on U.S-Latin Pleading", *Financial Post*, 16 de abril de 1966, p. 36, e "Is Canada Ready to Fill Chair at OAS?", *Financial Post*, 25 de septiembre de 1965, p. 265.

32. Paul Martin, "Canada and Latin America", *External Affairs*, vol. XIX, núm. 7, julio de 1967, p. 265.

33. J.C.M. Ogelsby, *op. cit.*, p. 587.

34. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, *Foreign Policy for Canadians*, Queen's Printer, Ottawa, 1970.

bilidades: ingresar a la OEA o "acercarse al sistema interamericano sin hacerse miembro del organismo."[35]

Si bien el *Foreign Policy for Canadians* encaraba con cierto optimismo el futuro de la OEA (en parte por los nuevos miembros del Caribe), no dejaba de expresar las preocupaciones tradicionales de Canadá, como las implicaciones de firmar el Tratado de Río y la difícil posición del país en casos como el cubano. Si bien se reconocía plenamente el interés de Canadá por el continente, así como la necesidad de acercarse más a las naciones de América Latina, el ingreso al mecanismo hemisférico se continuaba posponiendo. "Bien podría ser que, en un momento dado, un gobierno de Canadá llegue a la conclusión de que lo que más le conviene es adherirse a la OEA. Entre tanto, Canadá debe acercarse más a algunos países de América Latina y a ciertas instituciones interamericanas, preparándose así para cualquier papel que en el futuro sea llamado a desempeñar en el continente y obtener la experiencia indispensable en un medio complejo que pocos canadienses conocen a cabalidad."[36]

Ante la disyuntiva de ingresar o no a la OEA, con su característica tradicional, Canadá no hizo ninguna de las dos cosas, y sin embargo hizo ambas: solicitó su ingreso en calidad de "observador permanente" y se adhirió a diversos organismos panamericanos. Esto se consideró como un "primer paso" hacia su pertenencia plena. El 30 de junio de 1970 J.P. Goyer, secretario parlamentario del Ministerio de Relaciones Exteriores, manifestó a la Asamblea General de la OEA en Washington la decisión de su gobierno de "vincularse formalmente a la OEA en un nivel apropiado. Pensamos en la posibilidad de tener un representante con la categoría de observador permanente", lo cual obtuvo el 2 de febrero de 1972 (en situación similar se encuentran Guyana, Israel y España).[37] En 1971 se hizo miembro de la Organización Panamericana de la Salud y en 1972 del Instituto Interamericano de Agricultura y Cooperación y del Banco Interamericano.

No deja de ser irónico que Canadá haya decidido participar en ese grado precisamente en el ocaso del organismo, aunque dado el estado de éste y de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, su ingreso como observador permanente fue la opción más sensata porque le permitía tener lo mejor de los dos mundos. Podía mejorar sus relaciones con los países latinoamericanos (y con las naciones de habla inglesa del Caribe que habían ingresado en los años setenta) y al mismo tiempo eludir las mayores controversias del momento; por ejemplo, la cancillería canadiense dio un suspiro de alivio al quedarse en el anonimato durante la crisis de las Malvinas. Sin embargo, si el objetivo de la *Foreign Policy for Canadians* en 1970 y su calidad de observador permanente tenían el propósito de incrementar sus relaciones con América Latina, ello constituyó todo un éxito, pues en los dos decenios posteriores se registró una interacción mucho mayor entre Canadá y el resto del continente americano.

El interés nacional y la "conciencia" sobre los acontecimientos en América Latina crecieron en forma notable (siempre se citaba esa falta de interés como uno de los motivos de no ingresar a la OEA). Con el derrocamiento de Salvador Allende en Chile en 1973 Canadá tuvo que acoger decenas de refugiados, muchos de ellos protegidos por organismos no gubernamentales. Con la llegada al poder de los sandinistas en Nicaragua en 1979, creció aún más el interés y la avidez por conocer más de sus vecinos del sur. Pese a que todo esto no se tradujo en un mayor estrechamiento con la OEA, sí fue un importante primer paso hacia la concientización de la sociedad canadiense por los asuntos latinoamericanos.

Durante los setenta Canadá fue invitado en repetidas ocasiones –entre otros por el presidente Carter y el primer ministro de Granada, Eric Gairg– a integrarse plenamente a la OEA.[38] Empero, Trudeau consideraba que si los latinoamericanos no estaban convencidos de la utilidad de la organización, no tenía mucho sentido hacerse miembro. Arthur Blanchette, observador permanente de Canadá ante la OEA de 1976 a 1980, sostenía que su país se beneficiaba de su estatus y que las discusiones en la OEA eran más constructivas que las de la ONU.[39] Tal vez la mejor definición sobre la postura canadiense sea la del senador Eugene Forsey, quien manifestó que la pertenencia a la OEA "sería la mejor manera de perder amigos e influenciar a la gente de modo equivocado".[40] Este período de indiferencia coincidió ciertamente con una tendencia generalizada en el continente, por lo que Canadá conservó su posición por demás cómoda de "observador activo".

La decisión de 1982 del Subcomité del Comité Permanente de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional sobre la pertenencia de Canadá a la OEA produjo un informe sobre *Las relaciones de Canadá con América Latina y el Caribe*.[41] La votación del Subcomité con respecto a la adhesión a la OEA fue de siete a favor, cuatro en contra y una abstención. En el Comité Permanente hubo 19 votos a favor de la adopción del Informe completo, seis en

35. *Ibid.*, p. 20.

36. *Ibid.*, p. 24.

37. Jean-Pierre Goyer, "Discurso pronunciado ante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos", *External Affairs*, vol. 22, núm. 8, agosto de 1970, p. 268.

38. "Canada Won't Join Alliance But We are Moving Closer", *Toronto Star*, 10 de septiembre de 1977, y "Become a Full Member of OAS Canada Urged by Grenada PM", *Globe and Mail*, 15 de junio de 1977.

39. "OAS Aiming at Canada as Member'", *Winnipeg Free Press*, 12 de julio de 1978.

40. "Canada Cold to OAS Membership", *Montreal Star*, 10 de febrero de 1977.

41. Canadá, Cámara de los Comunes, Subcomité del Comité Permanente de Relaciones Exteriores y la Defensa Nacional sobre las Relaciones Canadienses con América Latina y el Caribe, *Proceedings and Report*, Queen's Printer, Ottawa, 1981-1982, y *Final Report on Canada's Relations with Latin America and the Caribbean*, Queen's Printer, Ottawa, 1982.

contra y una abstención, pero nueve integrantes se opusieron específicamente a la adhesión plena a la OEA. Es difícil comprender el motivo por el cual el Subcomité votó a favor del ingreso a la OEA, pues durante los debates casi todos sus miembros se manifestaron en contra. Parecía que la opinión generalizada en el Comité era que el organismo tenía un prestigio sólido en el campo de los derechos humanos, como de hecho lo tiene, así como en su programa de asistencia al desarrollo, "pequeño pero modesto". Canadá no era miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité consideraba que su contribución podría ser muy importante. Al margen de algunos juicios muy exagerados con respecto a los beneficios comerciales que logró Canadá gracias a su participación en la asistencia al desarrollo mediante la OEA, había poco que decir en favor de ésta. El Comité sostenía que, en términos generales, la OEA no era en ese momento un mecanismo especialmente eficaz para promover los propósitos de la política exterior canadiense.[42]

A pesar de todo, el Subcomité insistía en que el papel de Canadá en la OEA sería mejor con una participación plena. Se decía que su economía podría servir de puente entre el norte y el sur del continente y, como era poco probable que la OEA fuese remplazada por otra organización, su presencia reforzaría al organismo. Se consideraba, además, que Canadá como miembro pleno podría promover el regreso de Cuba y se rechazaba la idea de que tal ingreso podría causar disputas entre Canadá y Estados Unidos, puesto que éstas habían sido ocasionales en otros foros internacionales.[43] Es posible atribuir la propuesta del Subcomité al planteamiento de que la oposición a que Canadá perteneciera a la OEA respondía a la falta de eficacia del organismo y que por tanto más valía esperar a que los miembros actuales "la arreglaran". El Subcomité señaló que lo que tendría que considerarse era si Canadá desearía participar con las naciones del continente en la construcción de una OEA más eficaz; su respuesta era afirmativa,[44] aunque se encomendó que Canadá no firmara el Tratado de Río hasta revisarlo con mayor detenimiento.

La propuesta del Subcomité no produjo ningún debate de importancia. Un editorial del *Vancouver Sun* se oponía a la recomendación por considerarla equivocada.[45] Pero el asunto no dejó de presentar sus dificultades, pues no sólo se tenía presente la crisis de las Malvinas, sino que –como el editorial señalaba– había quien pensaba que con el ingreso a la OEA Canadá se acercaría más a las dictaduras latinoamericanas. Por su parte, el Consejo de Asuntos Continentales, con sede en Washington, instaba a Canadá a integrarse plenamente al organismo, aduciendo que ello le permitiría desempeñar un papel más activo en materia de derechos humanos y convertirse en un fuerte promotor de las soluciones pacíficas en zonas de conflicto, especialmente en Centroamérica.[46] En 1983 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá rechazó la recomendación hasta estar plenamente convencido de que sería una aportación real y útil para los intereses canadienses.[47] Ésta era la actitud opuesta a la del Subcomité, pero se basaba en que si bien no había razones irresistibles para negarse, tampoco existían muchos atractivos para aceptar. Así, debido a que daba la impresión de que tanto Estados Unidos como los países latinoamericanos más grandes tenían a la OEA en el abandono y eran altas las probabilidades de que el gobierno estadounidense emprendiera una acción unilateral en América Central –además de la crisis de las Malvinas– el ingreso no parecía muy atractivo. De esta manera Canadá optó una vez más por esperar otra oportunidad.

En 1984 el gobierno entrante de Mulroney emprendió una revisión completa de la política exterior, aunque no concedió gran importancia al asunto de la OEA, en marcado contraste con la *Foreign Policy for Canadians* de 1970. Al hacer su propia revisión de la política exterior del país, el encargado de la cancillería describió a su país como una nación singular por colindar con el Atlántico, el Pacífico y el Ártico y por pertenecer a la ONU, la OTAN, la Commonwealth y a la comunidad de habla francesa (podría añadirse el Grupo de los Siete). Pero también afirmaba: "Somos una nación del continente americano, con nuestros intereses e inversiones colocados en el futuro del hemisferio."[48] Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en 1970, en el documento *Competitiveness and Security* se menciona marginalmente a la OEA en el rubro de conflictos regionales. Se dice que de tiempo atrás se ha debatido si se debe ingresar o no a la OEA ¿Qué piensan los canadienses al respecto?"[49] Aun cuando se hacían referencias al Caribe y a Centroamérica preguntándose si Canadá participaba lo suficiente o si era necesario hacerlo más, nunca se relacionaron explícitamente las dos cuestiones.

El informe del Comité Conjunto Especial sobre las Relaciones Internacionales de Canadá (Informe Simard-Hockin), *Interdependence and Internationalism*,[50] tampoco se aludía a la OEA, aunque los grupos de Contadora y de Cartagena se mencionaron con toda claridad en las secciones donde se hacía referencia

42. Canadá, Cámara de los Comunes, Subcomité del Comité Permanente de Relaciones Exteriores y la Defensa Nacional sobre las Relaciones Canadienses con América Latina y el Caribe, *Report*, *op. cit.* p. 78.

43. *Ibid.*, p. 78.

44. *Ibid.*, p. 78.

45. "Wrong Choice", *Vancouver Sun* (editorial), 25 de noviembre de 1982.

46. Consejo de Asuntos Hemisféricos, "Canada Urged to Join OAS", comunicado de prensa, Washington, 1 de septiembre de 1982.

47. "Canada Will Not Join OAS", *The Chronicle Herald*, 23 de febrero de 1983.

48. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, *Competitiveness and Security. Directions for Canada's Relations*, presentado por Joe Clark, secretario de Relaciones Exteriores, Queen's Printer, Ottawa, 1985, p. 1.

49. *Ibid.*, p. 42.

50. Canadá, Comité Especial Conjunto sobre las Relaciones Exteriores de Canadá, *Interdependence and Internationalism: Report of the Special Joint Committee on Canada's International Relations (The Simard-Hockin Report)*, Queen's Printer, Ottawa, 1986.

al conflicto centroamericano[51] y a la creciente crisis de la deuda en América Latina,[52] lo cual era indicativo de que el Comité consideraba estos grupos como interlocutores válidos al encarar estos problemas. La mayor sensibilidad hacia el continente fue producto de una campaña nacional de tarjetas postales sobre diversos temas, de los cuales el de Centroamérica fue de gran interés para muchos canadienses. Ese interés trascendía el papel que Canadá desempeñaba directamente en la región[53] y revelaba que los problemas del continente adquirían importancia creciente en ese país.

Durante el primer período de Mulroney (1984-1988) Centroamérica ocupó un lugar destacado en la política exterior, lo que no ocurrió con América Latina en su conjunto y la OEA. La mayor parte de la energía del gobierno se reservó para el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y la revisión a fondo de las políticas exterior, de defensa y de desarrollo. Richard V. Gorham, nombrado en 1987 observador permanente ante la OEA, cumplía con sus obligaciones desde Ottawa, a pesar de que la misión se encontraba en Washington.

Para equilibrar esta señal diplomática evidente ante la OEA, a fines de 1987 Gorham fue designado embajador itinerante en América Latina, puesto sin precedente en Canadá (y que por otra parte nunca más se volvió a ejercer después de la renuncia de su ocupante en 1990).[54] El cargo se justificó aduciendo que propiciaría vínculos más estrechos entre las agencias de la OEA y las organizaciones del sector privado canadiense y reforzaría el interés de Canadá en la región.[55]

El acontecimiento más importante del gobierno de Mulroney con respecto a la OEA fue la intervención de Gorham ante el Consejo Permanente en septiembre de 1988. Ésta fue la primera vez, desde que Canadá era observador permanente, que un embajador de ese país se dirigía a ese foro. Gorham destacó la relación bilateral entre Canadá y América Latina y el Caribe, con especial referencia al comercio y las inversiones, "que continúan siendo de primordial importancia para nosotros."[56] También señaló el interés de su país por una mayor democratización del área y la importancia de la estabilidad, aludiendo principalmente a América Central. Asimismo, se refirió al fomento de la justicia social y a la protección de los derechos humanos y su relación con el problema de la deuda.

51. *Ibid.*, pp. 86-87.
52. *Ibid.*, p. 111.
53. El Comité recibió 57 tarjetas sobre Centroamérica, contra 46 sobre Sudáfrica.
54. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, "Appointment of a New Roving Ambassador for Latin America", comunicado de prensa, 15 de septiembre de 1987.
55. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, *Annual Report, 1987-1988*, Quenn's Printer, Ottawa, 1988, p. 61.
56. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, "Speech to the Organization of American States by Ambassador Richard V. Gorham", *Statements and Speeches*, 7 de septiembre de 1988, p. 5.

Tal vez la mejor definición de la postura canadiense sea la del senador Eugene Forsey, quien manifestó que la pertenencia a la OEA "sería la mejor manera de perder amigos e influenciar a la gente de modo equivocado"

Gorham mencionó los esfuerzos de su país en la cumbre del Grupo de los Siete en Toronto para ayudar en especial a los países de ingreso medio, así como el programa canadiense de asistencia al desarrollo en la región. Por último, se refirió al creciente problema del tráfico de estupefacientes y la necesidad de enfrentar el problema mediante la cooperación multilateral. La referencia a esos temas reveló un incremento del interés de Canadá en su relación con Latinoamérica. Empero, ciertos miembros del Consejo Permanente se decepcionaron por la crítica de Gorham a la OEA, en especial por sus opiniones sobre la falta de apoyo de los mismos miembros. De hecho, la comparecencia del embajador reflejó cabalmente la política canadiense hacia la OEA de los cuatro años anteriores. Canadá había hecho todo, salvo retirar su calidad de observador permanente, para demostrar que desaprobaba los actos del organismo.

En los meses posteriores a la declaración de Gorham se presentaron acontecimientos que prepararían el camino para el ingreso de Canadá a la OEA. En octubre de ese año el Grupo de Río instó a los estados latinoamericanos a ratificar el Protocolo de Cartagena y pidió también una reforma de fondo de la OEA. Dos meses más tarde, la Asamblea General de este mecanismo, reunida en San Salvador, ratificó el Protocolo e integró el grupo de trabajo ministerial para realizar la reforma.

Mulroney ganó nuevamente las elecciones, lo cual aseguró la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, y los conservadores del gobierno comenzaron a interesarse en otras regiones del mundo.

Ingreso al sistema interamericano: ¿El cuarto pilar de la política exterior canadiense?

¿Por qué el gobierno canadiense hizo un cambio tan drástico en un plazo tan breve? ¿Por qué decidió ingresar a la OEA sin aviso previo ni debate público? Hasta ese momento los gobiernos habían manejado el asunto de la pertenencia a la OEA sin muchas controversias internas ni presiones internacionales. La política exterior canadiense había concedido a América Latina una importancia reducida, si se compara con Estados Unidos, Europa y el Asia del Pacífico, los tres pilares de esa política. Sus relaciones con los estados caribeños de habla inglesa, donde tenía fuertes vínculos e intereses, se manejaban mediante la Commonwealth. Por tanto, su ingreso a la OEA debía propiciar un cambio de política frente a América Latina.

El ingreso de Canadá al sistema interamericano fue un proceso lento y gradual que se prolongó por más de dos decenios. La política exterior de Pierre Trudeau fue fundamental. La estrategia de la *Foreign Policy for Canadians* fue simple pero enérgica: en el corto plazo, Canadá debía incrementar sus relaciones bilaterales con América Latina y, en el largo, consolidar sus relaciones multilaterales con su posición de observador en la OEA y los ojos puestos en su posible ingreso.

Gran parte del ímpetu que Trudeau imprimió a esta apertura política respondió a su convicción personal de que Canadá ya no podía seguir ignorando a América Latina, pero también a la necesidad de diversificar su comercio y reducir su vulnerabilidad con respecto al mercado estadounidense.[57] Fue así como la iniciativa de mejorar sus relaciones con América Latina formó parte de la tercera opción con la que intentó incrementar el comercio con otros bloques comerciales, entre otros, Europa y el Asia del Pacífico.[58] La comunidad empresarial del país miró con entusiasmo el comercio potencial con América Latina, que en el decenio de los sesenta representó de 3 a 4 por ciento de las exportaciones mundiales.[59]

Durante los setenta fracasó la tercera opción y con ella el entusiasmo por reforzar los vínculos con América Latina. Trudeau fue severamente criticado por reconocer el régimen golpista de Pinochet. El gobierno se mostró mucho menos entusiasta y eficiente en el trato a las grandes cantidades de perseguidos políticos que deseaban ir a Canadá. Tal vez el punto culminante de la política de Trudeau hacia América Latina fue su viaje a la región en 1976. Pero en términos generales, no había razones de peso para acercarse a la región ni para ingresar a la OEA, sobre todo porque se tenía la impresión de que ni a los miembros del organismo les merecía gran interés. A fines de los setenta, la actitud gubernamental se alejaba de sus iniciativas enunciadas a principios del decenio. Por esos años grupos de ciudadanos de todo el país mostraban su rechazo al régimen de Pinochet, presionaban a su gobierno para romper relaciones con Chile e insistían en facilitar el ingreso de los refugiados.

En los años ochenta se registró una mayor cercanía entre Canadá y América Latina. Con la crisis centroamericana, después de 1981 surgió de la sociedad civil un grupo poderoso y bien organizado para presionar al gobierno para que aumentara su participación en aquella región y se opusiera a la política de Reagan en el área. En un principio Trudeau se mostró reticente y el responsable de la política exterior llegó a decir que Estados Unidos podía contar con la aceptación muda de Canadá.[60] Sin embargo, ante las presiones internas el gobierno canadiense comenzó a participar más en el conflicto. La política se centraba en la creencia de que el problema centroamericano obedecía a la pobreza y la injusticia social (dicho de otro modo, se trataba de un problema Norte-Sur), no al peligro de la propagación del comunismo en el continente (problema Este-Oeste), como lo aseguraba Reagan. Tampoco estaban de acuerdo con el apoyo de Washington a los "contras" de Nicaragua, y Canadá se oponía tanto a la intervención de terceros en la región (entre los que se incluía a Cuba, la Unión Soviética y Estados Unidos) como a la militarización del conflicto.

Canadá no sólo manifestó su desacuerdo con Estados Unidos, sino que incrementó su ayuda a las cinco repúblicas centroamericanas, incluso Nicaragua, que fue de las más favorecidas. Así, mientras que el gobierno de Reagan aportaba fondos a los "contras" para combatir a los sandinistas, Canadá proporcionaba ayuda bilateral y multilateral y apoyaba los proyectos de organismos no gubernamentales en Nicaragua. Después de que Estados Unidos decretó el embargo comercial contra los nicaragüenses, Canadá aumentó su comercio, tal como lo había hecho en el caso de Cuba en los años sesenta.[61] Pese a que fue presionado por diversos grupos sociales para que cesara su apoyo a países que violaban los derechos humanos (Guatemala, El Salvador y Honduras), el gobierno canadiense mantuvo su posición regional de no enemistarse con ninguna nación centroamericana e insistió en encontrar soluciones regionales de los conflictos. Finalmente, Canadá comenzó a recibir refugiados de la región, principalmente de El Salvador.

Esa política tuvo efectos muy importantes en las relaciones ca-

57. Bruce Thordarson, *Trudeau and Foreign Policy: A Study of Decision-making*, Oxford University Press, Toronto, 1972, caps. 6 y 7.

58. Mitchell Sharp, "Canada-U.S. Relations: Options for the Future", *International Perspectives*, edición especial, otoño de 1972.

59. Colin I. Bradford Jr. y Caroline Pestieau, *Canada and Latin America: The Potencial for Partnership*, Canadian Association for Latin America, Toronto, 1971.

60. Citado en Victor Huard, "Quiet Diplomacy or Quiet Acquiescence?: Canadian Foreign Policy in Central America Since 1945", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 13, núm. 20, 1988, pp. 103-130.

61. James Rochlin, "Aspects of Canadian Foreign Policy Towards Central America: 1979-1986", *Journal of Canadian Studies*, núm. 4, invierno de 1987-1988, pp. 5-26.

Gran parte del ímpetu que Trudeau imprimió a esta apertura política respondió a su convicción personal de que Canadá ya no podía seguir ignorando a América Latina, pero también a la necesidad de diversificar su comercio y reducir su vulnerabilidad con respecto al mercado estadounidense

nadiense-latinoamericanas. Al tiempo que mantenía su papel de mediador, Canadá comenzó a apoyar los esfuerzos de paz del Grupo de Contadora. Así, la crisis centroamericana le permitió intervenir en el problema más álgido del continente, para lo cual estableció un delicado equilibrio entre la presión de Estados Unidos para derrocar a los sandinistas y la resistencia latinoamericana a la extensión del conflicto. Hacia el final del gobierno de Trudeau (1980-1984) aumentó la participación canadiense en el conflicto, pero siempre en apoyo de los procesos de paz que los latinoamericanos defendían. Trudeau inició así una nueva interacción diplomática (lo que podría denominarse un multilateralismo *ad hoc*) en el hemisferio, que si bien con el tiempo rebasó a la OEA, fue uno de los motivos que pesaron en la decisión de ingresar a ese organismo.

El arribo al poder de los conservadores progresistas de Brian Mulroney en 1984 no alteró, en términos generales, la política ante América Central, a pesar de que los objetivos expresos del nuevo gobierno eran mejorar las relaciones entre su país y Estados Unidos, así como erradicar las políticas nacionalistas y de confrontación seguidas por Trudeau. La política gubernamental siguió apoyando el Proceso de Paz de Contadora y, después de agosto de 1987, el Plan de Paz Arias. De hecho, durante el primer período de Mulroney, y pese a que se negociaba el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, Canadá persistió en su oposición a la política estadounidense en Centroamérica, aunque en forma demasiado silenciosa, a juicio de sus críticos.

En el período 1984-1988 se acentuaron los contactos de Canadá con los países latinoamericanos. Antes del proceso de paz de Contadora, los vínculos multilaterales de Canadá en el hemisferio se limitaban a la OEA (aunque los canadienses participaban en diversas entidades de la ONU, como la CEPAL). Por ejemplo, en su calidad de observador permanente no estaba obligado a enviar a su ministro de Relaciones Exteriores a la Asamblea General, lo cual restringía en forma notable los contactos diplomáticos; además, como consideraba a la OEA un organismo poco eficaz, el papel multilateral se limitaba a los aspectos técnicos asignados a su calidad de observador.

Sin embargo, en el lapso señalado Canadá comenzó a participar en el multilateralismo *ad hoc* que surgía con Contadora y más tarde con los cinco presidentes centroamericanos en sus esfuerzos por buscar un acuerdo de paz. En ello tuvo especial importancia el contacto entre Óscar Arias y el canciller Joe Clark, sobre todo después de que el primero recibiera el Premio Nobel de la Paz. Su apoyo al proceso pacificador de Contadora hasta 1987 abrió a los canadienses y a su política exterior una vía de comunicación diplomática sin precedente con las naciones más poderosas de América Latina.

El apoyo decidido y entusiasta al Plan de Paz Arias obedecía fundamentalmente a que las iniciativas diplomáticas de Costa Rica coincidían con la ideología internacionalista canadiense. La entrega del Nobel a Arias reforzó dicho apoyo porque ese premio seguía la misma vena que el Nobel recibido por el primer ministro Lester Pearson en su tiempo. Se presentaba la oportunidad de vincular los antiguos ideales internacionalistas de Canadá a un proceso pacificador con las mismas premisas canadienses, es decir, vincularlos a las del nuevo internacionalismo.[62]

La crisis centroamericana fue de importancia crucial en la decisión para ingresar a la OEA, pues acercó más a Canadá al multilateralismo *ad hoc* latinoamericano y definió un papel sin pre-

62. John Holmes y John Kirton (eds.), *Canada and the New Internationalism*, Canadian Institute for International Affairs, Toronto, 1988.

cedente de pacificación y solución de conflictos en el continente. Empero, también hubo otras cuestiones importantes que pesaron en la conciencia canadiense. En 1988 los países latinoamericanos y del Caribe (principalmente México y Brasil) tenían una deuda conjunta de 19 000 millones de dólares con bancos canadienses; la posibilidad de la moratoria motivó a Canadá a incrementar su compromiso con la región.[63] También desempeñó un papel constructivo como intermediario entre el Norte y el Sur. Esto se evidenció en 1988, cuando Joe Clark invitó a varios ministros de Relaciones Exteriores latinoamericanos, en la víspera de la Cumbre de Toronto del Grupo de los Siete, a una reunión donde Mulroney intentó abordar el problema de la deuda.

Otra cuestión que acentuó la importancia de América Latina para Canadá fue el narcotráfico. En 1988 la Real Policía Montada de Canadá publicó el documento *National Drug Intelligence Estimate for 1987-1988: With Trend Indicators Through 1990*, donde se señalaba la relevancia del tráfico de drogas desde América Latina, especialmente cocaína.[64] Cuando se recrudeció el problema de las drogas en Canadá durante los ochenta, aumentó su tráfico y venta y se elevó el lavado de dinero –en el que participaban bancos e instituciones financieras– fue necesario promover una mayor coordinación multilateral entre Canadá y los países productores de drogas. Así, en 1989 y 1990 este país junto con la OEA patrocinaron cursos de capacitación a funcionarios policiales de nivel medio de toda América Latina. Otros factores que influyeron en la decisión canadiense de ingresar a la OEA se relacionan con ciertos acontecimientos en el propio sistema interamericano, como el llamado del Grupo de Río para reformar la OEA y la ratificación del Protocolo de Cartagena.[65]

Las crecientes interconexiones en las relaciones Norte-Sur en el continente y la importancia que adquirían los vínculos multilaterales para encarar cuestiones como la paz en Centroamérica, la crisis de la deuda, el problema de las drogas y, más recientemente, el ambiente, influyeron en el ingreso de Canadá al sistema interamericano. Desde el punto de vista interno, el interés de ciertos grupos de la sociedad justificaron, en parte, la decisión del gobierno de adherirse a la OEA. Es verdad que estos grupos, en el mejor de los casos, mostraron una posición ambivalente, pues muchos se oponían argumentando que Estados Unidos dominaba el organismo. Pero la alta prioridad que muchos canadienses conferían a América Latina en los últimos 20 años dio lugar a una mayor injerencia en el sistema interamericano. Por ejemplo, numerosos organismos no gubernamentales comenzarán a centrar su atención en la OEA para presionar a su gobierno sobre temas como los derechos humanos, ahora que Canadá es miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[66] Otros organismos importantes para los grupos nacionales serán la Comisión Interamericana para la Mujer y el Instituto Interamericano de Cuestiones Indígenas.

Un aspecto significativo que no se debe dejar de mencionar es la resistencia canadiense a firmar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (el Tratado de Río) y sus reservas sobre los aspectos de seguridad de la Carta de la OEA, sobre todo el capítulo 5. La firma del Tratado de Río había constituido por mucho tiempo una objeción importante para hacerse miembro de la OEA. Si bien la zona de seguridad incluye a Canadá, es poco probable que este país firme el Tratado, pues cualquier gobierno tendría dificultades para conseguir el apoyo nacional a fin de ingresar en una nueva alianza militar, sobre todo cuando tiene posibilidades de participar en un conflicto no deseado. Las Malvinas es un recordatorio constante de los embrollos potenciales contenidos en el Tratado de Río. Tal vez el último obstáculo por vencer haya sido que Canadá fuera aceptado en la OEA sin firmar el citado acuerdo. No cabe la menor duda de que la resistencia de Canadá a adherirse al Tratado de Río redujo considerablemente la oposición interna.

Canadá y la OEA en los noventa

Existen varias explicaciones del ingreso de Canadá a la OEA en 1990. En primer término, se puede decir que se trató de una decisión impuesta, esto es, el cortejo ya se había prolongado demasiado para ser respetable sin el consecuente matrimonio. Diversas razones apoyarían esa consideración. Primero, la OEA había aprobado el Protocolo de Cartagena, que entre otras cosas permitió el ingreso de Belice y de Guyana. Éstos se habían abstenido de solicitar su ingreso debido a que tenían disputas fronterizas con Guatemala y Venezuela, respectivamente, pero de haberlo hecho y de haber sido aceptados (lo que ocurrió en enero de 1991), Canadá hubiese sido el único país no miembro de todo el continente. Ello, para una nación que se enorgullece de su diplomacia multilateral, resultaría francamente penoso.

En segundo término, destaca que los países latinoamericanos parecían estar a punto de incorporar reformas en la OEA. Un papel fundamental lo desempeñó la participación canadiense en el Proceso de Paz de Contadora y más tarde en la fuerza de paz ONU-OEA que formaba parte del plan de paz para Centroamérica.[67]

63. Roy Culppeper, "Restructuring Sovereign Debt, Issues and Alternatives", *Banking and Finance Law Review*, vol. 4, 1990, pp. 79-110.

64. Real Policía Montada de Canadá, *National Drug Intelligence Estimate 1987-1988: With Trend Indicators Through 1990*, Queen's Printer, Ottawa, 1988.

65. Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, "Declaración de Uruguay", Punta del Este, 29 de octubre de 1988.

66. La Canada-Caribbean-Central America Policy Alternatives (CAPA) realizó una evaluación detallada y crítica del primer año de Canadá en la OEA. CAPA, *Report Card on Canada's First Year in the OAS*, CAPA, Toronto, 1991.

67. John Graham, "Shaping Stability in Central America", en John Holmes y John Kirton (eds.), *op. cit.*, pp. 35-40, y Canadá, Cámara de los Comunes, Comité Especial sobre el Proceso de Paz en Centroamérica, *Supporting the Five: Canada and the Central American Peace Process*, Queen's Printer, Ottawa, 1966.

En el decenio de los ochenta, en particular después de 1984, el secretario de Relaciones Exteriores, Joe Clark, efectuó contactos diplomáticos sin precedente con los jefes de Estado y de gobierno y con los ministros de Relaciones Exteriores de los principales países de América Latina, muchos de los cuales le instaban a aceptar la invitación a incorporarse a la OEA.[68] Los latinoamericanos en general habían quedado impresionados por la participación canadiense en la región durante los ochenta. A principios del segundo período de Brian Mulroney, una vez firmado el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, su gobierno podía concentrarse en otras regiones. En la esfera diplomática, una mayor participación en los asuntos de la región tenía que significar su ingreso a la OEA.

Los años ochenta habían mostrado un profundo interés de los canadienses por América Latina. A lo largo de veinte años se habían profundizado los contactos por medio de grupos eclesiásticos, sindicatos y organizaciones solidarias o de asistencia. El extremadamente fuerte y mejor organizado grupo de "votantes latinoamericanos" de Canadá había alentado una mayor participación en la región, que en 1989 adoptó un papel institucional.

También se produjo un impulso burocrático en favor de la OEA. Aun cuando los funcionarios de Relaciones Exteriores se habían mostrado tradicionalmente escépticos (y con buenos motivos) para ingresar a ese organismo, la importancia que adquirió Centroamérica durante los ochenta fortaleció el estatus del Departamento para Asuntos de América Latina y el Caribe, con lo cual se generó un clima propicio para tal ingreso.[69] Sin embargo, en última instancia fue la voluntad política del Primer Ministro y especialmente de Joe Clark la que le dio la dirección adecuada. Los otros hechos positivos que se presentaron en la OEA (la aprobación del Protocolo de Cartagena y la decisión de eximir a Canadá de la firma del Tratado de Río) redujeron el escepticismo tradicional y la oposición del cuerpo diplomático.

Desde luego, cabe la posibilidad de que todas las razones anteriores fueran tan importantes como que Brian Mulroney fuera invitado a la Cumbre Continental de San José donde, para destacar su presencia, debía hacer algún anuncio trascendente; el único posible era el ingreso de Canadá a la OEA. Es probable que a pesar de que ya se habían reunido todos los motivos para hacerlo, no se habría tomado una decisión en ese momento si no hubiese existido un fuerte elemento motivador. La Cumbre Continental puede haber constituido el catalizador perfecto, incluso si no se hubiera concluido una revaluación comprehensiva de la política exterior canadiense hacia América Latina.

68. Entrevista con Richard V. Gorham, embajador itinerante de Canadá en América Latina, Ottawa, 11 de mayo de 1990.

69. En un artículo publicado en 1984 se asegura que cuando el gobierno de Trudeau consideraba la posibilidad de su adhesión a la OEA en 1983, los altos funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores lo convencieron de rechazar la idea. John Best, "External Affairs Seems to Have Won Anti-OAS Battle", *London Free Press*, 24 de abril de 1984.

Así pues, la nueva era es resultado de acontecimientos interamericanos y nacionales. Todos ellos tomaron fuerza y llegaron a su punto de convergencia en 1989. Sin embargo, todos ellos son también parte esencial de mejores relaciones entre las naciones (tanto en escala bilateral como multilateral) y parte de la intensificación de los contactos entre las sociedades civiles. A medida que surge una nueva era en los vínculos entre Canadá y América Latina, pueden formularse muchas preguntas para aclarar la naturaleza de la nueva relación.

¿Se puede decir que el ingreso de Canadá a la OEA es el resultado positivo de un largo proceso de desarrollo de las relaciones entre ambos? ¿Se asegura una política comprehensiva hacia la región? ¿Aclararía esa política el estatus de las relaciones hemisféricas ante Estados Unidos, Europa y Asia, los tres pilares de la política exterior canadiense? ¿Se convertirán América Latina y el Caribe en el "cuarto pilar" de la política exterior de Canadá? ¿Significa una mayor asignación de recursos para apoyar el desarrollo de la región? ¿Le asegura a Canadá un papel más activo en los temas de paz y seguridad? ¿Canadá ayudará a la región en términos diplomáticos y económicos para vencer la crisis de la deuda? ¿La nueva estrategia comercial incrementará el comercio multilateral con América Latina y el Caribe? Las respuestas indicarán si el ingreso de Canadá a la OEA constituye el inicio de una nueva era en las relaciones entre ese país y América Latina (y que acepta las obligaciones que le impone este matrimonio hemisférico) o si sólo se trata de un coqueteo más con la región.

Conclusiones

El ingreso de Canadá al sistema interamericano es un proceso gradual que se inició con la revisión de la política exterior emprendida por Pierre Trudeau en 1970 y culminó con el anuncio de Brian Mulroney en Costa Rica en 1989. En ese intervalo de casi 20 años se registró un incremento constante de los contactos bilaterales y multilaterales y un creciente interés por parte de la sociedad canadiense en la región. El proceso tomó fuerza en los años ochenta cuando Canadá intervino como mediador y supervisor en el conflicto centroamericano. El mayor acercamiento entre funcionarios canadienses y latinoamericanos por medio de los foros multilaterales *ad hoc* atrajo cada vez más a Canadá al sistema interamericano. Con la revitalización del internacionalismo canadiense en los años ochenta, los foros multilaterales ganaron importancia para defender sus intereses y para encarar los temas de relevancia transnacional que no podían manejarse mediante las relaciones bilaterales. El multilateralismo de Canadá creció en el continente en forma progresiva y, en ese sentido, no representa una nueva actitud, sino sólo la culminación de una que ya existía. Pero en otro sentido, el ingreso pleno de Canadá a la OEA constituye un cambio cualitativo en sus responsabilidades frente a los asuntos interamericanos. En su calidad de miembro hecho y derecho de la OEA sus políticas multilaterales serán más comprometidas, pues de hecho ya forma parte de las Américas.