

## **La entrada de Canadá en la OEA: una buena decisión en el momento oportuno o breve historia de una larga vacilación**

Jean-Paul Hubert

Canadá ingresó como miembro pleno<sup>1</sup> en la Organización de los Estados Americanos el 8 de enero de 1990<sup>2</sup>, es decir hace un poco más de veintiún años. Ese importante giro en la política exterior canadiense se dio más de cuarenta años después de la creación de la Organización en su versión «moderna» con la adopción de la Carta de Bogotá, y no menos de cien años después de la primera Conferencia Internacional de los Estados Americanos, celebrada en Washington en 1889-1890. Conferencia esta que se considera como el acto fundador o de nacimiento de lo que pasaría a conocerse como el «Sistema interamericano».

A las pocas semanas de ocupar su sitio en el histórico Pan American Union Building, Canadá organizó su primer acto cultural en la sede de la OEA en Washington: una exposición de una colección de fotografías reunidas bajo el tema «From Pebbles to Computers», o sea «Desde piedritas hasta computadoras». Cuando alguien me preguntó por qué ese tema medio extraño, se me ocurrió sugerir que quizás era para simbolizar cuánto tiempo Canadá había necesitado para decidir si entraba o no en la Organización. Por eso le puse al presente trabajo el subtítulo de «Breve historia de una larga vacilación». En realidad, me propongo exponer por qué considero que esa fue «Una buena decisión tomada en un momento oportuno».

La explicación la más breve del «por qué» de esa decisión anunciada a finales de 1989 la dio el entonces primer ministro Brian Mulroney cuando dijo, muy sencillamente, ante una cumbre convocada por el presidente de Costa Rica en octubre 1989:

---

<sup>1</sup> Había adquirido el estatuto de observador permanente el 2 de febrero 1972.

<sup>2</sup> Fecha en que se depositó el instrumento de su ratificación de la Carta de la OEA.

«Canadá ya no quiere hacer bando aparte en las Américas». O como dijo el entonces canciller de Canadá, Joe Clark, al firmar la Carta<sup>3</sup>: «ya hemos decidido considerar las Américas como nuestro hogar».

### Un poco de historia

No se puede negar que durante muchos años las autoridades políticas canadienses manifestaron poquísimos interés por una «organización» que algunos llegaron a considerar con el pasar de los años como parte del arsenal utilizado por Washington en la conducta de la Guerra Fría. Una situación, vale decirlo, generalmente considerada por los políticos y la opinión pública canadienses como una consecuencia «normal» de un mundo bipolar en el que cada una de las superpotencias ‘cuidaba’ celosamente su llamada (y reconocida) esfera de interés. Pero bien es cierto también, por otro lado, que Canadá no siempre fue bienvenido en ese ‘club hemisférico’.

Cuando en 1888 el Congreso de los EE. UU. convoca la primera Conferencia Internacional de los Estados Americanos, se especifica que la invitación solo es para «todas las repúblicas emancipadas de su madre-patria». Lenguaje que se interpretó como excluyendo específicamente al Canadá, que no era ni una «república» ni, para muchos —y tenían toda la razón— como «emancipado» de Gran-Bretaña. Basta mencionar que aunque la Constitución de Canadá se adoptó en 1867<sup>4</sup>, la conducta de la política exterior canadiense se manejó desde el *Foreign Office* de Londres hasta la firma del Estatuto de Westminster de 1931.

Volviendo a 1888, se puede agregar que se reconoce que uno de los objetivos perseguidos por la convocación de la primera Conferencia Internacional de los Estados Americanos era la expansión del comercio hacia el sur, a beneficio de una economía estadounidense en pleno desarrollo desde el fin de la Guerra Civil. Una expansión que lógicamente solo podía realizarse a expensas de una reducción del comercio de América Latina con Europa. No albergaba ninguna duda el Congreso de EE. UU. que Canadá no podía ni podría participar de tal «visión», ya que muchos veían a Canadá como una especie de cabeza de puente de los intereses británicos en las Américas. La siguiente anécdota refleja cómo perduró esa percepción: cuando en 1910 se ordenó incluir para la sede de la Organización en Washington una «silla canadiense» en una serie que fuera a reproducir los emblemas de los países del hemisferio,

---

<sup>3</sup> El 13 de noviembre 1989.

<sup>4</sup> La «Constitución de Canadá» de 1867 era en realidad una ley del Parlamento británico, «The British North-America Act», que hasta 1992 solo el mismo Parlamento británico podía enmendar (aunque únicamente a petición del Parlamento canadiense). Situación que cambió con la ‘repatriación’ de la misma en dicho año por parte del Parlamento canadiense del «Constitution Act».

se dijo que era «en previsión de una eventual independencia del Canadá del Imperio británico».

Según Samuel Flagg Bemis, en su libro *The Latin-American Policy of the United States*<sup>5</sup>, el presidente Franklin Roosevelt justificó esa temprana oposición al ingreso de Canadá en lo que era entonces la Unión Panamericana por el hecho que ese país, en sus palabras, era «un Dominion miembro de otro sistema imperial y esencialmente no-americano, el Commonwealth británico de la Naciones». El mismo Bemis se pregunta si el primer ministro canadiense Mackenzie King no hacía eco a Roosevelt cuando declaró ante el Parlamento de Ottawa un año más tarde (en 1942):

En el transcurso de esta guerra [la Segunda Guerra Mundial], son varias las razones para que las repúblicas de América del Sur y los Estados Unidos quieran discutir de sus problemas económicos y otros sin que esté presente un cualquier miembro del Commonwealth británico

Es interesante notar que unos meses antes de aquel discurso de King el Gobierno canadiense había informado al de Brasil que tenía interés en participar en una reunión de cancilleres de las Américas en Río de Janeiro, y que si dicha reunión le emitiera una invitación para ingresar a la Unión Panamericana, la aceptaría. Pero al conocer de la inmediata reacción negativa de Washington, Canadá decidió no enviar un representante a Río.

No debe desprenderse de lo anterior que al pasar de los años Canadá se mantuvo totalmente ausente y alejado de América Latina. Su presencia comercial en la región es más que centenaria (por ejemplo, es una compañía canadiense, la *Brazilian Light and Traction*—más tarde BRASCAN—, que desarrolló las infraestructuras en transporte y energía en Río y São Paulo a principios del siglo XX. Las embajadas de Canadá en Argentina y Brasil (1941), Chile (1942), México y Perú (1944) y Cuba (1945) fueron entre las primeras establecidas por la joven diplomacia canadiense después del Estatuto de Westminster.

El largo mandato del primer ministro Trudeau a partir de los últimos años de la década de 1960 empezó de forma muy prometedora con relación a América Latina, cuando una misión ministerial sin precedente viajó durante un mes por nueve países de América del Sur y América Central. Dicha misión, según se manifestó en forma explícita, tenía el doble propósito de evidenciar un interés canadiense que se extendiera a toda la región, y de asentar las relaciones de Canadá con esa parte del continente sobre bases ampliadas. Poco después, Canadá aumentará en forma concreta su presencia

---

<sup>5</sup> *The Latin American Policy of the United States. An Historical Interpretation.* Nueva York: Harcourt, Brace and Co., 1943

«institucional» en el continente al ingresar como miembro pleno a toda una serie de organizaciones de carácter regional, entre ellas la Organización Panamericana para la Salud, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Panamericano de Cooperación para la Agricultura, la Conferencia Interamericana de Telecomunicaciones. Luego, la primera «crisis del petróleo» lo condujo a establecer mecanismos activos de consultas bilaterales con Venezuela y México, dos países productores. También se produjo un acercamiento con Brasil, percibido desde ya como un futuro «gigante». Y se implementaron los primeros programas de cooperación técnica canadiense con países latinoamericanos, notablemente Perú y Colombia. (Hasta ese momento, la ayuda exterior canadiense en la región se concentraba en los países del Caribe miembros del Commonwealth). No obstante, en cuanto a la OEA como tal, Canadá optó (a partir de 1972, como se mencionó anteriormente) por limitarse todavía al estatuto de Observador.

Pero al final de los años Trudeau, el entusiasmo canadiense hacia la región disminuyó (con la excepción de varios intelectuales y académicos que abogaban por la entrada del país en la OEA). La crisis del endeudamiento dramáticamente a nivel mundial afectó en forma drástica las oportunidades para el comercio internacional. Y las relaciones políticas se enfriaron debido a lo que se percibía como una incidencia demasiado alta de abusos a los derechos humanos por parte de numerosas dictaduras militares, y a un resurgimiento de repetidos conflictos en América Central. Si las autoridades canadienses consideraban con cierta satisfacción haber logrado alzar el perfil del país en la región, todavía consideraban al Canadá como un actor de menor importancia e influencia marginal en el escenario regional.

\* \* \*

¿Cómo explicar esa ausencia de un interés sostenido del Canadá para la América Latina? Vale preguntarse si existían factores particulares que puedan explicar esa situación. Voy a sugerir tres de ellos.

Primero, nuestra historia. El proceso que condujo a la independencia de Canadá, o a su emancipación si se prefiere, ha sido largo y gradual. Como se indicó antes, si bien el Canadá pasó a ser un Estado apenas en 1867, tardaría 64 años más, es decir hasta el Estatuto de Westminster de 1931, antes de manejar en forma autónoma su política exterior. Claro, el país había empezado a actuar y afirmarse en el escenario internacional antes de esa última fecha; pero sus relaciones todavía estrechas con Gran Bretaña lo mantenían con la vista puesta esencialmente y en prioridad hacia el Atlántico, y por ende su naciente «política exterior» tenía con un fuerte matiz europeo. El hecho de haber sido un territorio francés durante más de 200 años antes de ser colonia británica a partir de 1763 solo podía contribuir a acentuar esa «tendencia natural».

Aunque como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos habían reemplazado gradualmente a Gran Bretaña como principal foco de atracción para Canadá, este siguió considerándose antes que todo como país atlántico. Además, la emergencia rápida de EE. UU. como superpotencia contribuyó a reforzar el deseo de Canadá de «pensar Europa», para así hacer una especie de contrapeso a la creciente influencia del Gigante Vecino.

Un segundo factor que puede haber contribuido a que no prestáramos más atención al conjunto de nuestros vecinos hemisféricos tiene que ver con la composición de la población canadiense. Un análisis de nuestra política exterior demostraría que el factor ‘étnico’ ha tenido influencia, especialmente en las últimas décadas, sobre la elaboración de las prioridades y las tomadas de posición en dicha política.

Por ejemplo, la muy importante realidad de lo que llamaré el «hecho francés» y la necesidad de proyectar hacia afuera ese carácter nacional fundamental (sin contar con el afán de reforzar sus diferencias básicas con su gran vecino del sur) ha contribuido a que a principios de los años sesenta Canadá extendiera sus relaciones y programas de cooperación, hasta esa fecha concentrados en la área del Commonwealth, a los nuevos países independientes de la África francófona. Lo que dejaba muy poco lugar (y recursos) a una mayor presencia regional canadiense.

Luego, una creciente presencia de europeos del Este, de magrebinos y de inmigrantes del Caribe también influyó sobre la política exterior del país. En esa época, y en comparación, se encontraba poquísima población de origen latinoamericano en el país. No existía en Canadá lo que se podría llamar una masa crítica o un *lobby* latinoamericano bastante fuerte como para influir sobre las políticas del país hacia la región.

En tercer lugar, existía lo que comúnmente se denominaba el «factor USA», el que tenía sin duda alguna un peso considerable. Me explico. Ese factor se puede resumir en los siguientes términos. Por razones que a mi juicio tenían una base histórica válida, los dirigentes políticos canadienses y una buena parte de la opinión pública percibía la influencia de los EE. UU. en la región tan preponderante como para dejar muy poco lugar, si no es que ninguno, a otro «actor» continental o «jugador» en la cancha hemisférica. Se creía que cualquier intento o voluntad por parte de Canadá de asumir un papel político activo en la región sería fútil, contrario a nuestros intereses nacionales, o hasta peligroso. Además, Canadá no tenía ningunas ganas de verse involucrado en lo que se veía como una relación a menudo conflictiva, cuando no acrimoniosa, entre EE. UU. y sus vecinos del Sur. Buena razón, esta, para abstenerse de ingresar en una OEA que, por razones de la Guerra Fría, y como hemos dicho anteriormente, se había convertido en un necesario instrumento de la política externa de los EE. UU. en la preservación de su influencia.

Ilustración de ello es el «caso cubano». Aun si conscientes de la preocupación de Washington con respecto a la consolidación de una «cabeza de puente» del comunismo en Cuba y en las Américas, el gobierno canadiense optó por no romper sus relaciones diplomáticas con Castro y tampoco imponer embargo o sanciones económicas a la isla caribeña. Otro ejemplo: los esfuerzos de pacificación emprendidos por Canadá en América Central, algo muy novedoso para nuestro país. La posición fundamental de Canadá hacia el conflicto nicaragüense por ejemplo era que las causas de dicho conflicto eran antes que todo de carácter socioeconómico y no geopolítico o ideológico.

Todo esto para subrayar lo que llamaré las «amistosas diferencias» que prevalecían en esa época entre los enfoques respectivos de Canadá y EE. UU. con relación a la conducta de asuntos hemisféricos. Y para explicar nuevamente la gran prudencia manifestada por Canadá en cuanto a una posible membresía en la OEA.

Adivinarán entonces que la decisión tomada a finales de 1989 de abandonar su cómodo asiento en las gradas reservadas a los observadores en la OEA para dar un salto a la cancha representaba para Canadá un enorme paso. Tal decisión fue el resultado de un examen general de sus relaciones con los países del hemisferio. Un examen, vale subrayarlo, influido por sustanciales cambios en otras partes del mundo. Por ejemplo los pasos acelerados hacia una mayor integración económica y política en Europa, y nuevas agrupaciones en Asia, regiones donde quedaba poco lugar para que interesaran en forma prioritaria a Canadá. También los resultados positivos de nuestro repentino «activismo» en América Central (por ejemplo en relación con la Iniciativa de Contadora y los Acuerdos de Esquipulas), junto con una reciente intensificación de nuestro diálogo con países de la región (notablemente con el Grupo de Río) convencieron a los líderes canadienses que había lugar para manifestarse más, y que era imperativo promover y defender los intereses de Canadá en la región en forma más activa. Ya había llegado el momento para Canadá de asumir un perfil de más relieve. Y les pareció que ingresar a la OEA se imponía como señal de un compromiso político considerado como necesario ya, con las relaciones hemisféricas.

Varios países de la región empezaban a contar ya entre los más importantes del planeta, en cuanto a su ritmo y potencial de crecimiento, y en cuanto a sus tamaños, sus relativos niveles de desarrollo, y el porcentaje creciente de su participación en el comercio mundial. Además, América Latina en su conjunto era ya el tercer mercado del mundo para inversiones de capital canadienses (después de los Estados Unidos y Europa). La suma de nuestro comercio en ambas direcciones era superior a la de nuestros intercambios con las economías de los países de la Asociación de las Naciones Asiáticas Surorientales (ASEAN) y China. Los niveles de crecimiento notables

de un buen número de países de la región también representaban para Canadá un potencial interesante como socios económicos. Por otra parte, algunos de ellos habían alcanzado ser jugadores influyentes en foros multilaterales, durante mucho tiempo un campo de predilección para la diplomacia canadiense; y como tales eran capaces tanto de favorecer como de impedir que Canadá logre sus objetivos en un largo abanico de campos. En consecuencia, se consideró que era del interés de Canadá entonces que fueran socios a la vez previsibles y seguros.

Al mismo tiempo, asistíamos a un indiscutible regreso a la democracia, o a su consolidación en aquellos países donde ya estaba presente; la presencia alrededor de las mesas de la OEA de un buen número de regímenes dictatoriales también y/o resultados de golpes de estado ya era cosa del pasado. Había terminado la época de enardecidas y estériles disputas sobre conflictos de jurisdicción ente la OEA y la ONU que oponían a las dos superpotencias y para las cuales no existía ningún apetito canadiense. Al mismo tiempo, y en cierto modo como resultante natural del regreso de la democracia, se notaba un mejoramiento notable del respeto a los derechos humanos.

De allí se desprendió que también era del interés de Canadá contribuir y en forma más activa y asociarse de más cerca a evolución tan positiva, con vistas —en la medida de sus posibilidades— al mantenimiento en el hemisferio de una era de estabilidad de la cual solo podía beneficiarse.

Dicho en otras formas, esa situación alentadora incitó a Canadá a querer apoyar en forma tangible y más concreta lo que le parecía constituir la mejor vía hacia una estabilidad política y, por ende, económica duradera en la región.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> No es de sorprenderse, en ese contexto, si las primeras grandes iniciativas del Canadá como miembro pleno de la OEA fueron: (1) la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), lanzada en la Asamblea General de 1990 en Asunción apenas cinco meses después de su ingreso; y (2) su apoyo indefectible a la institución y celebración a intervalos regulares de Cumbres de las Américas. La UPD, inicialmente financiada en su integridad con fondos extrapresupuestarios canadienses, se transformó rápidamente en un mecanismo ágil de apoyo multidisciplinario al servicio de la promoción, apoyo y defensa de la democracia en sus diversos aspectos. En cuanto a las Cumbres, fue en la tercera, celebrada en la ciudad de Quebec en abril 2001 (la primera se celebró en Miami en 1994), que los jefes de Estado de las Américas «instruyeron (yernón) a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa», después de haber declarado que «cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas». Ello conduciría a la adopción de la Carta Democrática Interamericana el 11 de septiembre del mismo año en Lima. Uno de los grandes impulsos de los cuales participó en forma muy activa el Canadá, pero sin éxito, se relacionó con la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Para Ottawa, ese objetivo de una estabilidad que sirva sus intereses nacionales requería que la región alcanzara un ritmo de crecimiento económico y social sostenido, condición esencial para esa consolidación de la democracia, cuya ausencia o debilidad había sido un factor importante en su deseo de mantenerse alejado de la OEA por tanto tiempo. Ya que de lo contrario un deterioro de la situación política, económica y social en la región arriesgaba traducirse por un retorno a la violencia, a la represión, a grietas en el clima social, y como consecuencias a un aumento de las presiones migratorias, de tensiones en el sistema financiero internacional, a presiones para un aumento de la ayuda externa mas allá de los recursos disponibles; sin contar las pérdidas para los inversionistas canadienses.

País observador en la OEA por más de quince años ya, Canadá se daba cuenta cómo en los años ochenta temas como democracia, derechos humanos, deuda externa, comercio, drogas, crimen transfronterizo, medio ambiente venían ocupando cada día más espacio en la agenda de una organización en clara vía de revitalización.

Una OEA que no era perfecta, por supuesto. Pero, eso sí, una OEA en vía de transformación. Una OEA cuya imagen en la opinión pública canadiense en nada se parecía a la de ese «refugio de dictadores» con los cuales la Guerra Fría ya terminada había impulsado Washington a acomodarse. Una OEA que, gracias precisamente al fin de la Guerra Fría, se podía beneficiar de un cambio muy positivo en la retórica de las relaciones hemisféricas. Una OEA también donde ya sin duda todos los miembros sin excepción alguna (entre ellos los recién llegados, en forma masiva, países anglófonos del Caribe asociados de cerca al Canadá por la vía del Commonwealth) deseaban la incorporación plena de ese país.

\* \* \*

La decisión canadiense de poner fin a su aislamiento fue recibida con entusiasmo por la OEA y sus miembros. Se puede decir que le hizo sentir de inmediato al Canadá que las puertas de la Organización estaban abiertas muy grandes y que era bienvenido. Pero hubo más. Para muchos miembros la llegada de Canadá se vio como un catalizador potencial para un ejercicio —percibido como necesario— de renovación y mejor adaptación de la Organización a las cambiantes realidades del hemisferio. Quien lo expresó en forma más elocuente fue el entonces presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, en un discurso pronunciado a los pocos días del ingreso canadiense. Después de mencionar su preocupación con una OEA que dijo estar «enredada en un tradicionalismo desconectado del mundo en el cual vivimos hoy», añadió:

La incorporación de Canadá, que recibimos con beneplácito, abre nueva e interesante expectativa para la renovación de la OEA, integrada por las dos regiones al Norte y al Sur del Río Bravo; reconocimiento esencial que permite reestructurarla



y modernizarla; hacer de ello el Foro donde las dos regiones hemisféricas establecen sus coincidencias y comunes objetivos; y también sus desentendimientos para darles solución, reducirlos o conducirlos.

Más tarde un portavoz del Grupo de Río, el entonces embajador del Uruguay en la OEA, Didier Operti, diría:

Canadá tiene vínculos con la América Latina y el Caribe que tienen que ser inspirados más por lo que podemos hacer juntos con vista al futuro, que por lo que pudo ser condicionado o determinado por la historia.

\*

Personalmente, no dudo un solo instante que al hacerse miembro pleno de la OEA Canadá tomó una buena decisión en el momento oportuno. Durante sus primeros años en la Organización, pudo aprovechar de un ambiente conjuntara hemisférico de los más favorable. Creo que no ha decepcionado a nadie, y que no se ha arrepentido.

Varios observadores no dudan en decir que desde su entrada Canadá demostró audacia innovadora. Desde 1990 la OEA ha conocido muchas transformaciones, algunas de ellas hasta calificadas de revolucionarias, notablemente con relación a la promoción y defensa de la democracia. La celebración sucesiva de las primeras Cumbres de las Américas<sup>7</sup>, una idea impulsada por Canadá desde el principio, también en su momento contribuyó a modificar en forma positiva la gesta hemisférica. Suerte tuvo el Canadá que el clima general de las relaciones interamericanas se prestaba a tales avances.

\* \* \*

Todo esto es historia. Hoy en día queda por saber si dado el nuevo clima imperante, el regreso a confrontaciones ideológicas, nuevas formas de militarismo, debilitamiento en ciertos casos de los procesos democráticos que llegaron a poner en evidencia serios límites en la aplicación de la Carta Democrática, la OEA no corre riesgo de volver a viejos antagonismos que minaron su credibilidad, redujeron sus recursos, y paralizaron su eficacia. Sería una lástima para todos, incluyendo a Canadá que a pesar de haber tardado en llegar consagró muchos esfuerzos a la Organización.

¿Sería legítima la pregunta: «Y si Canadá todavía no fuera miembro, ¿tendría la OEA de 2011 el mismo poder de atracción que tuvo en 1989? ¿O buscaría otras formas

---

<sup>7</sup> Véase la nota anterior.

de promover y satisfacer sus intereses a nivel hemisférico? Aquí tenemos para otro estudio y análisis...

¿Qué decir, por otra parte, de la multiplicación de nuevos organismos de carácter regional que excluyen a unos u otros países del hemisferio (como la UNASUR o Unión de Naciones Suramericanas; y más recientemente la CALAC o Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños<sup>8</sup>), por muy legítimas que sean, la cual plantea, en unos círculos, el posicionamiento y la vocación de una OEA de carácter continental (una OEA además cuya situación financiera no tiende a mejorar, sino al contrario)? Y eso cuando otras partes del mundo, empezando por Asia y Europa, buscan una mejor integración. En países como Canadá y EE. UU., hay quienes empiezan a preguntarse cómo, a la luz de estos acontecimientos, sus 'socios' en la OEA ven el papel y el futuro de la más que centenaria y única organización regional de carácter político que los reúne a todos. Aquí también hay lugar a otro estudio y análisis...

---

<sup>8</sup> Hay quienes la han llamado «una OEA sin EE.UU. ni Canadá».