

# DE OBSERVADOR A MEMBRO INTEGRAL: A LENTA CAMINHADA MULTILATERAL DO CANADÁ EM DIREÇÃO À OEA (1972-1990)

## FROM OBSERVER TO FULL MEMBER: THE SLOW MULTILATERAL WALK OF CANADA INTO THE OAS (1972-1990)

*Tereza Cristina Nascimento França<sup>1</sup>*

*Submetido em 14 de abril e aprovado em 5 de maio de 2013*

**Resumo:** A política canadense tem vieses mais bilaterais do que multilaterais, especialmente por não privilegiar qualquer organização internacional. O Canadá atua no espaço multilateral com um pragmatismo peculiar que o leva a desempenhar uma movimentação profundamente voltada para seu próprio raciocínio. Quando da criação da Organização das Nações Unidas, foi um dos fundadores, com presença marcada não somente pela feitura da Carta, mas também no âmbito do *peacekeeping*. Porém, o seu comportamento não se repetiu em relação à Organização dos Estados Americanos, apesar de ela ser uma das mais antigas organizações regionais do mundo. Entre 1972 e 1990, o Canadá foi apenas um observador. As intenções primárias deste artigo residem em analisar a importância do multilateralismo no cenário internacional, com foco na Organização dos Estados Americanos, em examinar o papel do Canadá em seus vinte anos como membro integral e ainda em tentar relacionar a sua decisão tardia em relação aos aspectos do multilateralismo de John Gerard Ruggie.

**Palavras-chave:** Multilateralismo, Canadá, Organização dos Estados Americanos.

---

<sup>1</sup> Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Mestre em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2000) e graduada e licenciada em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1996). Professora do Núcleo de Relações Internacionais (NURI) da Universidade Federal de Sergipe. Membro da International Law Association - Branch Brazil: Membro do Comitê Nuclear weapons, non proliferation & contemporary international law. Membro da International Political Science Association. Membro da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED). Membro do International Studies Association (ISA). Líder do grupo de pesquisa do CNPQ Laboratório de Estudos de Conflitos e Paz (LABECON). E-mail: <[heresnemo@gmail.com](mailto:heresnemo@gmail.com)>

**Abstract:** The Canadian politics is more biased to bilateral than multilateral relations, especially for not favoring any international organization. Canada operates in multilateral scene with a peculiar pragmatism that leads it to play a deep moving toward its own reasoning. When the United Nations was created, Canada was one of the founders whose presence was marked not only by the making of the Charter, but also as part of peacekeeping issues. However, its behavior was not repeated in relation to the Organization of American States, although it is one of the oldest regional organizations in the world. Between 1972 and 1990, Canada was only an OAS observer. The primary intent of this article is to analyze the importance of multilateralism in the international arena with a focus on the Organization of American States, to examine Canada's role in its twenty years as a full member, and to try to relate its late decision regarding John Gerard Ruggie's multiculturalism.

**Keywords:** Multilateralism, Canada, Organization of American States

## Introdução

As relações bilaterais entre estados precedem as relações multilaterais. A partir do ano de 1648 e da assinatura dos tratados de Osnabrück e Münster, a história do estado nacional trilhou o rumo das relações internacionais. Da Westphalia, adveio tanto o hábito estatal de utilizar o direito internacional quanto o de recorrer a fóruns fundamentais para moldar a diplomacia moderna e o direito internacional e também para adaptar a ordem internacional. De acordo com Philippe Moreau Defarges, o primeiro tratado multilateral da história, rematado por mais de dois estados, foi o Ato Final do Congresso de Viena, de 9 de junho de 1815 (MOREAU DEFARGES, 1995, p. 98). O sistema pentagonal de poder de Viena trouxe às relações internacionais uma nova realidade: “uma espécie de hegemonia difusa que permite a emergência oportuna de instituições de cooperação interestatal que iriam se desenvolver enormemente no decorrer da segunda metade do século XIX e XX” (ALMEIDA, 1999, p. 60).

Embora o termo multilateral tenha aparecido pela primeira vez somente em um documento datado de 1858, o termo multilateralismo veio a ser usado em 1928. Para James Caporaso, o *ismo* aqui sugeriria uma forma de crença ou ideologia em lugar de um simples estado de coisas (CAPORASO, 1992, p. 600-601). O fato a ser sublinhado está no novo perfil de atuação dos estados no cenário internacional. A ampliação das relações societárias, no contexto de uma série de encontros e conferências de perfil multilateral, demandou um maior envolvimento dos governos em assuntos que abarcavam desde a saúde até a agricultura e que antes não faziam parte de suas agendas. As mais notáveis agências do período são a União Telegráfica Internacional (1865) e a União Postal Universal (1874) (GOTSCHALG, 2009, p. 452), cujo modelo pode ser visto no ensejo da necessidade de criação de uma padronagem universal para facilitar o mundo dos negócios transnacionais. As primeiras conferências internacionais para buscar a resolução de conflitos, ocorridas, respectivamente, em 1899 e em 1907, trouxeram a utilização de mecanismos consagrados no direito internacional, como bons ofícios, mediação, conciliação, arbitragem ou adjudicação como fundamentais para a solução pacífica de controvérsias. Tais comportamentos trouxeram a necessidade de espaços forúnicos para discutir multilateralmente problemas comuns aos estados. Ao longo do tempo, os mesmos espaços tornaram-se lugares de entrelaçamentos de interesses estatais. A grande conferência da paz, ocorrida em Paris de 1919, demonstrou não somente as consequências da guerra como também a dificuldade de alcançar a estabilidade, tanto na segurança quanto na economia, ajudou a reforçar na comunidade internacional a necessidade de uma ordem mais cooperativa (SOUTO, 2005, p. 3). Apesar das fases de refluxo do período entre 1919 e 1939, houve uma ampliação das tendências multilateralistas sistêmicas. As sete conferências ocorridas entre 1943 e 1945 (quadro a seguir) não somente delinearão os rumos da guerra como também o novo ordenamento mundial no pós-guerra.

<b>CONFERÊNCIAS OCORRIDAS ENTRE 1943 E 1945</b>			
<b>Quando</b>	<b>Quem</b>	<b>Onde</b>	<b>Objetivo a ser discutido</b>
Jan/1943	Franklin Roosevelt e Winston Churchill	Casablanca	Desembarque na Sicília e da intensificação do bombardeio norte-americano sobre o território alemão
Out/1943	Ministros das Relações Exteriores	Moscú	A possível participação da URSS na guerra contra o Japão e a necessidade da criação da ONU
Nov/1943	Roosevelt, Churchill, Chiang Kai-Chek	Cairo	Acertar as operações militares contra o Japão
Nov/dez 1943	Roosevelt, Churchill e Stalin	Teerã	Detalhes do desembarque aliado na França, a ofensiva soviética contra a Alemanha e as novas fronteiras da Polônia
Ago/1944	URSS, EUA, GBR e China	Dumbarton Oaks	O formato da ONU, incluindo a criação de um Conselho de Segurança
Fev/ 1945	Roosevelt, Churchill, Stalin	Ialta - Criméia	Entrada da União Soviética na guerra contra o Japão e sua colaboração para o estabelecimento da ONU, além da divisão do mundo em zonas de influência entre os aliados
Jul/Ago 1945	Truman (substituindo Roosevelt, recém-falecido), Stalin, Churchill	Potsdam - Alemanha	Desmilitarização da Alemanha e sua divisão em quatro zonas de ocupação (soviética, norte-americana, inglesa e francesa), a criação do Tribunal Internacional para o julgamento dos crimes de guerra e outras providências relativas à nova ordem internacional

FONTE: Elaborado pela autora

A reformatação da diplomacia multilateral a partir da construção da Organização das Nações Unidas trouxe os instrumentos multilaterais para o centro da reconstrução da ordem. Porém, com a mesma reserva de Innis L. Claude, para quem a Conferência de San Francisco “turned into an exercise in multilateral negotiation, not a ceremony of acceptance by multilateral acclamation” (CLAUDE, 1958, p. 49). Isso especialmente pelo fato de uma negociação multilateral acarretar múltiplos percalços, além de arrebatar frustrações. A falta de sintonia entre as agendas políticas e econômicas no pós-Segunda Guerra se incluiria em tais sentimentos. Enquanto

a agenda econômica foi prioritária, a política foi atravancada pelos efeitos do mesmo pós-Segunda Guerra. Nesse sentido, a Guerra Fria tornou-se um entrave na direção das tratativas políticas no sentido multilateral, o que veio a acrescentar, de fato, uma outra dimensão à diplomacia multilateral: a cultura de contenção bipolar. Logo, houve o espaço para uma diplomacia do medo, cujas consequências principais são a insegurança, a incerteza e a instabilidade, perfis que dão vazão ao cenário anárquico das Relações Internacionais.

No entanto, cabe afirmar que a Organização das Nações Unidas sofreu diretamente os efeitos deletérios da diplomacia do medo, ao ser vista como um espaço de discurso hostil. À guisa de exemplo, a própria agenda das Nações Unidas, entre as décadas de cinquenta até os dois primeiros anos da década de sessenta, é exemplo contumaz das dificuldades de negociação. Dois outros exemplos ocorridos na secretaria geral podem ser vistos como efeitos do cenário: o pedido de renúncia por parte do primeiro secretário geral, o norueguês Trigvie Lie e a morte do segundo secretário, o sueco Dag Hammarskjöld, quando em missão no Congo (FRANÇA, 2012). Esse estado postergou uma nova ordem cooperativa, pelo menos até a década de 1970, quando a Carta de 70 e as conferências em Helsinki, na mesma década, trouxeram de volta um multilateralismo cauteloso. Os efeitos da Guerra Fria explicariam o fato de o avanço da agenda política haver ocorrido apenas a partir da década de 1970 (ALMEIDA, 1999, p. 57-90).

A transformação do cenário internacional da Guerra Fria ao pós-Guerra Fria também se mostrou desafiadora para a diplomacia multilateral, especialmente no quesito fragmentação em torno da globalização. As organizações internacionais passaram a desempenhar papéis cruciais no tocante à consulta, à mediação e mesmo à arbitragem. O início do século XXI mostrou-se desafiador para todos os atores do sistema internacional,

tendo em vista o aumento da transnacionalização dos cenários da vida humana. Neste ponto, grande parte dos estados percebe a impossibilidade do isolacionismo político no que tange à resolução dos conflitos. Multilateral implica uma variedade de atividades que seriam mais multilaterais do que, de fato, diplomáticas. A diplomacia multilateral carrega o significado de ser um permanente instrumento de relacionamento político e constitui um avanço no cenário das relações internacionais. Boa parte dos esforços diplomáticos dos estados ocorre dentro do cenário das organizações internacionais. Praticamente todos, senão todos, os assuntos na pauta internacional são discutidos em seus âmbitos. A indubitável importância das organizações internacionais leva não somente ao estudo de sua presença no cenário internacional, mas também à formação de interorganizações e, principalmente, à relação entre estas e os estados.

O próprio mecanismo multilateral é complexo e interdependente e, dessa maneira, o multilateralismo, a cooperação entre três ou mais atores, pode assumir uma natureza generalista ou ocupar-se de assuntos específicos (DOUGHERTY, 2003, p. 643). John Gerard Ruggie argumentou, em 1992, que a grande diferença do multilateralismo está em coordenar algo com base em princípios de relações de ordenação entre os estados. Ele ressaltou que o multilateralismo é regido por três conceitos: Princípios, Indivisibilidade e Reciprocidade Difusa. Os Princípios, por nortear a relação entre os estados, notadamente o da não discriminação da nação mais favorecida; a Indivisibilidade, por denotar que os princípios acordados aplicam-se a todos os estados; e a Reciprocidade Difusa, por constituir algo maior do que a simples troca mútua.

### *Dumbarton Oaks, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Canadá*

A Organização dos Estados Americanos é a mais antiga organização

regional do mundo. Seus antecedentes datam de 1890, ano em que dezoito países se reuniram em Washington. Em 1910, previa-se uma reestruturação sistêmica e, em 1928, na Conferência de Havana, já era conhecida sob o nome de União Internacional das Repúblicas Americanas. O sistema interamericano de segurança coletiva foi construído entre 1928 e 1945. Em 1936, na cidade de Buenos Aires, ocorre a Convenção sobre Manutenção, Preservação e Restabelecimento da Paz, a qual estabeleceu o sistema de consultas recíprocas. Em 1938, na cidade de Lima, o processo foi institucionalizado por meio de consultas de ministros das relações exteriores (CANÇADO TRINDADE, 2003).

No primeiro volume da coletânea, *Recomendaciones e Informes*, da Comissão Jurídica adotada em 05 de setembro de 1942, havia a recomendação de que a futura organização internacional estivesse afim com “o princípio da universalidade de composição com a existência de grupos regionais formados por vínculos naturais de solidariedade e interesses comuns” (TRINDADE, 2003, p. 444). Quando da conferência em Dumbarton Oaks, o fato de os países latinos não terem sido convidados levou a região a temer pela possível sobreposição do sistema nascente ao regional. Desse modo, a Comissão Jurídica Interamericana recomendou que a nova organização global devesse preservar em sua Carta os traços fundamentais do sistema interamericano como o único até então desenvolvido (INTER-AMERICAN JURIDICAL COMMITTEE, 1945, p. 48).

Em 21 de fevereiro de 1945, ocorreu a Conferência de Chapultepec (anterior, portanto, à Conferência de São Francisco), que viria a fixar as diretrizes dos novos rumos do sistema interamericano. Quando a Carta das Nações Unidas foi adotada na Conferência de São Francisco, os delegados latino-americanos “lograram êxito na consagração do direito de legítima defesa (coletiva) e da prioridade de solução pacífica por meios regionais antes de recorrer ao Conselho de Segurança (artigos 51 e 52 da

Carta da ONU)” (TRINDADE, 2003, p. 445). A questão em pauta sempre seria sensível no caminho da OEA, especialmente por conta da presença norte-americana na região e da maioria dos estados da região buscando contrapor-se ao poderio do vizinho do norte; preocupação recorrente na história da região e que infere diretamente no próprio sistema de segurança coletiva, que somente poderá funcionar se os Estados Unidos da América respeitarem o princípio da igualdade dos estados.

Por ocasião de sua nona conferência internacional, ocorrida em Bogotá, vinte um países adotaram, no ano de 1948, a Carta da Organização dos Estados Americanos, o Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá), o Acordo Econômico de Bogotá e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Ressalte-se aqui que, diferentemente da ONU, a OEA funcionava até 1970 com um sistema de conferências que ocorria em intervalos variados, em lugar de sessões regulares. Somente a partir deste ano, quando passou a vigorar o Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos, as sessões da Assembleia Geral se iniciaram. Cançado Trindade chama a atenção para um curioso aspecto da região: a tendência a buscar soluções individuais em vez de uma aplicação automática dos mecanismos institucionais do sistema interamericano:

Mesmo em um passado mais distante, naturalmente houve casos solucionados por procedimentos interamericanos (Haiti X República Dominicana, 1937), assim como também ocorreram casos resolvidos não pelos mecanismos dos tratados existentes, mas por comissões *ad hoc* (litígios fronteiriços entre Guatemala e Honduras, 1930 e Equador e Peru, 1942; Conflito do Chaco, 1929 e a controvérsia de Leticia entre Colômbia e Peru, 1934, estas duas últimas com a assistência da Liga das Nações); houve igualmente, casos que culminaram, mais além dos procedimentos puramente interamericanos, na Corte Internacional de Justiça, como o caso do Asilo entre Peru e Colômbia (1950-1951), e o conflito fronteiriço entre Honduras e Nicarágua relativo ao laudo arbitral do Rei da Espanha em 1906 (1960). (CANÇADO TRINDADE, 2003, p. 451)



Já o Canadá teve um envolvimento diferente com Dumbarton Oaks. Embora o país não fosse um participante oficial na conferência, Lester Pearson<sup>2</sup> foi extremamente ativo no papel de fazer as visões canadenses conhecidas tanto para os representantes britânicos quanto para os americanos em Washington. “Our duty at the Legation was to maintain close touch with these talks in order to make the Canadian position known on points of concern... in the hope that this would avoid, or at least reduce, public differences and disputes later at (San Francisco)” (PEARSON, 1972, p. 256).

A entrada do Canadá na Organização dos Estados Americanos, apesar de haver ocorrido em 08 de janeiro de 1990, estava prevista desde os primórdios da União Pan-Americana. João Clemente Baena Soares rememora, em seu *Síntese de uma gestão*, que “é muito conhecida a história da cadeira de mogno, com o nome e o escudo do país talhados no encosto, que permaneceu guardada oitenta anos, à espera do ingresso do Canadá (BAENA SOARES, 1994, p. 218). De acordo com o estudioso, desde 1962 que a Secretária-Geral da OEA vinha incentivando a participação de estados não membros nas atividades da Organização. Logo em seu Primeiro Período Ordinário de Sessões, em abril de 1971, houve o estabelecimento dos critérios para a obtenção da condição de Observador Permanente (AG/RES 50 I-O771). Já os critérios e requisitos para a obtenção da condição de Observador Permanente foram definidos pelo Conselho em 19 de janeiro de 1972, através da CP/RES. 52 (61/72). Através dela, tanto estados americanos quanto não americanos poderiam participar de programas da Organização. Porém, em relação aos estados americanos, diferentemente

---

<sup>2</sup> Lester Bowles “Mike” Pearson foi professor, historiador, funcionário público, estadista, diplomata e político, além de ter ganhado o Prêmio Nobel da Paz em 1957 por organizar a Força de Emergência das Nações Unidas para resolver a Crise do Canal de Suez. Ele também foi ministro do Canadá entre abril de 1963 e abril de 1968, quando criou cuidados universais de saúde, empréstimos estudantis, o Plano de Pensões do Canadá, a Ordem do Canadá e a bandeira atual do país. Ele ainda convocou a Comissão Real sobre bilinguismo e biculturalismo. Pelo trabalho em seu país ou representando-o na ONU, é considerado um dos canadenses mais influentes do século XX.

dos não americanos, havia o entendimento de que estariam acreditando-se junto aos órgãos, organismos e entidades da organização (BAENA SOARES, 1994, p. 219). Nesse ensejo, no mesmo ano de 1972, o Canadá, a Espanha, a Guiana e Israel formaram o grupo dos quatro primeiros observadores permanentes.

### **A OEA e o Relutante Membro**

De acordo com JCM Ogelsby, o envolvimento do Canadá com o Brasil, o Caribe e o México data de 1898, porém a autonomia política somente ocorreu em 1931, com o Estatuto de Westminster (OGELSBY, 1976). Em 1910 a União Pan-Americana surgiu e, a partir dessa data até 1941, o Canadá foi repetidas vezes convidado a participar da União. Segundo James Rochlin, os Estados Unidos da América se opuseram à participação canadense, instando o fato de o Canadá estar envolvido nos interesses da Grã-Bretanha. Contudo, para Rochlin, as reais razões canadenses podem ser atreladas ao desinteresse econômico (ROCHLIN, 1994, p.11-12).

A aproximação de fato entre a América Latina e o Canadá começou a partir da assunção de Pierre Trudeau como primeiro-ministro. Ele entendia que o Canadá deveria levar em consideração os laços e as necessidades econômicas latinas: “we have to explore relations with Latin America, where more than 400 million people will live by the turn of the century and where we have substantial interests” (STEVENSON, 2000, p. 114). Desse modo, pelo viés econômico, Trudeau buscou alavancar as relações com os países da região, iniciando por uma delegação que, em dois meses (novembro e dezembro de 1968), visitou nove países latino-americanos, buscando a expansão da agenda canadense (STEVENSON, 2000, p. 116). Para James Rochlin, a turnê teve três objetivos: a) avaliar os benefícios potenciais de relações crescentes; b) explorar congruência política global com o indivíduo estados latino-americanos; c) melhorar as relações glo-

bais na América do Sul (ROCHLIN, 1994, p.81). E foi essa missão que oportunizou a criação de uma força-tarefa que possibilitaria o ingresso do Canadá na OEA, bem como o estabelecimento dos princípios fundantes da política externa de Pierre Trudeau. Outro passo importante na política de Trudeau está na fundação do Bureau de Assuntos do Hemisfério Ocidental, em 1971, com a missão de lidar com a integração latino-americana.

No período compreendido entre 1972 e 1990, quando se tornou membro, o Canadá foi mais que um mero observador, mostrando-se bastante ativo e envolvido em questões da Organização. Foi admitido em vários organismos da OEA, tais como: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organização Pan-Americana da Saúde, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. O Canadá acompanhava ainda as atividades da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte, bem como a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (BAENA SOARES, 1994, p. 218). A situação canadense, contudo, era vista como paradoxal. Por que o Canadá se envolvia tanto na Organização e não solicitava a entrada efetiva na mesma? O que entravaria um estado americano, com um histórico de envolvimento em vários organismos da Organização, de preferir o posto de observador em lugar de membro permanente? O brasileiro João Clemente Baena Soares, que foi secretário geral da OEA por dois mandatos, entre 1984 e 1994, ressaltou que, quando ele chegou à OEA, havia uma inquietação pela ausência do Canadá:

Achava-se que o Canadá esnobava a OEA, não se interessava em ser membro, e procurei fazer um contato com os canadenses, que eram, até então, observadores. Havia um grupo de estados observadores na OEA, e o Canadá era um dos mais ativos. Colaborava com assistência técnica, mas se retraía muito quando se falava em ingresso na Organização. Tomei isso como tema desenvolvi e fui várias vezes ao Canadá conversar com as autoridades. Numa dessas visitas o ministro das Relações Exteriores me recebeu no gabinete dele com os assessores e disse, ainda de pé: “Seja bem-vindo,

secretário-geral, nesta sua visita não oficial ao Canadá”. Achei aqui de uma sutileza de elefante. Claro que não podia ser visita oficial, mas como a imprensa estava ali, ele quis ressaltar. (BAENA SOARES, 2006, p. 67-68)

Baena Soares admitiu que tentara atrair o Canadá por conta de uma visão que ele considerou depois um tanto equivocada: o Canadá, por ser membro do G7, daria um equilíbrio à OEA, em contraposição a outro membro do G7: os Estados Unidos da América. Porém, foi durante uma das visitas não oficiais de Baena Soares ao Canadá, mais precisamente durante uma série de conferências em universidades canadenses, que um dos estudantes ali presente lhe pediu para que enumerasse três razões pelas quais o Canadá deveria ingressar na OEA. Baena retrucou: “primeira razão, o Canadá é um país deste hemisfério; segunda razão, a OEA é a organização regional deste hemisfério; terceira razão: não é necessária” (BAENA SOARES, 2006, p. 68).

Uma das dificuldades depreendidas por Baena Soares decorria do fato da necessária consulta por parte do governo canadense às províncias. Contudo, em uma visita ao Primeiro-Ministro Brian Mulroney, ele o recebeu dizendo: “Vamos aderir”. Para Baena Soares, foram as autoridades do Quebec, onde ele foi recebido com maior entusiasmo, que empurraram a autoridade central a aderir. A primeira decepção que Baena teve com os canadenses foi na hora de apresentar a fatura. Os canadenses não queriam pagar como segundo ou terceiro maior contribuinte. Apesar de já vir fazendo isso, conforme anteriormente citado, eles queriam que lhes fosse aplicado os mesmos critérios dos países não desenvolvidos.

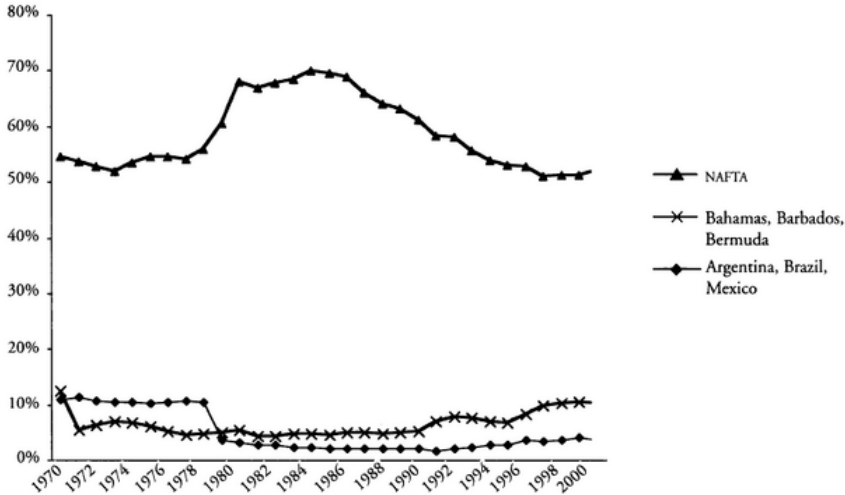
A escala de contribuições era Estados Unidos, Brasil, Argentina e México, e eles queriam pagar menos que o Brasil e a Argentina. Quando conversei com o chanceler, disse: “Estou muito contente, porque vou poder dizer para a imprensa que pela primeira vez o Canadá reconhece que é um país sub-desenvolvido”. Depois de várias conversas, o Canadá se tornou o segundo maior contribuinte. (BAENA SOARES, 2006, p. 68)

A entrada oficial do Canadá na OEA ocorreu em 27 de outubro de 1989, quando o primeiro-ministro Brian Mulroney anunciou, durante a Reunião de Cúpula dos Chefes de Governo do Hemisfério, que o Canadá entraria para a OEA. Segundo Mulroney, a decisão assinalava um ponto de partida nas relações com a América Latina, como também a inegável interdependência entre o Canadá e a região. Foi simplesmente um anúncio, sem qualquer recomendação de algum comitê parlamentar ou mesmo um pedido oficial à OEA.

Our decision to join the OAS symbolizes our determination to be full and constructive citizens of the Americas. Canadá has over many decades tried to play a useful role in the Councils of the world. From the UN to the Commonwealth, the Francophonie to the G-7, we have defended the principles of freedom and fairness, of equality and social justice. (STEVENSON, 2000)

A entrada do Canadá para a OEA revelou-se como um comportamento pragmático. Bilateral por perfil, o Canadá optou por adentrar o sistema multilateral quando lhe pareceu mais conveniente. E, ao ver de Jean Daudelin, as razões foram econômicas. Ressalte-se que o gráfico a seguir demonstra que, a partir de 1984, os investimentos canadenses no NAFTA declinaram, enquanto a partir de 1990, aumentaram nas Bahamas, Barbados e Bermuda, ao passo que na Argentina, Brasil e México, apesar de uma leve queda entre os anos de 1990 e 1992, passaram a ascender depois (DAUDELIN, 2003, p. 642).

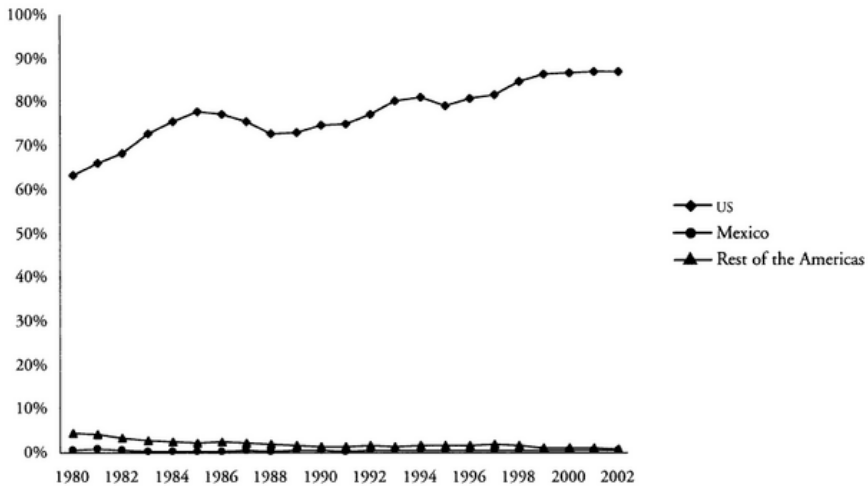
Figure 2: Book value of Canadian investments (% of world total)



Source: Based on Statistics Canada, Canada's International Investment Position, 1926 to 1998, 1999, 2000 (prelim.)

O que não significou, porém, interesse em mercado exportador. O Canadá continuou exportando para os Estados Unidos da América (DAU-DELIN, 2003, p. 643).

Figure 3: Exports by destination (% of total)



Source: Based on Statistics Canada, Table 227-0001—Total exports and domestic exports to individual countries, customs basis not seasonally adjusted, computed annual total.

O relutante comportamento canadense frente à OEA foi uma escolha pragmática, já que a marca de sua política na região sempre foi mais bilateral do que multilateral. Ainda que o Canadá cultivasse um perfil diplomático que seria fundamental para reforçar um novo multilateralismo, principalmente pelo perfil técnico e hábil de seus funcionários, não se propôs a tal papel. À luz de Ruggie, afirma-se que o princípio da indivisibilidade não poderia ser aplicado a ele, muito menos o da reciprocidade difusa, especialmente por sua presença não se constituir como algo maior do que a simples troca mútua. Anuímos, com Baena Soares, que, apesar de o Canadá haver contribuído com a promoção da democracia e da assistência às populações mais carentes, algo muito positivo, eles não vieram para se envolver realmente com a OEA. “Trabalharam seletivamente, naquilo que lhes interessa” (BAENA SOARES, 2006, p. 68). Em termos políticos, foi um ganho, tendo em vista especialmente o caso da cadeira vazia, mas, enquanto participação efetiva, ficou aquém das expectativas do secretário geral.

## **Considerações Finais**

Na visão do Canadá, houve um aumento da inter-relação para com a região, especialmente no tocante a três objetivos: governança democrática, prosperidade e segurança. Mas, ao mesmo tempo, o país seguiu instrumentalizando as parcerias bilaterais e, nesse sentido, não diferiu do restante das Américas. Apoiado em sua ampla experiência diplomática, Baena Soares afirmou que não se pode ter medo de usar a diplomacia que é, em primeiro lugar, a arte de identificar matizes e jogar com elas (BAENA SOARES, 2006). O Canadá parece haver optado por ser um matiz e se confundir com o meio que ocupa, parecendo não explorar sua total capacidade no envolvimento com a região e optando por uma política de passos pequenos na OEA, cujo ritmo lhe parece suficiente.

O largo papel desempenhado pelo Canadá nas Nações Unidas deve-se amplamente a Lester Pearson, no contexto das operações de paz. Nesse âmbito, entende-se que a política canadense tem vieses mais bilaterais do que multilaterais, especialmente por não privilegiar qualquer organização internacional. O Canadá atua no espaço multilateral, com um pragmatismo peculiar que o leva a desempenhar uma movimentação profundamente voltada para seu próprio raciocínio, diferindo, assim, profundamente das necessidades *per se* da diplomacia multilateral, notadamente dos três princípios de Ruggie. Levando-se em conta os dezoito ou os 82 anos de espera pela entrada do Canadá na OEA, somente resta torcer para que um real engajamento em prol do multilateralismo apareça. Contudo, o Canadá não pareceu instigado ou mesmo interessado em aumentar a velocidade de seus passos, talvez por não assumir que, em verdade, o seu interesse na região fosse menor do que o que ele queria ou queira admitir.

## Referências

- BAENA SOARES, João Clemente. *Síntesis de una gestión, 1984-1994*. Washington: Organización de los Estados Americanos, 1994.
- BAENA SOARES, João Clemente. *Sem medo da diplomacia*: depoimento ao Cpdoc. In: D'ARAUJO, Maria Celina et alii (org.). Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- CAPORASO, James A. International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. In: RUGGIE, John Gerard. (Ed.) *Multilateralism Matters: The Theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University, 1983.
- CASTRO, Marcus Faro. De Westphalia a Seattle: a teoria das relações internacionais em transição. *Cadernos do REL*. N° 20, 2º semestre de 2001.



- CLAUDE, Inis L. Multilateralism – Diplomatic and otherwise. *International Organization*. December 1958, n. 12, p. 43-52.
- DAUDELIN, Jean. Foreign Policy at the Fringe: Canada and Latin America. *International Journal*, n. 58, 2003, p. 637-666.
- DAUDELIN, Jean. Canada and the Americas: a Time for Modesty. Behind the Headlines Canadian Institute of International Affairs and the Centre for International Governance Innovation, 64.3 (2007).
- DOGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. *Relações Internacionais: As Teorias em Confronto*. Lisboa: Editora Gradiva, 2003.
- FRANÇA, Tereza Cristina N. Dangerous Liaisons: Dag Hammarskjöld e o Congo de 1960/61. *Boletim Tempo Presente* (UFRJ), v. 06, p. 01-02, 2012. Disponível em: [http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5805:dangerous-liaisons-dag-hammarskjoeld-e-o-congo-de-196061&catid=87:edicao-do-mes-de-setembro&Itemid=221](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5805:dangerous-liaisons-dag-hammarskjoeld-e-o-congo-de-196061&catid=87:edicao-do-mes-de-setembro&Itemid=221). Acesso em: 01/05/2013.
- GOTSCHALG, Ronaldo Viana. União Internacional das Telecomunicações – Um Desafio na Gestão. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 5, 2009, p. 447-498. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5/>. Acesso em: 19/04/2013.
- HERZ, Monica & HOFFMAN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- INTER-AMERICAN JURIDICAL COMMITTEE. Recommendations and Reports – Official Documents, vol. I (1942-1944). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945.
- KEOHANE, Robert O. Multilateralism: an Agenda for Research. *International Journal*, 45 (Autumn 1990), 731.
- MOREAU DEFARGES, Philippe. *Les grands concepts de la Politique Internationale*. Paris: Hachette Livre, 1995.
- OGELSBY, J. C. M. *Gringos from the Far North, Essays in the History of Canadian-Latin American relations, 1866-1968*. Toronto: The Mac-

Millan of Canada, 1976.

PEARSON, Lester B. *Mike: The Memoirs of the Rt. Hon. Lester B. Pearson*. Volume I (1897-1948). Toronto: University of Toronto Press, 1972.

ROCHLIN, James. *Discovering the Americas: the Evolution of Canadian Foreign Policy Towards Latin America*. Vancouver: UBC Press, 1994.

RUGGIE, John Gerard. (Ed.) *Multilateralism Matters: The Theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University, 1983.

SMITH, Dennis. *Diplomacy of Fear: Canada and the Cold War, 1941-1948*. Toronto: University of Toronto Press, 1988.

SOUTO, Cíntia Vieira. Bilateralismo e multilateralismo antes e depois do esgotamento do 'nacionalismo de fins'. In: *Segundas Jornadas de História Regional Comparada e Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada*, 2005, Porto Alegre. Anais das Segundas Jornadas de História Regional Comparada e Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada. Porto Alegre, 2005.

STEVENSON, Brian J.R. *Canada, Latin America and the New Internationalism: A Foreign Policy Analysis, 1968-1990*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000.