

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ALINE FORTI BORTOLUZZE

**RELAÇÕES BILATERAIS OTTAWA-WASHINGTON:
UMA ANÁLISE SOBRE A AUTONOMIA DA POLÍTICA EXTERNA CANADENSE
FRENTE À GUERRA AO TERROR**

**Santana do Livramento
2016**

ALINE FORTI BORTOLUZZE

**RELAÇÕES BILATERAIS OTTAWA-WASHINGTON:
UMA ANÁLISE SOBRE A AUTONOMIA DA POLÍTICA EXTERNA CANADENSE
FRENTE À GUERRA AO TERROR**



Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa- UNIPAMPA.

Orientador: Prof. Dr. Renato José da Costa

**Santana do Livramento
2016**

Catálogo da Publicação
Serviço de Documentação
Universidade Federal do Pampa - Unipampa

Bortoluzze, Aline Forti.

Relações bilaterais Ottawa-Washington: Uma análise sobre a autonomia da política externa canadense frente à Guerra ao Terror / Aline Forti Bortoluzze. – Santana do Livramento: Universidade Federal do Pampa, 2016.

vii, 58 f. ; 1 il. : 29,7 cm.

Orientador: Renato José da Costa

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Pampa, Unipampa, Bacharelado em Relações Internacionais, 2016.

1. Política Externa Canadense. 2. Guerra ao Terror. 3. Relações bilaterais. 4. Estados Unidos. 5. Interdependência. – Monografia. I. Costa, Renato José da. II. Universidade Federal do Pampa, Campus Santana do Livramento, Curso de Relações Internacionais, 2016. III. Relações bilaterais Ottawa-Washington: Uma análise sobre a autonomia da política externa canadense frente à Guerra ao Terror.

CDD: 327.1

ALINE FORTI BORTOLUZZE

**RELAÇÕES BILATERAIS OTTAWA-WASHINGTON:
UMA ANÁLISE SOBRE A AUTONOMIA DA POLÍTICA EXTERNA CANADENSE
FRENTE À GUERRA AO TERROR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa- UNIPAMPA.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 16/11/2016.

Banca examinadora

Prof. Dr. Renato José da Costa
Orientador
(UNIPAMPA)

Prof. Dr. Flavio Augusto Lira Nascimento
(UNIPAMPA)

Prof. Dr. Rafael Balardim
(UNIPAMPA)

RESUMO

O curso da política internacional sofreu e ainda sofre com os desdobramentos da Guerra ao Terror, iniciada formalmente poucos dias após o 11 de setembro de 2001. Dois acontecimentos centrais para a guerra foram as incursões militares iniciadas pelos Estados Unidos no Afeganistão em 2001, e no Iraque em 2003. Os Estados Unidos, além de potência global e regional, é o principal parceiro comercial de seu vizinho ao norte, o Canadá. O presente trabalho busca analisar as decisões de política externa tomadas pelo Canadá diante desses acontecimentos, levando em consideração o contexto de profunda interdependência econômica verificada com seu maior aliado, os Estados Unidos. Exploram-se as consequências das decisões tomadas pelo Canadá de participar na intervenção armada no Afeganistão, e não no Iraque, para o relacionamento bilateral. Para isso, analisam-se os aspectos políticos internos e externos relativos ao Canadá, bem como os impactos econômicos e sociais, frutos das pressões relacionadas à sua participação na Guerra, por meio de teorias das RI.

Palavras-chave: Canadá; política externa; autonomia; Estados Unidos; Guerra ao Terror; interdependência.

ABSTRACT

The course of international politics has suffered and still suffers with the unfolding from the War on Terror, officially initiated a few days after September 11th, 2001. Two of the main events to the war were the military incursions in Afghanistan in 2001, and in Iraq, in 2003. The United States, beyond being a global and regional power, is the main commercial partner of its northern neighbor, Canada. This paper aims to analyze the foreign policy decision made by Canada towards these events, taking into account the context of deep economical interdependence on its main ally, the United States. We explore the consequences to the bilateral relationship from the decisions made by Canada to take part in the armed intervention in Afghanistan, and not in Iraq. In order to do so, we analyze the internal and external political aspects relating to Canada, as well as the economical and social impact deriving from the pressure towards its participation in the War through IR theories.

Keywords: Canada; foreign policy; autonomy; United States; War on Terror; interdependence.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Níveis de oposição à guerra.....	54
---	----

LISTA DE SIGLAS

ADM - Armas de Destruição em Massa

BMD - Ballistic Missile Defence

BQ - Bloc Québécois

EUA - Estados Unidos da América

FAC - Forças Armadas Canadense

FTA - Free Trade Agreement

ISAF - International Security Assistance Force

NAFTA - North American Free Trade Agreement

NORAD - North American Air Defence Comman

OEF - Operation Enduring Freedom

ONGs - Organizações não governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB - Produto Interno Bruto

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 EMBASAMENTO TEÓRICO: DA SECURITIZAÇÃO À INTERDEPENDÊNCIA.....	11
3 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA CANADENSE (1867-2000).....	25
4 ESTUDO DE CASO: AS GUERRAS NO AFGANISTÃO (2001 – 2014) E IRAQUE (2003)	43
4.1 Do 11 de setembro ao fim de 2002.....	43
4.2 As decisões de 2003 – A guerra no Iraque	47
4.3 2005 – A extensão até 2009.....	52
4.4 2008 – A extensão até 2011.....	56
4.5 2010 – A missão de treinamento até 2014.....	58
4.6 A questão da retaliação.....	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a questão da autonomia na política externa canadense com relação a seu vizinho e potência global, os Estados Unidos, na Guerra ao Terror. A fim de possibilitar uma análise mais clara e objetiva, trabalha-se especificamente com dois aspectos da Guerra ao Terror: a participação canadense na intervenção armada no Afeganistão (2001), e a recusa em participar na guerra no Iraque (2003).

A história da política externa canadense é marcada pela luta por um espaço próprio para atuação internacional e para o desenvolvimento de uma efetiva tradição diplomática. Em 1867, na ocasião da conquista de sua independência por Ato Constitucional, o Canadá, assim como os demais Domínios britânicos, continuou a ser dependente da coroa para a tomada de decisões de política externa. Com sua autonomia em política externa tendo sido concedida pela Inglaterra apenas em 1931, com a aprovação do Estatuto de Westminster, esse âmbito político ainda é demasiado recente dentro do país.

Mesmo depois de 1931, a política externa canadense ainda era consideravelmente fraca pela falta de uma tradição e burocracia com as quais contar. É com base nesse processo histórico que podemos compreender grande parte do funcionamento atual da estrutura de política externa no Canadá, estrutura esta extremamente centrada na figura do primeiro-ministro. O cenário global desde a aquisição de sua completa autonomia, por sua vez, tem passado por diversas e profundas transformações; a ascensão dos Estados Unidos como hegemonia global, a bipolaridade, e agora, no século XXI, a luta global contra o terrorismo.

Durante seus 85 anos de independência no âmbito internacional, o Canadá pôde se beneficiar da posição de hegemonia global dos Estados Unidos. Sem ter que se preocupar com a invasão de seu território ou ameaça à sua soberania por parte de qualquer país no mundo que não seja os Estados Unidos. Por um lado, seu maior aliado; por outro, sua maior ameaça. O que de longe nos parece ser uma estável e harmoniosa relação entre vizinhos, quando analisada com mais cuidado, e levando em consideração uma perspectiva histórica, revela-se uma relação cercada de muitas tensões.

Com a crescente integração econômica entre os dois países através de instituições e acordos bilaterais e multilaterais, que tornam essa a maior relação comercial do mundo, aprofunda-se ainda mais a dicotomia entre aliado e ameaça. No entanto, enquanto os EUA são notoriamente um poder global, o Canadá é apenas uma potência intermediária, de economia

(PIB canadense de \$1.6 trilhões, comparados aos \$17.9 trilhões estadunidenses)¹ e contingente populacional (cerca de 35 milhões de habitantes no Canadá, contra cerca de 321 milhões de estadunidenses)² muito menores. A manutenção das boas relações com os Estados Unidos é, portanto, de longe, a mais importante e principal tarefa de qualquer primeiro-ministro canadense. O dilema sobre como manter o equilíbrio entre as boas relações com os EUA, enquanto mantendo sua autonomia interna e externa tem sido central aos estudos de política externa canadense.

Em decorrência desse cenário, trabalha-se com a hipótese de que o Canadá tem um reduzido espaço de manobra na definição de suas políticas externas, de modo que, alinhar-se com as decisões de política externa dos EUA, seria, de modo geral, mais vantajoso do que por em risco um relacionamento tão importante para o desenvolvimento canadense.

Para responder essa questão da autonomia na política externa canadense, utiliza-se o método hipotético-dedutivo de amostragem, trabalhando com a delimitação das variáveis dependente, a dependência do Canadá para com os Estados Unidos, e independente, identificada como o grau de autonomia da política externa canadense frente à Guerra ao Terror. A metodologia utilizada é qualitativa, sendo utilizadas fontes primárias de pesquisa como dados oficiais dos governos estadunidense e canadense sobre integração econômica e posicionamentos oficiais, e fontes secundárias como os livros e artigos de autores como Jonathan Paquin, Barry Buzan, Josph Nye, Brian Bow, Patrick Lennox, Justin Massie, entre outros.

No primeiro capítulo, trabalha-se, por meio de revisão bibliográfica, com as teorias centrais para o entendimento da questão da autonomia na política externa canadense na ocasião da Guerra ao Terror. Aplica-se estudos e conceitos sobre terrorismo, securitização, interdependência e debates sobre a política externa do Canadá a fim de fornecer a base teórica necessária para a compreensão dos efeitos da Guerra no espaço de manobra da política externa canadense.

O segundo capítulo, por sua vez, é dedicado à revisão histórica do desenvolvimento da política externa canadense desde 1867, passando pela aquisição da autonomia com relação à Inglaterra em 1931, até o ano anterior ao início da Guerra ao Terror em 2001. Através dessa revisão pode-se compreender o funcionamento da política externa no Canadá, bem como os valores, objetivos e preocupações que historicamente a permeiam. Pode-se ainda observar o

¹ CIA World Factbook (2015).

² Idem (2015).

desenvolvimento das relações com os Estados Unidos em diferentes momentos importantes da história.

Por fim, o terceiro e último capítulo deste trabalho dedica-se ao estudo de caso da participação do Canadá nas intervenções militares no Afeganistão, em 2001, e no Iraque, em 2003. Analisa-se as decisões políticas tomadas pelos três governos canadenses com relação à Guerra, e os impactos políticos e sociais internos e externos derivados do envolvimento canadense nessa questão. Por fim, para a análise sobre a autonomia na política externa canadense, este trabalho traz a questão da retaliação a fim de compreender de que forma, e por quais motivos, as decisões canadenses incorreram, ou não, em retaliação por parte dos Estados Unidos.

2 EMBASAMENTO TEÓRICO: DA SECURITIZAÇÃO À INTERDEPENDÊNCIA

O referencial teórico utilizado na elaboração deste trabalho tem como base principal os estudos de segurança, onde se destacam as obras de Barry Buzan e seus colegas Ole Waever e Jaap de Wilde, da Escola de Copenhague e Thierry Balzacq; os estudos sobre o terrorismo, com a colaboração dos estudos de Eugenio Diniz, Padahzur *et al* e Alex Schmid; contando também com uma revisão sobre as produções referentes à política externa canadense, com as contribuições de Jonathan Paquin, Philippe Beauregard, Brian Bow e Patrick Lennox e ainda com uma breve revisão sobre a teoria da interdependência de Robert Keohane e Joseph Nye.

Parte central do embasamento teórico deste trabalho baseia-se na obra *Security: A New Framework for Analysis* de 1998, de Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, na qual os autores aprofundam o debate sobre segurança com o qual já vinham trabalhando. Os autores partem de uma linha nos estudos de segurança que defende um entendimento mais amplo do que constitui um problema de segurança, rejeitando a ideia tradicionalista de restringir a segurança a um setor, e argumentando que segurança é um tipo específico de política aplicável a diversos tipos de problemas (p. VII).

Um dos argumentos utilizados para justificar a crítica tradicionalista sobre a ideia de expandir o entendimento de segurança era de que essa expansão ameaçava a coerência intelectual quanto à segurança, acrescentando tantos significados à palavra que seu sentido essencial se tornasse vazio. Para os autores, esse argumento possivelmente mascarava uma preocupação geral de que ao permitir que problemas não militares ganhassem o status de problemas de segurança isso geraria efeitos indesejáveis em todo o tecido das relações internacionais e sociais. No entanto, os autores também reconhecem alguma razão na crítica tradicionalista. Uma agenda mais ampla de segurança tem dois efeitos. Primeiro, dada a função política da palavra segurança, a agenda mais ampla expande as questões para as quais se espera uma mobilização estatal. Segundo, uma agenda mais ampla tende a elevar “segurança” em um tipo de bem universal – uma condição desejável que todas as relações deveriam buscar (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 2-4).

No melhor cenário, contudo, segurança é um tipo de estabilização de relações conflituosas ou ameaçadoras, frequentemente através da mobilização emergencial do Estado. Para Waever, o melhor é buscar a “dessecuritização”, ou seja, a recolocação das questões dentro do processo normal de barganha da esfera política e fora do modo emergência (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 4).

O propósito da obra é apresentar uma estrutura baseada em uma agenda expansiva de segurança que incorpore a posição tradicionalista. Busca-se, então, a construção de um conceito de segurança que signifique algo mais específico do que alguma ameaça ou problema:

Threats and vulnerabilities can arise in many different areas, military and nonmilitary, but to count as security issues they have to meet strictly defined criteria that distinguish them from the normal run of the merely political. They have to be staged as existential threats to a referent object by a securitizing actor who thereby generates endorsement of emergency measures beyond rules that would otherwise bind (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 5)³.

Os autores levantam então a questão: o que torna algo um problema de segurança nas relações internacionais? Ressalta-se a importância em adicionar essa qualificação “nas relações internacionais”, porque o caráter da segurança nesse contexto não é idêntico ao uso do termo no cotidiano, uma vez que a segurança internacional tem diferentes objetivos. Para Buzan, Weaver e Wilde (1998, p. 21), a resposta para o que torna algo um problema de segurança internacional pode ser encontrado no entendimento militar-político tradicional de segurança. Nesse contexto, segurança é sobre sobrevivência. É quando um problema é apresentado como oferecendo uma ameaça existencial a um objeto referente (tradicionalmente, mas não necessariamente, o Estado, incorporando o governo, território e sociedade), e a natureza especial das ameaças à segurança justifica o uso de medidas extraordinárias para lidar com elas. A invocação da segurança tem sido, por sua vez, central para legitimar o uso da força, mas, de modo mais geral, abre caminho para o estado se mobilizar ou tomar poderes especiais para lidar com ameaças existenciais. Tradicionalmente, ao dizer “segurança”, um representante do estado declara uma condição emergencial, portanto reivindicando o direito de se utilizar de quaisquer meios necessários para bloquear o desenvolvimento da ameaça.

Como exemplo desse processo, cita-se a identidade. Dada sua natureza conservadora, é sempre possível fazer com que desafios e mudanças pareçam ameaças à identidade, porque “nós não mais seremos nós mesmos”, não mais do jeito que éramos ou do jeito que devemos ser para sermos verdadeiros à nossa “identidade”. Portanto, se imigrantes ou identidades rivais são securitizadas depende se os detentores da identidade coletiva tem uma visão relativamente

³ “Ameaças e vulnerabilidades podem surgir em várias áreas diferentes, militares e não militares, mas para contar como problemas de segurança elas precisam satisfazer critérios estritamente definidos que as distingam do andamento normal do meramente político. Elas têm que ser diagnosticadas como ameaças existenciais a um objeto referente através de um ator securitizante que então gera endosso para as medidas emergenciais além das regras que iriam, de outro modo, restringir” (tradução nossa).

aberta ou fechada de como sua identidade é constituída e mantida (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 23).

“Segurança” é o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas do jogo e classifica o problema ou como um tipo especial de política ou acima da política. Securitização pode, portanto, ser vista como uma versão mais extrema de politização. Em teoria, qualquer questão pública pode ser colocada em um espectro que vai do não politizado (o estado não lida com isso e não é de nenhuma outra forma tornada uma questão de debate ou decisão pública) passando pelo politizado (significando que o problema é parte da política pública, requerendo decisões governamentais e alocação de recursos) chegando até o securitizado (significando que o problema é apresentado como uma ameaça existencial, requerendo medidas emergenciais e justificando procedimentos políticos fora dos limites normais). Essa ligação entre politização e securitização não significa que a securitização sempre ocorra através do Estado; politização assim como securitização pode ser atuada em outros meios também (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 23-24).

Uma das contribuições mais inovadoras da Escola de Copenhague para os Estudos de Segurança Internacional, portanto, foi o conceito de securitização: uma concepção discursiva de segurança. Deve-se considerar que segurança, em seu conceito mais amplo, deriva de sua constituição no contexto de segurança nacional, de forma a resultar numa “[...] ênfase na autoridade, na confrontação – e na construção – de ameaças e inimigos e na capacidade de tomar decisões e adoção de medidas de emergência” (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 323). Seguindo ainda essa linha, os autores identificam a segurança como sendo possuidora de uma força discursiva e política, “um conceito que faz algo”, e não apenas uma condição objetiva (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 323).

A maneira de estudar securitização é estudar o discurso e as constelações políticas: quando um argumento dentro dessa estrutura retórica e semiótica específica atinge um efeito suficiente para fazer um público tolerar violações de regras que, de outro modo, deveriam ser obedecidas? Se, por meio de um argumento acerca da prioridade e da urgência de uma ameaça existencial, o ator securitizante conseguiu se libertar dos procedimentos ou das regras aos quais ele ou ela deveria estar vinculado(a) estamos testemunhando um caso clássico de securitização (BUZAN apud BUZAN; HANSEN, 2012, p. 323-324).

No espectro da securitização, portanto, um assunto deixa de ser debatido como assunto político e passa a ser tratado com demasiada velocidade e de modo que possa, até mesmo, violar regras legais (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 324). Através do poder discursivo, ainda, têm-se a união de dois elementos: atores securitizantes e objetos de referência; os primeiros são definidos

por Buzan (apud BUZAN; HENSEN, 2012, p. 324) como “atores que securitizam questões ao declarar algo – um objeto de referência – existencialmente ameaçado”, enquanto que os objetos de referência seriam “aquilo que está ameaçado existencialmente e possui uma reivindicação legítima por sobrevivência”. Embora, teoricamente, qualquer indivíduo possa agir como ator securitizante, na prática, geralmente, esses atores são identificados na forma de líderes políticos.

“Security” is thus a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue – not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat. [...] Thus, the exact *definition* and *criteria* of securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 24-25)⁴.

É importante ressaltar, no entanto, que um discurso que apresente algo como ameaça para um objeto referente, por si só, não é o bastante para securitizar uma questão. Tal discurso é o que se chama de ato securitizador, mas a questão só será securitizada com sucesso se e quando a audiência aceitá-la como ameaça (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 25).

Em outra abordagem dos estudos sobre securitização, Balzacq (2011, p. xiii) define, resumidamente, securitização como sendo “[...] a set of interrelated practices, and the processes of their production, diffusion, and reception/translation that bring threats into being”⁵. O autor ressalta, ainda, o papel distinto da linguagem nos estudos de securitização. Enquanto que para outras vertentes teóricas das Relações Internacionais, tais como o Realismo ou o Liberalismo, a linguagem serve apenas para explicar a insegurança através da identificação de uma situação objetiva como ameaça, nos estudos de securitização, por sua vez, as ameaças não são separáveis das representações intersubjetivas por meio das quais as comunidades vêm a conhecê-las.

Essa diferença no papel da linguagem na construção das ameaças tem como consequência um resultado político. Balzacq (2011, p. xiii) salienta que a própria maneira com que se lida com as ameaças depende de como elas são percebidas, e essa percepção não se baseia unicamente em características objetivas. O que o autor chama de “design social” de um problema de segurança é que condiciona e legitima os meios usados para impedi-lo. Seguindo essa linha, então, definir uma ameaça é um ato político normativo.

⁴ “‘Segurança’ é, desse modo, uma prática auto referencial, porque é nessa prática que a questão se torna um problema de segurança - não necessariamente porque uma ameaça existencial real existe, mas porque a questão é apresentada como sendo tal ameaça. [...] Portanto, a exata definição e critério de securitização são constituídos pelo estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com importância suficiente para ter efeitos políticos substanciais” (tradução nossa).

⁵ “[...] um conjunto de práticas inter-relacionadas, e os processos de sua produção, difusão e recepção/tradução que traz as ameaças à existência” (tradução nossa).

Estudiosos da securitização têm como objetivo explicar as estruturas e processos que constituem problemas de segurança. A teoria da securitização elabora a ideia de que nenhum problema é essencialmente uma ameaça, algo se torna um problema de segurança através de uma política discursiva. Aqueles que trabalham com uma tradição pós-estruturalista acreditam em um poder da linguagem, um poder segundo o qual as condições da possibilidade de ameaças são internas ao ato de dizer "segurança", ou seja, segurança é um *speech act*. Balzacq resume a essência da teoria do *speech act* como:

“[...] certain statements, according to Austin, do more than merely describe a given reality and, as such, cannot be judged as false or true. Instead these utterances realize a specific action; they "do" things: they are ‘performatives’ as opposed to ‘constatives’ that simply report states of affairs and are thus subject to truth and falsity tests” (BALZACQ, 2011, p. 1)⁶.

Por fim, frente às numerosas variações teóricas no âmbito dos estudos de securitização, o autor apresenta uma definição própria mais completa de securitização como sendo

“[...] an articulated assemblage of practices whereby heuristic artefacts (metaphors, policy tools, image repertoires, analogies, stereotypes, emotions, etc.) are contextually mobilized by a securitizing actor, who works to prompt an audience to build a coherent network of implications (feelings, sensations, thoughts, and intuitions), about the critical vulnerability of a referent object, that concurs with the securitizing actor’s reasons for choices and actions, by investing the referent subject with such an aura of unprecedented threatening complexion that a customized policy must be undertaken immediately to block its development (BALZACQ, 2010, p. 3)⁷.

Em síntese, securitização é tida por ambos os autores considerados como um processo através do qual se transfere um assunto da esfera política para a esfera de segurança, e, portanto, através da aceitação da audiência, adquire-se legitimidade para deixar de lado os procedimentos normais que seriam utilizados para lidar com dada questão. No âmbito deste trabalho, a securitização será utilizada para entender os efeitos dos ataques de 11 de setembro e a

⁶ “[...] algumas afirmações, de acordo com Austin, fazem mais do que apenas descrever uma dada realidade e, como tal, não podem ser julgadas como falsas ou verdadeiras. Pelo contrário, essas afirmações compreendem uma ação específica; elas "fazem" coisas: elas são "performativas" em oposição à "constativas" que simplesmente informam os estados das questões e estão, assim, sujeitas a testes de verdade ou falsidade” (tradução nossa).

⁷ “[...] uma reunião articulada de práticas por meio de artefatos heurísticos (metáforas, ferramentas políticas, repertórios de imagens, analogias, estereótipos, emoções, etc.) são contextualmente mobilizadas por um ator securitizador, que trabalha para incitar uma audiência a construir uma rede de implicações coerentes (sentimentos, sensações, pensamentos e intuições), sobre a vulnerabilidade crítica de um objeto referente, que coincide com as razões para escolhas e ações do ator securitizador, empossando o assunto referente de uma aura de ameaça sem precedentes de forma que uma política customizada deve ser adotada imediatamente para impedir o seu desenvolvimento” (tradução nossa).

consequente Guerra ao Terror, eventos que serviram como base para o processo de securitização da questão do terrorismo de uma maneira sem precedentes.

Em continuidade com a questão da securitização, devemos então buscar um entendimento acerca do terrorismo. Definir terrorismo é um desafio que vem ocupando acadêmicos da área por décadas. Até hoje não foi possível a criação de uma única definição conceitual de terrorismo que seja aceita unanimemente. No entanto, devemos nos valer de algumas considerações sobre o termo para o desenvolvimento do presente trabalho.

Como apontam Ami Padahzur, Leonard Weinberg e Sivan Hirsch-Hoefler (2004, p. 778), uma das diversas dificuldades em criar um conceito definitivo do termo vem do fato de que, uma vez que um grupo seja rotulado como terrorista, isso é percebido como uma acusação, e por vezes os acusados devolvem o rótulo a quem os acusou: quem nos acusa de terrorismo é que são os verdadeiros terroristas. O conceito de terrorismo também sofre de outros problemas em sua delimitação em seus limites e membros: onde o terrorismo termina e outras formas de violência política começam?

Padahzur, Weinberg e Hirsch-Hoefler (2004, p. 779) alegam que o termo sofre de problemas de “alongar” e “viajar”, ou seja, alguns autores definem o termo de acordo com a distância física ou social entre o ato e o observador. Se o ato de violência política ocorre distante, psicológica ou geograficamente, do observador, então a tendência é nomeá-lo de forma mais neutra, enquanto que a mesma ação, quando ocorre perto de casa, se torna terrorismo.

A definição de Schmid, por sua vez, possui uma boa aceitação entre os pesquisadores da área e um bom ponto de partida para discussões mais aprofundadas sobre o termo:

Terrorism is an anxiety-inspired method of repeated violent action, employed by (semi-)clandestine individuals, groups, or state actors, for idiosyncratic, criminal, or political reasons, whereby – in contrast to assassination – the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat- and violence-based communication processes between terrorist (organization), (imperilled) victims, and the main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought (SCHMID apud SPENCER, 2006, p. 3)⁸.

⁸ “Terrorismo é um método de repetidas ações violentas que inspiram ansiedade, empregadas por um indivíduo, grupo ou atores estatais (semi-) clandestinos, por razões idiossincráticas, criminosas ou políticas, por meio das quais – em contraste com homicídio – os alvos diretos da violência não são os alvos principais. As vítimas humanas imediatas da violência são geralmente escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) de uma população alvo, e servem como geradoras da mensagem. Processos de comunicação baseados na ameaça e na violência entre terroristas (organizações), vítimas (em perigo), e alvos principais são usados para manipular o alvo principal (audiência(s)), o transformando em um alvo de terror, um

Um conceito mais sucinto foi dado por Padahzur, Weinberg e Hirsch-Hoefler (2004, p. 786) que, ao analisarem 73 definições de terrorismo em 55 artigos, concluem: “terrorism is a politically motivated tactic involving the threat or use of force or violence in which the pursuit of publicity plays a significant role”⁹.

Diniz (2002, p. 13), por sua vez, formulou outra definição de terrorismo que mantém os mesmos elementos centrais:

(...) podemos entender *terrorismo* como sendo o emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa, coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político — qualquer que este seja (grifos do autor).

A dificuldade em conceituar e delimitar de modo concreto o terrorismo e quais atores são efetivamente terroristas nos dá uma dimensão do quanto a própria Guerra ao Terror é uma guerra com inimigos, de certo modo, abstratos. Não há um claro estabelecimento de quem são os inimigos a serem combatidos nessa guerra, uma vez que o próprio entendimento de quem são os terroristas é tão subjetivo.

Quanto à questão da autonomia para o Canadá, ocorreu na Universidade de Toronto uma série de debates sobre a política externa que culminou, em 1968, na publicação de *An Independent Foreign Policy for Canada?*. Tanto os debates em si como a obra tiveram sua relevância reconhecida dentro da área e continuam a influenciar o modo como se pensa sobre a autonomia na política externa do país.

O debate ao fim da década de 1960 deu-se entre os proponentes da *quiet diplomacy* e os defensores de uma política externa *independent* para o Canadá. Pode-se dizer que a visão da *quiet diplomacy* refletia uma racionalização da postura que foi adotada de forma geral pelos governos canadenses desde 1945. O argumento é de que o Canadá não era poderoso o suficiente para ter um impacto real no rumo das questões mundiais agindo sozinho. Se o Canadá queria ter sucesso em promover uma ordem internacional estável e regrada, então isso teria de ser conseguido através de sua influência em Washington, e através de instituições multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Os *policy makers* canadenses foram aconselhados, então, a priorizar a manutenção do

alvo de demandas, ou um alvo de atenção, dependendo se intimidação, coerção ou propaganda são primeiramente procurados” (tradução nossa).

⁹ “terrorismo é uma tática de motivação política envolvendo a ameaça ou uso da força ou violência na qual a busca por publicidade é uma parte importante” (tradução nossa).

relacionamento bilateral, avaliando as opções políticas não apenas em termos do interesse canadense como em seu efeito no "relacionamento especial". Os líderes canadenses até poderiam discordar com os americanos em questões de política externa, mas de forma privada, uma vez que críticas aos Estados Unidos poderiam apenas diminuir sua influência em Washington e resultar em um enfraquecimento da posição do Canadá no cenário mundial (BOW; LENNOX, 2008, s.p.).

Os proponentes da postura *independentist*, por sua vez, não acreditavam que o autocontrole canadense garantisse influência significativa em Washington, além de serem mais otimistas quanto ao que o país poderia conseguir sozinho. Bow e Lennox (2008, s.p.) explicam que o argumento não defendia que o Canadá devesse contrariar os americanos sempre que possível, mas sim que as opções deveriam ser analisadas objetivamente, e os *policy makers* deveriam estar preparados para tomar decisões diferentes daquelas tomadas pelos Estados Unidos quando isso fosse mais consistente com os interesses e valores canadenses. Para os *independentists*, o impulso de seguir as direções americanas deveria ser evitado, e para isso os *policy makers* deveriam largar os antigos hábitos, superar o medo de retaliação americana e trabalhar no sentido de desenvolver um senso de propósito nacional.

Para Bow e Lennox (2008, s.p.), por sua vez, a dicotomia *quiet diplomacy* versus *independentist* simplifica um cenário com uma variação de ideias muito maior. A exemplo disso os autores citam Denis Stairs, que concordou com a alegação dos *independentists* de que os canadenses tendiam a superestimar o perigo de uma retaliação americana, mas rejeitou o argumento de que isso significava que o governo canadense conseguisse deixar uma marca maior no mundo por conta própria. Por outro lado, Stairs também questionava as premissas da *quiet diplomacy*, principalmente a premissa de que um Canadá condescendente poderia ter alguma influência relevante sobre as decisões de política externa americanas (BOW; LENNOX, 2008, s.p.).

Autores em ambos os lados do debate argumentam em favor de uma política externa dirigida pelo interesse nacional, Bow e Lennox (2008, s.p.) ressaltam, no entanto, que interesse nacional é um conceito notoriamente maleável, e para ter alguma utilidade em debates de política externa é preciso tomar um significado mais concreto dentro do contexto de problemas e desafios específicos de política.

Os proponentes da visão *independentist* sugeriram que havia também uma divisão normativa. Hanly e Clarkson argumentaram pela concepção de interesse nacional explicitamente formada por compromissos com a paz internacional, justiça e desenvolvimento. Por outro lado, os proponentes da *quiet diplomacy*, embora não tivessem o mesmo

entendimento sobre o tema que Hanly e Clarkson, tinham também um componente normativo em seus argumentos. Lyon, em particular, argumenta que trabalhar próximo aos EUA é melhor para o Canadá, ambos em termo de servir seus interesses como em termos de buscar seus ideais. A visão de Lyon, por sua vez, refletia o argumento realista clássico de que é imoral para um *policy maker* ser moralista demais, pois como representantes da confiança pública, líderes políticos têm a responsabilidade de colocar o interesse nacional a frente de seus próprios impulsos morais (BOW; LENNOX, 2008, s.p.).

O encaixe que Clarkson faz do debate procura pelos limites na autonomia da política externa canadense em termos de se ou quando os EUA estariam preparados para retaliar contra políticas canadenses provocativas. Dado que Stairs e outros acham que os Estados Unidos é tanto indisposto como incapaz de perseguir retaliação, para Clarkson isso mostra que o Canadá tem espaço para perseguir políticas que não concordem com aquelas de seu vizinho. Mas há outras formas nas quais estar em desacordo com os EUA podem ter consequências negativas para o Canadá, e estas devem ser incluídas na consideração das opções de política externa (BOW; LENNOX, 2008, s.p.).

O relacionamento bilateral com os Estados Unidos não é o único limite sobre a liberdade de escolha canadense. Os autores ressaltam que o governo federal está envolvido em um complexo ambiente político, limitado por municípios, províncias, associações, e organizações não governamentais (ONGs), e de fora por instituições internacionais, estruturas legais complexas e mercados mundiais. As limitações continuam a se tornar mais abundantes enquanto os sistemas doméstico e internacional nos quais o Canadá deve continuar a operar ganham cada vez mais camadas. Para Bow e Lennox (2008, s.p.), a natureza complexa dessas amarras é facilmente subestimada pela falsa dicotomia entre *independent* e *quiet diplomacy*.

Ainda para os autores, enquanto a dicotomia *independentist* versus *quiet diplomacy* foca nossa atenção sobre o cálculo dos benefícios de se apoiar os EUA e os custos de desafiá-lo, seria melhor se começássemos a pensar sobre o que o Canadá está disposto e é capaz de fazer independentemente.

It is one thing to sort out whether or not there is 'room' for Canada to pursue a more autonomous foreign policy; but it is another thing altogether for Canada to develop a clear sense of its purpose as an international actor as well as the resources and political determination to act upon that sense of purpose (BOW; LENNOX, 2008, s.p.)¹⁰.

¹⁰ “Uma coisa é separar se há ou não ‘espaço’ para o Canadá buscar uma política externa mais autônoma; mas é outra coisa completamente diferente o Canadá desenvolver um sentido claro de seu propósito enquanto ator internacional, assim como os recursos e a determinação política para agir sobre esse senso de propósito” (tradução nossa).

Os autores acreditam ser uma hora oportuna para revisitar o debate, uma vez que as condições atuais causam um forte sentimento de *déjà vu* com relação à década de 1960. Os mesmos três desenvolvimentos históricos que provocaram o debate original voltam a se encontrar em um mundo pós 11 de setembro:

Then, as now, a disastrous war abroad and political turbulence at home raise profound questions about the nature and quality of America's global leadership. Then, as now, a sense of uncertainty and fluidity in international political alignments encouraged Canadians to think about new international partnerships and opportunities. Then, as now, recent diplomatic and commercial successes for the federal government, and upheaval within the federal system, created an electrified political landscape within Canada, with a heightened sense of national vitality, but also renewed anxieties about national cohesion (BOW; LENNOX, 2008, s.p.)¹¹.

Para além da dicotomia apresentada por Bow e Lennox, tem-se a contribuição de Paquin e Beauregard, que em seu artigo *Shedding Light on Canada's Foreign Policy Alignment* analisam a postura canadense. Como Paquin e Beauregard (2013, p. 617) explicam em seu artigo, alguns estudiosos veem o alinhamento de políticas canadenses com as estadunidenses como um argumento que reafirma que o Canadá é o mais próximo aliado dos EUA. Por outro lado, argumenta-se que apesar do fim da Guerra Fria, o Canadá continua sendo muito próximo de seus aliados europeus, por compartilharem valores e interesses em comum. Os autores trazem ainda um terceiro posicionamento de alguns estudiosos que afirmam que o Canadá está cada vez mais tomando posições independentes, como no caso do Protocolo de Kyoto e o conflito Israel-Palestina. No entanto, Paquin e Beauregard concluem, através de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, que o alinhamento de política externa canadense tende a ter uma orientação transatlântica (PAQUIN; BEAUREGARD, 2013, p. 637).

Há que se considerar, contudo, que cada vez que os EUA tomam decisões concernentes à segurança continental norte-americana, o Canadá se vê numa situação desconfortável, na qual sente os efeitos da relação assimétrica com os Estados Unidos, lembrando-os que o espaço entre autonomia canadense e harmonia política é precário. Recentemente isso ocorreu com as invasões estadunidenses ao Afeganistão e Iraque e o sistema de defesa de mísseis (Ballistic Missile Defence – BMD) (PAQUIN, 2008, p. 99).

¹¹ “Então, assim como agora, uma guerra desastrosa no exterior e turbulência política em casa levantam profundas questões sobre a natureza e a qualidade da liderança global dos EUA. Então, assim como agora, um sentimento de incerteza e fluidez nos alinhamentos políticos internacionais encorajaram os canadenses a pensar em novas parcerias e oportunidades internacionais. Então, assim como agora, sucessos diplomáticos e comerciais recentes do governo federal, e perturbações no sistema federal, criaram um cenário político eletrizado dentro do Canadá, com um aumentado sentimento de vitalidade nacional, mas também com renovadas ansiedades sobre coesão nacional” (tradução nossa).

Since the terrorist attacks in the United States in 2001, the foreign and security policies of no other US allies have been more affected than those of Canada. First, like all the other American allies, Canada responded to the US "war on terrorism" by affirming its will to participate in a mission to topple the Taliban regime in Kabul [...] Second, and contrary to the other main US allies, Canada had to deal with the critical issue of continental security which became central for the United States in the aftermath of 9/11. Even though President Bush showed great confidence in the protection of continental borders prior to September 11, 2001, the position of his administration radically shifted after the attacks, and Washington made clear that the United States would focus on national security even at the expense of enduring economic sacrifices (Clarkson, 2006: 603). In this context, Canadian-American security cooperation was thoroughly examined and adapted to the security threats of the twenty-first century (PAQUIN, 2008, p. 99-100)¹².

Os desdobramentos do 11 de setembro reforçam o fato de que o Canadá está na esfera de influência estadunidense. Para Paquin (2008, p. 100), por dividir o continente norte-americano com os EUA, o Canadá se difere dos aliados da OTAN ou do G8. Essa diferença é notável não apenas em uma questão territorial, como no nível de integração econômica e no poder assimétrico entre os dois países. Para o autor, embora a integração econômica com os Estados Unidos tenha tido efeitos positivos para o crescimento da economia canadense, isso também significou uma redução da autonomia política canadense frente à Washington.

Para melhor compreender o fenômeno da interdependência é válido retomar alguns conceitos formulados por Joseph Nye. A teoria da interdependência formulada na década de 1970, por Joseph Nye e Robert Keohane, foge da centralidade no estado clássica nas Relações Internacionais. Parte-se de um entendimento diferenciado sobre poder, na qual a ênfase na força, conquista militar, geografia, população e recursos naturais é reduzida, e fatores como tecnologia, educação e crescimento econômico ganham maior importância no poder internacional (NYE, 1990, p. 154).

Para Nye (1990, p. 155), a tendência era de que se tornasse cada vez mais difícil para qualquer grande poder controlar o ambiente político. Desse modo, o problema para os Estados Unidos não seria tanto o surgimento de outro grande poder, como uma difusão generalizada do poder. Conforme a política mundial se torna mais complexa, o poder dos grandes estados de

¹² “Desde os ataques terroristas aos Estados Unidos em 2001, as políticas externa e de segurança de nenhum outro aliado americano foi mais afetada que as do Canadá. Primeiro, como todos os outros aliados americanos, o Canadá respondeu à "guerra ao terrorismo" dos Estados Unidos afirmando sua determinação em participar de uma missão para derrubar o regime Talibã em Kabul [...] Segundo, ao contrário dos outros aliados centrais dos EUA, o Canadá teve que lidar com o crítico problema de segurança continental, o qual se tornou central para os Estados Unidos como consequência do 11/9. Embora o Presidente Bush tenha mostrado grande confiança na proteção das fronteiras continentais antes do 11 de setembro de 2001, a posição de sua administração mudou radicalmente após os ataques, e Washington deixou claro que os Estados Unidos iria focar em segurança nacional mesmo às custas de suportar sacrifícios econômicos (Clarkson, 2006: 603). Nesse contexto, a cooperação de segurança Canadá - Estados Unidos foi cuidadosamente examinada e adaptada para as ameaças de segurança do século vinte e um” (tradução nossa).

atingir seus objetivos diminuí. Embora os EUA ainda tenha influência sobre países específicos, ele tem uma influência muito menor sobre o sistema como um todo (NYE, 1990, p. 155-156).

A resposta apropriada às mudanças ocorrendo na política mundial atualmente não é abandonar a preocupação tradicional com a balança militar de poder, mas aceitar suas limitações e complementá-la com noções sobre interdependência. Na visão tradicional, os estados são os únicos atores significantes na política mundial, mas, para Nye (1990, p. 157), o ponto não é sobre quem é mais importante, atores estatais ou não estatais, uma vez que os estatais costumam ser mais importantes. O ponto, para o autor, é que coalizões mais complexas afetam os resultados das políticas, no mundo atual.

Com um número cada vez maior de atores influenciando a política global, os estados devem considerar novas dimensões de segurança. Uma dimensão, que, como já foi discutido acima com a contribuição das obras de Buzan e demais autores, se tornou ainda mais complexa, com as ameaças variando do campo militar para o econômico ou ecológico. Enquanto a força militar continua sendo a maior forma de poder em um sistema de autoajuda, o uso da força se tornou cada vez mais caro para os grandes. Outros instrumentos, por sua vez, como comunicação, habilidades organizacionais e institucionais, e manipulação da interdependência se tornaram mais importantes. No entanto, interdependência não significa harmonia. Interdependência frequentemente significa dependência mútua desequilibrada (NYE, 1990, p. 157-158).

Keohane e Nye (1974) analisam a interdependência nas relações entre Estados Unidos e Canadá, uma vez que o alto grau de interdependência social entre os dois países garante que o Canadá seja fortemente afetado pelas políticas americanas. Fica claro para os autores que o relacionamento entre os EUA e o Canadá é de uma interdependência relativamente intensa e bastante assimétrica. O Canadá é afetado muito mais por suas trocas comerciais com os Estados Unidos do que os Estados Unidos, ainda assim, o Canadá também é muito importante para os EUA (KEOHANE; NYE, 1974, p. 599).

Os autores distinguem ainda a interdependência social da política:

Societal interdependence refers to the extent to which events in one society (not necessarily controlled or monitored by governments) affect events in another. American and Canadian societies are obviously very closely linked, socially as well as economically, with Canada affected more by events within the United States than vice versa. Policy interdependence, by contrast, refers to the extent to which governments are affected by one another's policies so that they react to changes in policy by the other side (KEOHANE; NYE, 1974, p. 600)¹³.

¹³ “Interdependência social se refere ao nível em que eventos em uma sociedade (não necessariamente controlados ou monitorados pelos governos) afetam eventos na outra. As sociedades americana e canadense são obviamente

Em uma relação de interdependência, o primeiro governo a interferir em questões transnacionais, como fluxo de capital entre a fronteira, pode ganhar uma vantagem ao ser capaz de rearranjar os padrões de transação para seus benefícios próprios. Uma ação de compensação por parte do outro governo, no entanto, pode anular essa vantagem e criar uma situação de interdependência política, na qual o sucesso das ações de cada governo depende das ações do outro governo. Para Keohane e Nye (1974, p. 600), sucumbir à interdependência política pode ser o preço a se pagar pela tentativa de controlar a interdependência social. O paradoxo da interdependência complexa identificado pelos autores, então, é que ao tentar reduzir um tipo de interdependência (social) pode se aumentar a interdependência de outro tipo (política).

Nesses relacionamentos interdependentes poderia, então, se pensar em poder como partindo em parte dos padrões de assimetria na interdependência política. Quando os atores são assimetricamente interdependentes, espera-se que o menos dependente seja capaz de usar sua independência relativa como fonte de poder. No entanto, os padrões de assimetria podem ser muito diferentes de uma área para outra, e quando essas áreas se conectam os governos podem barganhar vantagens em uma área por lucros em outra, e os resultados em diferentes áreas de atuação governamental se tornam mais consistentes entre si (KEOHANE; NYE, 1974, p. 600-601).

Keohane e Nye (1974, p. 601) admitem, no entanto, que apenas a interdependência assimétrica não explica por completo os resultados das interações, mas é uma boa indicação das vantagens de barganha inicialmente disponíveis para cada lado. Como exemplo, cita-se o fato de o Canadá ser mais dependente dos Estados Unidos no comércio bilateral, no entanto, as importações canadenses dos produtos norte-americanos é suficientemente importante para os Estados Unidos de forma que o Canadá tem uma potencial arma de retaliação. O valor da habilidade de o Canadá infringir danos aos Estados Unidos depende da disposição canadense de sofrer danos também. Para os autores, isso é consequência da saliência assimétrica, na qual o relacionamento é mais importante para o Canadá do que é para os Estados Unidos.

Em síntese, cada teoria utilizada no desenvolvimento do trabalho permitirá alcançar com clareza o objetivo geral desta análise. Os estudos sobre securitização e os conceitos e debates sobre o terrorismo nos são fundamentais para compreender a questão do 11 de setembro e da Guerra ao Terror e seus desdobramentos. Já as obras de Bow e Lennox e os estudos de Paquin

ligadas muito proximamente, tanto socialmente como economicamente, com o Canadá sendo mais afetado pelos eventos dentro dos Estados Unidos que o contrário. Interdependência política, em contraste, se refere a quanto os governos são afetados pelas políticas um dos outros de forma que eles reajam à mudanças na política pelo outro lado” (tradução nossa).

nos permitem compreender o alinhamento na política externa canadense e embasam o debate sobre a questão da autonomia. Enquanto que a teoria da interdependência de Nye e Keohane nos auxilia no entendimento da dinâmica das relações bilaterais Estados Unidos – Canadá.

3 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EXTERNA CANADENSE (1867-2000)

O período de 1867 a 1931 é marcado pela trajetória do surgimento da política externa no Canadá, recém declarado Domínio da Inglaterra pelo Ato Constitucional de 1867 (possuindo total soberania sobre suas questões domésticas, porém não quanto às questões de política externa), até a votação pelo Parlamento Britânico no Estatuto de Westminster (1931), conferindo aos seus Domínios soberania total, inclusive na política externa.

A Constituição Canadense de 1867 quase não fazia menção sobre como seriam tratadas as questões de política externa do país. De acordo com Michaud (2006, p. 26) apenas uma sessão lida com questões externas; nela declara-se que o Governo e Parlamento canadenses deverão ter todos os poderes necessários para cumprir com as obrigações do Canadá ou de qualquer Província, que surjam como resultado de Tratados entre o Império Britânico e outros países. A falta de base constitucional não impediu que o país se envolvesse em questões externas. Durante esse período, portanto, couberam aos primeiros-ministros abrir caminho e estabelecer as regras pelas quais o Canadá passaria a agir no mundo posteriormente.

O percurso até a conquista da autonomia na política externa começa com o primeiro primeiro-ministro canadense, John A. Macdonald (1867-1873)¹⁴. Macdonald era a favor de que o Canadá tivesse uma voz autônoma dentro do Império Britânico e via os laços com o Império de forma pragmática, pois o Canadá enquanto parte do Império tinha maiores chances de resistir a uma possível tentativa de anexação por parte dos Estados Unidos. Em sua primeira administração, seu objetivo principal era construir uma nação e, para favorecer a comunicação entre as províncias, começou a construção da estrada de ferro transcontinental. No âmbito econômico, para impulsionar o crescimento do país, foi criado um sistema de tarifas para proteger os produtos canadenses das importações, em especial, as vindas dos Estados Unidos. A administração de Macdonald também encontrou algumas dificuldades, principalmente com os movimentos de resistência. A Rebelião do Noroeste de 1885 foi liderada por Louis Riel, o

¹⁴ John A. Macdonald nasceu em Glasgow, na Escócia, em 1815 e imigrou para o Canadá em 1820. Sua introdução à política ocorreu no ano de 1843, quando se tornou vereador. No ano seguinte foi eleito representante conservador de Kingston na Assembleia Legislativa da Província do Canadá, que consiste atualmente em Ontário e Quebec. De 1855 a 1862 serviu como primeiro-ministro conjunto da Província do Canadá. Durante a década de 1860, Macdonald apoiou o movimento Confederacionista, no qual teve um papel central, sendo considerado “*Father of Confederation*” até hoje. Em 1867, finalmente, tornou-se primeiro-ministro do Domínio do Canadá. Macdonald faleceu em 1891, enquanto primeiro-ministro, após ganhar a quarta eleição consecutiva, de acordo com a biografia encontrada no site oficial do governo do Canadá (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016a, s.p.).

qual buscava preservar os direitos e cultura do povo Métis¹⁵ contra a influência canadense, e resultou em sua execução a mando de Macdonald, enfurecendo os canadenses francófonos e fomentando um antagonismo com os canadenses anglófonos que se estendeu pela história (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016a, s.p.).

Alexander Mackenzie (1873-1878)¹⁶ foi seu sucessor e defendia uma melhor definição dos interesses canadenses dentro do Império. Mackenzie favorecia o livre comércio e acreditava que o governo anterior não tinha feito o suficiente para melhorar as relações com os Estados Unidos. Os dois países até chegaram a acordo sobre um projeto de Tratado Reciprocidade, mas o senado americano estava perto de ser suspenso e a consideração do tratado foi adiada. Como a reciprocidade não tinha sido aceita, Mackenzie continuou a política de tarifas, de acordo com os arquivos canadenses (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016b, s.p.).

Enquanto Macdonald já lidava diretamente com os Estados Unidos, ao invés de fazê-lo por meio de diplomatas britânicos, Mackenzie, por sua vez, passou a tratar diretamente com Washington ainda com mais frequência, além de conduzir conversas sobre trocas com a França através de meios consulares. Essa postura propiciou oportunidades para que surgissem algumas iniciativas autônomas por parte de seus ministros, no entanto, Mackenzie se assegurou de que o primeiro-ministro manteria o controle sobre essas operações que se aproximavam de uma política externa. Em 1878, o legado de Mackenzie sobre o papel central do primeiro-ministro estava bem estabelecido, e mesmo após a reeleição de Macdonald isso não se alterou, uma vez que este buscou reafirmar o que foi conseguido pelo governo que o antecedeu na busca pela autonomia (MICHAUD, 2006, p. 27).

Durante as campanhas eleitorais de 1891, os Liberais continuavam a defender a promoção de uma união comercial com os Estados Unidos na forma de um Tratado de Reciprocidade. Macdonald se opunha a isso, acreditando que a reciprocidade seria um passo em direção à anexação. Embora Macdonald tenha ganhado as eleições novamente, veio a falecer no mesmo ano. O período que se seguiu, de 1891 a 1896, foi marcado por grande

¹⁵ O termo Métis se refere a um coletivo de culturas e identidades étnicas resultantes da união entre povos aborígenes e europeus no Canadá. Ver mais detalhes em: <http://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/home/community-politics/metis.html>.

¹⁶ Nascido em 1822, na cidade de Perthshire na Escócia, imigrou para a Província do Canadá em 1842. Treinado como pedreiro, logo encontrou trabalho no país em rápida expansão e muitos dos monumentos construídos por Mackenzie ainda podem ser encontrados em Ontário. Em 1861, foi eleito pela primeira vez como membro da Reforma para a Assembleia Provincial. Foi eleito para o Parlamento Federal em 1867 e ocupou a Assembleia de Ontário de 1871 a 1872, quando a representação dupla foi abolida. No ano seguinte, Mackenzie se tornou líder do partido Liberal (antiga Reforma). Uma eleição geral em 1874 deu a Mackenzie o mandato para governar. O país foi atingido por uma recessão econômica em meados dos anos de 1870, pela qual o governo de Mackenzie foi culpado. Apesar de perder as eleições de 1878, Mackenzie permaneceu no Parlamento até sua morte em 1892 (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016b, s.p.).

instabilidade política, tendo cinco primeiros-ministros passado pelo governo. Em 1896, Wilfrid Laurier¹⁷ foi eleito e a estabilidade retornou.

A unidade nacional era de extrema importância para Laurier, uma vez que ele tinha visto quão conflituosa a questão de Riel tinha sido, e procurou reconciliar os interesses das partes inglesa e francesa do Canadá com suas políticas. Por outro lado, as relações com os americanos ficaram abaladas durante o período devido à disputa pela fronteira no Alaska. Em 1903 o conflito se resolveu em favor dos americanos, aborrecendo parte da população canadense, o governo, no entanto, não recorreu à decisão (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016c, s.p.).

Para Michaud (2006, p. 28), um dos atos mais importantes de Laurier foi conceder a *Sir Joseph Pop*, seu vice ministro, responsabilidades com as relações externas. Em 1909, Laurier enviou uma proposta de lei para a criação da Secretaria de Estado para Assuntos Externos, a qual estaria sob a liderança do primeiro-ministro. Laurier queria se assegurar de três coisas: primeiro, os departamentos teriam que lidar com mais problemas com elementos não domésticos e havia o perigo de ocorrerem ações não coordenadas; segundo, havia a necessidade de ter os arquivos e documentos sobre as relações externas canadenses concentradas em um único lugar para que o governo tivesse fácil e rápido acesso a informações confiáveis; e por fim, havia a necessidade de desenvolver conhecimento técnico que provesse o governo de conselhos em questões de dimensões internacionais. A Secretaria, no entanto, estava longe de ser um departamento de relações exteriores propriamente dito; o primeiro-ministro simplesmente queria ter as ferramentas apropriadas para gerenciar as relações do Canadá com o mundo (MICHAUD, 2006, p. 28).

Em 1911, quando o Governador Geral convocou as eleições a pedido de Laurier, os dois maiores assuntos sendo discutidos eram a reciprocidade com os Estados Unidos e o estabelecimento de uma marinha canadense. No ano anterior havia se estabelecido a Marinha Real Canadense, criada para proteger a soberania canadense, mas com a provisão de que seria transferida à Inglaterra em tempos de guerra. A decisão dividiu a Câmara dos Comuns e foi um dos fatores da derrota de Laurier. Durante as eleições, Laurier se tornou um ávido defensor da

¹⁷ Wilfrid Laurier nasceu em Saint-Lin, no Canadá Leste em 1841. Laurier se formou em Direito em 1864, quando começou a praticar advocacia em Montreal. Durante esses anos se envolveu na política, apoiando o partido Liberal. Laurier ganhou um assento no legislativo como um membro Liberal em 1871, mas renunciou em 1874, ano em que foi eleito para a Câmara dos Comuns. Durante o mandato de Alexander Mackenzie, Laurier serviu por um ano como Ministro da Receita Interna e em 1887 se tornou líder do partido dos Liberais. Após 18 anos de governo Conservador, a nação votou pelos Liberais em 1896 e Laurier se tornou o primeiro primeiro-ministro canadense francófono. Laurier faleceu em 1919, tendo servido por 45 anos na Câmara dos Comuns (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016c, s.p.).

livre troca com os Estados Unidos, como resultado das pressões com a classe agricultora. Nas urnas, no entanto, foi derrotado, e o conservador Robert L. Borden¹⁸ assumiu o cargo de primeiro-ministro.

Borden, por sua vez, defendia um Canadá autônomo; para ele, o país deveria ter voz na formulação e conduta da política externa do Império Britânico. Na I Guerra Mundial, o Canadá entrou no conflito no mesmo dia que o Reino Unido, no entanto, o governo canadense tinha pouca influência sobre onde e como seus soldados eram enviados, isso mudou com a vitória na Batalha de Vimy Ridge¹⁹. A vitória contribuiu para que Borden se convencesse de que as iniciativas de guerra não deveriam ser todas tomadas por Londres. A Guerra também permitiu que Borden, e governantes de outros Domínios, participassem das reuniões do gabinete imperial de guerra e se envolvessem nas discussões desde assuntos mundanos aos de ordem estratégica. O resultado foi que Borden convenceu Londres a considerar os Domínios quanto à compra de material de guerra, ao invés de comprá-lo sistematicamente dos Estados Unidos (MICHAUD, 2006, p. 29).

Ao retornar da guerra, em 1917, seu governo introduziu uma lei de alistamento compulsório, aumentando ao máximo a contribuição do Canadá com a guerra. A fim de conseguir a aprovação da lei, foi necessário sacrificar a união do partido e convocar uma eleição que, de acordo com Michaud (2006, p. 29), dividiu o país ao longo da fronteira linguística e cultural entre as comunidades francófona e anglófona. Embora a eleição tenha garantido a aprovação da lei, a província de Quebec ficou completamente alienada e sem representação no Gabinete, resultando nos protestos surgiram na cidade de Quebec no fim de semana pascoal de 1918.

A liderança do primeiro-ministro nas relações exteriores e conduta de guerra trouxeram duas grandes consequências – uma internacional e outra doméstica. No palco internacional, o

¹⁸ Nascido em Grand Pré, em Nova Scotia, no ano de 1854, Robert Laird Borden se estabeleceu como advogado em 1878 em parceria com Charles Hibbert Tupper, filho do futuro primeiro-ministro Charles Tupper. Através da família Tupper, Borden se interessou na política e em 1896 foi eleito para a Câmara dos Comuns e sucedeu Tupper como líder dos Conservadores em 1901. O partido estava desestruturado desde a morte de Macdonald, e havia perdido as eleições de 1896 e 1900. Borden passou dez anos como líder da oposição reconstruindo o partido. Ganhou as eleições para primeiro-ministro em 1911, liderando o país pela I Guerra Mundial, até 1920, quando renunciou por problemas de saúde. Continuou a dar palestras e a escrever até 1937, quando faleceu (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016d, s.p.).

¹⁹ A Batalha de Vimy Ridge aconteceu entre 9 e 12 de abril de 1917. Situado no norte da França, o cume fornecia uma visão dominante sobre as tropas Aliadas. Os canadenses estavam atacando em um "cemitério aberto", uma vez que os ataques franceses falharam, deixando mais de cem mil mortos no local. De acordo com Cook (s.d., s.p.), mais de quinze mil homens da infantaria canadense participaram da batalha que, após três dias de ataques estrategicamente planejados e ensaiados, acabou em uma importante vitória para o país, e com o pesado custo de 11.285 soldados canadenses mortos. A batalha teve ainda singular importância na formação do sentimento nacional do Canadá, uma vez que homens de todas as regiões do país (anglófonos, francófonos, nativo-americanos e negros) estiveram presentes, lutando juntos como canadenses.

Canadá conseguiu um assento na Conferência de Paz de Versailles em 1919 com Borden assinando o tratado em nome do país. Após a Conferência, o Canadá também conseguiu um assento na Liga das Nações. Ambos os acontecimentos marcaram um importante avanço em direção à autonomia completa do Canadá no mundo. Nos anos seguintes de seu governo foi aprovada uma lei concedendo poderes plenos e autoridade exclusiva ao primeiro-ministro quanto aos assuntos externos, simbolizando um grande passo na solidificação da influência nessas questões.

Em 1921, o liberal Mackenzie King²⁰ enfrentou Arthur Meighen²¹ nas urnas. King é eleito primeiro-ministro e começou o que seria sua jornada como homem a ocupar o cargo por maior tempo no Canadá, tendo sido interrompido apenas duas vezes: a primeira, por algumas semanas durante uma crise constitucional em 1926; a segunda vez entre 1930 e 1935 quando Richard B. Bennett²² se tornou primeiro-ministro. Bennett, por sua vez, não deixou sua marca na política externa canadense devido aos contextos doméstico e internacional gerado pela Grande Depressão (MICHAUD, 2006, p. 30).

Em seus anos no governo King obteve três grandes conquistas. A primeira foi solidificar a autonomia do Canadá no cenário internacional. Michaud (2006, p. 31) identifica três eventos de pequena importância em escala mundial, mas fundamentais para o futuro da política externa canadense. O primeiro ocorreu em 1921 em uma conferência de desarmamento, na qual o

²⁰ William Lyon Mackenzie King nasceu em Berlin (renomeada Kitchener), Ontario, em 1874. King se formou em economia pela Universidade de Toronto e Universidade de Chicago em 1897, quando continuou seus estudos em Harvard. Em 1900 ele entrou para a política e se tornou vice-ministro do Departamento do Trabalho. King se juntou aos Liberais e ganhou um assento nas eleições de 1908 e no ano seguinte foi apontado como Ministro do Trabalho. Em 1919, King foi eleito líder do partido Liberal e em 1921 ganhou as eleições. King atuou como primeiro-ministro até 1930, e depois de 1935 a 1948, quando se aposentou, falecendo apenas dois anos depois (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016e, s.p.).

²¹ Arthur Meighen nasceu em Anderson, Ontario, em 1874. Estudou Matemática na Universidade de Toronto e se formou em 1896. Meighen passou pelas profissões de professor, balconista e advogado antes de entrar para a política. Foi eleito pela primeira vez em 1908 para a Câmara dos Comuns, pelo partido Conservador. Meighen se provou indispensável nos processos de elaboração e aprovação de leis como a de Ajuda Naval, o Ato de Serviço Militar (conscrição), o Ato das Eleições em Guerra, entre outras. Meighen sucedeu Borden como primeiro-ministro em 1920, quando este se aposenta. Meighen perde as eleições em 1921, e volta a atuar como primeiro-ministro por um breve período durante a crise de 1926 do governo dos Liberais. Com o poder novamente na mão dos Liberais, Meighen renúncia do partido no ano seguinte. Em 1932 é apontado para o Senado, e volta à liderança do partido em 1941. Ao perder as eleições para a Câmara dos Comuns no ano seguinte, ele se aposenta da política. Morghen faleceu em 1960 (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016f, s.p.).

²² Richard Bedford Bennett nasceu em Hopewell Hill, em New Brunswick, no ano de 1870. Se formou em Direito pela Universidade de Dalhousie em 1893. Entrou na política como vereador em Chatham, New Brunswick, em 1896. Em 1909, Bennett ganhou um assento pelos Conservadores na Assembleia Legislativa de Alberta, e dois anos depois foi eleito para a Câmara dos Comuns. Em 1927 foi eleito líder do partido Conservador e em 1930 ganhou as eleições para primeiro-ministro. O partido logo ficou associado com as dificuldades vividas durante a Grande Depressão, e perdeu as eleições de 1935. Bennett permaneceu líder da oposição até 1938, até emigrar para a Inglaterra, onde faleceu em 1947. Durante a Depressão, cartas recebidas pelo governo pedindo ajuda aos desempregados eram muitas vezes respondidas com ajuda financeira de seu próprio bolso (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016g, s.p.).

Canadá foi capaz de convencer a Grã-Bretanha a terminar a aliança anglo-japonesa. O término da aliança favoreceu os Estados Unidos na região do Pacífico. Em consequência, o Canadá se posicionou, pela primeira vez, como um valioso negociador entre os Estados Unidos e o Reino Unido. O Canadá, então, estabeleceu uma posição continental firme, claramente se distanciando do Império.

O segundo evento identificado pelo autor foi a assinatura do Tratado de Halibut em 1923 sobre pescaria próximo à fronteira marítima com os Estados Unidos. Ao Canadá não era permitido assinar tratados por si só, sendo a presença de um representante britânico necessária. Nesse caso específico, o negociador canadense, o Ministro das Pescas Ernest Lapointe, insistiu que o diplomata britânico presente na cerimônia de assinatura mantivesse sua caneta no bolso. Esse precedente foi um marco no estabelecimento da autonomia canadense em questões de negociações internacionais e significou o fim da diplomacia unificada do Império da Grã-Bretanha (MICHAUD, 2006, p. 31).

O terceiro evento favorável ao Canadá foi a crise de Chanak, um incidente envolvendo o que Michaud (2006, p. 32) descreve como um "*poker diplomático*". O incidente teve origem na Primeira Guerra Mundial, como consequência do tratado de Versailles, no qual o Império Otomano foi desmembrado. França, Itália e Grã-Bretanha dividiram entre si parte do território que atualmente corresponde à Turquia. O território era governado por Mustafa Kernal, um nacionalista que queria recuperar os territórios tomados pela Europa ocidental. Chegou-se a uma solução com os governos italiano e francês, mas parecia que nenhum acordo conseguia ser feito com a coroa britânica. A única solução parecia ser um conflito armado que provavelmente aconteceria no estreito de Chanak.

Ao ser perguntado pelo primeiro-ministro britânico James R. Macdonald se o Domínio estaria pronto para apoiar os esforços britânicos, King anunciou que o Canadá não participaria até que o assunto tivesse sido discutido no Parlamento. Ele sabia que a participação em um esforço imperial de guerra geraria conflitos no Canadá e buscou ganhar algum tempo: King sabia que tudo isso aconteceria durante o verão, com o Parlamento em recesso. O problema, então, nunca seria discutido, pois a crise seria resolvida antes que o Parlamento se reunisse (MICHAUD, 2006, p. 32).

Seguindo sua bem sucedida jogada, King articulou novas regras para a participação do Canadá em esforços de guerra do Império. O Canadá não mais se tornaria automaticamente beligerante quando quer que a Inglaterra fosse à guerra: Ottawa iria, desse momento em diante, participar por vontade própria. Seguindo essas iniciativas canadenses e uma crescente necessidade por autonomia em outros domínios, o Parlamento Britânico votou em favor do

Estatuto de Westminster em 1931. A Inglaterra, então, concedeu a seus domínios soberania na política externa (MICHAUD, 2006, p. 32).

A segunda grande conquista de King foi o desenvolvimento de um relacionamento bastante próximo com Washington, o que permitiu ao Canadá ter um importante papel na criação da ordem mundial pós-guerra. Graças à sua amizade com o então presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt, ele pôde incluir o Canadá em importantes discussões. Para Michaud (2006, p. 33), o marco da aproximação entre os dois países teria sido firmado em 1940, quando Roosevelt convidou King para sua residência em Ogdensburg. O resultado foi o acordo sobre o Tratado de Ogdensburg em agosto do mesmo ano, no qual os líderes estabeleceram o Conselho Conjunto Permanente de Defesa, o primeiro acordo sobre segurança continental, e que ainda hoje possibilita consultas políticas nas questões de defesa bilateral, de acordo com o Bureau of Western Hemisphere Affairs (2015). No ano seguinte, os líderes se encontraram novamente, e dessa vez discutiram sobre economia, mais precisamente economia de guerra, levando a uma declaração de cooperação (ficando conhecido como Acordo de Hyde Park) (MICHAUD, 2006, p. 33).

Paralelamente, o Canadá teve uma importante participação na Segunda Guerra Mundial. Em setembro de 1939, o Parlamento canadense votou em favor da declaração de guerra contra a Alemanha. A votação foi quase unânime, sob a suposição de que haveria um esforço de guerra limitado que consistiria principalmente em fornecer materiais, alimentos e munições e treinar a frente aérea britânica. King e outros líderes do governo concordaram, no entanto, em desencorajar a participação dos canadenses na infantaria, devido ao alto número de vítimas esperado para essa frente. A intenção era que a conscrição não fosse necessária, no entanto, a expulsão da Inglaterra do continente e a queda da França em 1940 mudaram radicalmente o cenário e o foco em fornecer suprimentos deu lugar às forças de combate. O Canadá, então, reforçou sua participação, e, depois da Inglaterra, era o segundo principal adversário alemão (antes da entrada dos Estados Unidos no conflito) (BERCUSON et al, 2016, s.p.).

A política "sem conscrição" de King foi alterada em 1940, quando o governo introduziu o recrutamento compulsório para defesa nacional, enquanto ao mesmo tempo reforçou sua promessa de não mandar os recrutas para a guerra. Em 1942, contudo, King convocou um plebiscito nacional pedindo aos canadenses que o liberassem de tal promessa, e embora a maioria dos canadenses tenha o apoiado, em Quebec o oposto ocorreu, com quase três quartos dos votantes se opondo (BERCUSON et al, 2016, s.p.). Em consequência, o governo reforçou o recrutamento para defesa nacional, porém, temendo uma ruptura anglo-francesa, não enviou os recrutas para o exterior.

Ainda assim, os canadenses estavam profundamente envolvidos na guerra e logo se viram pressionados a colocar as tropas em batalha. Como resultado, houve o envio de tropas para Hong Kong e para o Porto de Dieppe, na França, e ambas as participações foram desastrosas. Os erros não se repetiram no planejamento para a invasão da Normandia em 1944, tendo sido realizadas conferências na cidade de Quebec, onde Roosevelt e Churchill planejaram a invasão no Dia D e a estratégia para acabar a guerra. Na ocasião, o Canadá ficou responsável pela invasão de uma das cinco praias e o exército canadense, que já vinha lutando na Sicília e Itália desde julho de 1943 foi afetado severamente pela grande baixa na infantaria, consequência direta da nova frente de batalha. Em 1944, King, por sua vez, não teve saída senão enviar os recrutas para reforçar a infantaria do exército (BERCUSON et al, 2016, s.p.).

A participação do Canadá na Segunda Guerra não apenas foi muito maior que na Primeira, mas também teve um impacto muito maior na sociedade canadense. Ao fim da guerra, mais de 1 milhão de canadenses tinham servido às forças armadas, e mais de 42.000 foram mortos em combate. O esforço doméstico de guerra também foi altamente significativo, uma vez que o Canadá contribuiu com o treinamento de mais de 100.000 homens da frente aérea britânica. Além disso, a indústria canadense produzia de rifles a bombas. Houve ainda contribuições em alimentos e munições para os Aliados e contribuições monetárias à Inglaterra (BERCUSON et al, 2016, s.p.).

O Canadá foi ainda um participante ativo em Bretton Woods, evento no qual instituições econômicas como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), e posteriormente, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) foram estabelecidas. Diplomatas canadenses foram capazes de suplantarem as lacunas entre as delegações americana e britânica, que discordavam em alguns pontos. Para o Canadá, se os interesses de seus dois principais parceiros econômicos fossem atendidos, seus próprios interesses seriam atendidos também. É nesse momento, então, que o Canadá se estabeleceu como um país multilateralista, uma posição ainda no coração da política externa canadense (MICHAUD, 2006, p. 33). O papel desempenhado pelo Canadá nessas situações não teria sido possível sem o bom relacionamento que King mantinha com Roosevelt.

Esse esforço em construir instituições seria contínuo, a exemplo, em São Francisco em 1945, quando King assinou a Carta das Nações Unidas que a fundou, e em Washington em 1949, quando a Organização do Tratado do Atlântico Norte²³ foi criada. O Canadá obteve dois

²³ Em março de 1948, após o que teria sido um golpe de Estado comunista na Checoslováquia, os governos da Inglaterra, Canadá e Estados Unidos começaram a discutir sobre um esquema coletivo de defesa multilateral que aumentaria a segurança do Ocidente e promoveria os valores democráticos. França, Noruega e Países Baixos

elementos-chave incluídos nos parâmetros a partir dos quais o Conselho de Segurança da ONU iria operar. O primeiro sendo que os países afetados pelas decisões do Conselho de Segurança estariam envolvidos no processo de tomada de decisão; e o segundo: o primeiro critério de elegibilidade para assentos não permanentes no Conselho seria o envolvimento do país em ações e objetivos relacionados à paz.

O primeiro-ministro sem dúvidas teve um papel nesses sucessos de política externa, mas, mais importantemente, o Canadá contava com uma equipe de diplomatas de alto nível, que consistem no terceiro grande legado de King às relações exteriores do Canadá, conforme identificado por Michaud (2006, p. 35). O estabelecimento de uma burocracia de alta qualidade em política externa foi fundamental para solidificar a tradição nesse campo político, que continua até hoje. Com a formação de um Departamento das Relações Exteriores competente, pela primeira vez em quase trinta anos, não era o primeiro-ministro quem gerenciava e comandava a política externa do país.

Com a renúncia de King, St. Laurent²⁴ foi eleito como seu sucessor em 1948, tendo como um de seus primeiros atos nomear Lester Pearson²⁵ como Ministro das Relações Exteriores. Durante seu governo prevalecia a noção de que o Canadá deveria se fazer presente nos grandes debates do mundo e de que o internacionalismo era a melhor abordagem nas questões externas. Para Michaud (2006, p. 35), St. Laurent era um idealista do ponto de vista da política externa, embora tenha dado continuidade à política de King. Seu posicionamento estava baseado em cinco princípios: liberdade política, aplicação do princípio da lei nas

eventualmente se juntaram às discussões, que em abril de 1949 resultaram no Tratado do Atlântico Norte. O objetivo era que este servisse como alternativa às Nações Unidas, que rapidamente se tornava paralisada frente à ascensão da Guerra Fria (HAGLUND, D., 2016, s.p.).

²⁴ Louis Stephen St. Laurent nasceu em Compton, Quebec em 1882. Formado em Direito pela Universidade de Laval, e seguiu uma carreira na área que durou 25 anos. Em 1941, com 59 anos de idade, St. Laurent aceitou o cargo de Ministro da Justiça de King que lhe foi oferecido e no ano seguinte se tornou ministro do Gabinete. Após a Guerra, se envolveu no estabelecimento da ONU. Em 1948 ganhou as eleições para primeiro-ministro, governando até 1957, quando os Liberais perderam as eleições. St. Laurent se aposentou no ano seguinte e faleceu em 1973 (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016h, s.p.).

²⁵ Lester Bowles Pearson nasceu em Newton Brook, Ontario, em 1897. Formado pela Universidade de Toronto e de Oxford. Em 1928, Pearson entrou no serviço do Departamento Canadense de Relações Exteriores. Pearson foi secretário no Departamento em Ottawa até 1935, quando foi apontado como conselheiro no Escritório do Alto Comissário Canadense em Londres. Ele retornou à Ottawa, em 1941, como assistente subsecretário de estado do Departamento de Relações Exteriores, e no ano seguinte foi apontado ministro canadense em Washington, onde permaneceu até 1946, durante os últimos dois anos como embaixador. Posteriormente cumpriu dois anos como subsecretário de estado em casa até se tornar secretário de estado para as Relações Exteriores para o governo canadense em 1948. Em 1952, tornou-se presidente da Assembleia Geral da ONU, e em 1957 tornou-se ganhador do Prêmio Nobel da Paz por suas ações na crise de Suez. Em 1958 tornou-se líder do partido dos Liberais, e em 1963 foi eleito primeiro-ministro em um governo com minoria parlamentar. Em 1968, Pearson anunciou sua aposentadoria da política. Ele retornou ao mundo acadêmico, até falecer em 1972 (JAHN, 1957; LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016h, s.p.).

questões internacionais, unidade nacional, valores cristãos e a aceitação do Canadá em ter um papel internacional.

Esse último princípio, ainda de acordo com o autor, representou uma grande ruptura com a antiga doutrina da política externa canadense e permitiu que o Canadá se envolvesse em instituições como a ONU e a OTAN. Foi a base para que o Canadá aceitasse o chamado da ONU para participar na Guerra da Coreia de 1950 a 1953²⁶. Além de ser o princípio por trás do envolvimento do país na iniciativa de resolução da crise de Suez de 1956, situação na qual, em um cenário pós-guerra, o Egito se aproximava de Moscou e aceitava armamentos soviéticos. No verão de 1956, o líder egípcio Gamal Abdel Nasser tomou controle do Canal de Suez, um ponto de navegação crucial para os interesses franceses e britânicos. Em outubro, apesar da oposição estadunidense, Inglaterra e França, aliadas à Israel, lançaram ataques ao Egito. Nasser apelou para o líder soviético Khrushchev, o qual ameaçou bombardear o ocidente com armas nucleares se a Inglaterra e França não recuassem. Diante de tal situação, Pearson fez algumas tentativas de resolução juntamente à ONU que falharam, no entanto ele continuou a buscar uma solução. No dia 4 de novembro, Pearson submeteu à Assembleia Geral uma resolução na qual requisitava ao Secretário-Geral que apresentasse dentro de quarenta e oito horas um plano para que uma força internacional das Nações Unidas fosse empregada na área de combate para assegurar e supervisionar o cessar das hostilidades²⁷. Foi a primeira grande força de paz internacional. Incluiu 6000 homens de dez países comandados pelo general canadense E.L.M. Burns e ajudou a manter a paz no Oriente Médio até 1967, quando o Egito requisitou que deixasse a área, de acordo com a Canadian Broadcasting Corporation.

O governo de St. Laurent também reagiu à Doutrina Truman de 1947²⁸ por meio de diálogos e negociações que levaram a um acordo sobre a defesa do continente norte-americano, continuando o tom das conversas entre Roosevelt e King da década de 1940 e resultando no estabelecimento do Comando de Defesa Aéreo Norte-Americano (NORAD)²⁹ em 1958:

²⁶Conflito entre a República Popular Democrática da Coreia (do Norte) e a República da Coreia (do Sul) decorrente da queda do Império Japonês ao fim da Segunda Guerra, no qual mais de 2 milhões e meio de pessoas morreram; tornou-se um conflito internacional quando a Coreia do Norte invadiu a do Sul. Apoiando a Coreia do Norte estavam a União Soviética e a República Popular da China, enquanto as Nações Unidas apoiavam a Coreia do Sul. O conflito terminou em 1953 sem por fim aos sentimentos hostis entre os dois países (MILLETT, 2016, s.p.).

²⁷“The Nobel Peace Prize 1957 - Presentation Speech” - nobelprize.org.

²⁸ A Doutrina Truman estabelecia que os Estados Unidos iria prover assistência econômica, política e militar à todas as nações democráticas sob ameaça de forças autoritárias internas ou externas. Foi, essencialmente, uma reorientação da política externa estadunidense de uma postura de não interferir em conflitos que não os envolvesse diretamente, para uma postura mais intervencionista em escala mundial (OFFICE OF THE HISTORIAN, s.d., s.p.).

²⁹ Sigla que por extenso e em inglês diz: North-American Air Defense Command. De acordo com o site oficial do governo canadense sobre as relações com os Estados Unidos (can-am.gc.ca), a NORAD é uma organização militar binacional estabelecida para monitorar e defender o espaço aéreo norte-americano, tendo papel central na defesa

In September 1957, the two nations agreed to create the “North American Air Defense Command” (NORAD) headquartered in Colorado Springs, Colo. as a bi-national command, centralizing operational control of continental air defenses against the threat of Soviet bombers. On May 12, 1958, the agreement between the Canadian and U.S. governments that established NORAD was formalized. The agreement included 11 principles governing the organization and operation of NORAD and called for a renewal of the agreement in 10 years. [...] The March 1996 renewal redefined NORAD’s missions as aerospace warning and aerospace control for North America. The new agreement included a consultative mechanism for issues concerning aerospace defense cooperation and, a provision for the review and management of environmental practices related to NORAD operations. As part of its aerospace control mission, NORAD also assists civil authorities in the detection and monitoring of aircraft suspected of illegal drug trafficking (NORAD, 2006, s.p.)³⁰.

Em 1957 o governo de St. Laurent chega ao fim com a vitória de John G. Diefenbaker³¹ nas eleições. É interessante notar, no contexto doméstico, que enquanto os primeiros-ministros anteriores estavam preocupados em reconciliar as culturas inglesa e francesa no Canadá, Diefenbaker aspirava incluir outras etnias na identidade nacional. O contexto internacional durante o governo de Diefenbaker, por sua vez, permitia que o Canadá expandisse sua rede diplomática e aplicasse extensivamente os princípios do internacionalismo, uma vez que diversos países estavam emergindo do colonialismo naquele momento. Sob sua liderança, no entanto, uma grande mudança ocorreu: ele volta a centralizar grande parte das decisões de

e segurança do Canadá e dos Estados Unidos. Por mais de 50 anos os dois países vem trabalhando de maneira extremamente próxima para monitorar e rastrear objetos aéreos no espaço, e detectar, confirmar e avisar sobre ataques direcionados à América do Norte através de aeronaves, mísseis ou veículos espaciais. Ainda segundo o site, canadenses e americanos sob o comando da NORAD foram a primeira resposta militar aos ataques de 11 de setembro. A NORAD é, ainda, a parceria de maior duração nas histórias de ambos os países, e o único acordo desse tipo no mundo, permanecendo um símbolo de confiança e segurança entre o Canadá e os Estados Unidos na defesa comum das nações e fronteiras.

³⁰ “Em setembro de 1957, as duas nações concordaram em criar o ‘Comando de Defesa Aéreo Norte-Americano’ (NORAD) sediado em Colorado Springs, no estado do Colorado, como um comando binacional, centralizando o controle operacional das defesas aéreas continentais contra ameaças de bombardeiros soviéticos. Em 12 de maio de 1958, o acordo entre os governos do Canadá e dos Estados Unidos que estabelecia a NORAD foi formalizado. O acordo incluía 11 princípios a governar a organização e a operação da NORAD e deveria ser renovado em 10 anos. [...] A renovação de março de 1996 redefiniu as missões da NORAD para aviso e controle aeroespaciais para a América do Norte. O novo acordo incluía um mecanismo consultivo para os problemas concernentes à cooperação para defesa aeroespacial, e uma provisão para a revisão e gerenciamento das práticas ambientais relacionadas às operações da NORAD. Como parte de sua missão de controle aeroespacial, NORAD também assiste às autoridades civis na detecção e monitoramento de aeronaves suspeitas de tráfico ilegal de drogas” (tradução nossa).

³¹ John George Diefenbaker nasceu em Neustadt, Ontário, em 1895. Se formou em 1916 em Ciência Política e Economia pela Universidade de Saskatchewan e em 1919 volta à universidade para estudar Direito, construindo uma sólida carreira na área. Sua carreira política encontrou vários fracassos, a princípio. Desde 1925 Diefenbaker tentava lograr algum cargo político, mas apenas em 1940 conseguiu um assento na Câmara dos Comuns pelos Conservadores. Em 1956 se tornou líder do partido, e em 1957 foi eleito primeiro-ministro. Diefenbaker defendeu a Lei Canadense de Direitos, sancionada em 1960. Os Liberais ganharam as eleições em 1963 e Diefenbaker perdeu a liderança do partido em 1967. Faleceu, por fim, em 1979 (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016j, s.p.).

política externa na figura do primeiro-ministro. A ascensão da Guerra Fria³² tornava o momento bastante delicado para se ter tanta concentração de poder em uma pessoa.

Diefenbaker desenvolveu um excelente relacionamento com o presidente estadunidense Dwight Eisenhower, mesmo com a crescente onda de nacionalismo – alguns chamavam de antiamericanismo – que tomava conta do país. O ano de início do governo de Diefenbaker, 1958, foi importante ao sinalizar o surgimento de um Canadá mais confrontador e um relacionamento norte-americano mais tenso. Ocorria um crescente descontentamento com algumas questões econômicas envolvendo os dois países: as relações comerciais do Canadá com a China, as quais Washington desaprovava; a desconfiança de Ottawa para com os altos níveis de investimentos americanos no Canadá; o excedente dos bens agricultáveis americanos, que deixava o Canadá de fora do mercado; e, principalmente, o desequilíbrio nas trocas comerciais Canadá – Estados Unidos, favorecendo o último (MCKERCHER, 2011, p. 1043-1044).

Com todas essas tensões crescendo e adoecendo o relacionamento bilateral entre os dois países, em um momento que pedia união com a chegada da Guerra Fria, realizaram-se esforços para reparar as relações. Embora muitas questões tenham continuado sem solução, na Casa Branca, no Departamento de Estado e no congresso, o Canadá não mais era ignorado e diversos sinais de cooperação se tornavam evidentes. As preocupações norte-americanas sobre as relações bilaterais se traduziram na formação do Comitê de Defesa Conjunta e no grupo interparlamentar Canadá - Estados Unidos³³, o qual continua a atuar até hoje (2016). Ainda em 1959, o comitê de relações exteriores do senado formou um subcomitê sobre questões canadenses, no entanto, sendo dissolvido em 1969. Tais iniciativas demonstram a seriedade com a qual os Estados Unidos observavam o crescimento da retórica nacionalista no governo e na população canadense. Para McKercher (2011, p. 1059), embora tenha havido um esforço em reforçar as relações entre os legisladores de ambos os países como uma forma de lidar com Diefenbaker, os problemas que verdadeiramente dificultariam as relações bilaterais se dariam fora do ramo executivo. A demora de Ottawa em equipar suas forças com armas nucleares seria, para o autor, a questão a derrubar o governo Conservador em 1963.

³² A Guerra Fria foi uma rivalidade ideológica aberta, porém restrita entre os EUA (capitalismo) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS (comunismo) e seus aliados, que se desenvolveu depois da Segunda Guerra Mundial. A Guerra Fria foi travada nos campos econômico, político, midiático e bélico, embora com uso limitado desse último recurso (BRITANNICA ACADEMIC, 2015a, s.p.). Para mais informações, ver: GADDIS, John Lewis. **The Cold War** – a New History. Londres: Penguin Books, 2006.

³³ O objetivo da associação é encontrar pontos de convergência nas respectivas políticas nacionais, iniciar diálogos nos pontos de divergência, encorajar trocas de informação e promover maior entendimento entre os parlamentares canadenses e americanos nas questões de interesse comum (PARLIAMENT OF CANADA, 2011, s.p.).

Diferente do período Eisenhower, durante o período de John F. Kennedy que acabava de tomar posse (1961) a situação era outra. O relacionamento se deteriorou a tal ponto que durante a Crise dos Mísseis de 1962, Kennedy se recusou a contatar Diefenbaker, ao invés disso, a Casa Branca contatou o ministro adjunto de defesa Pierre Sévigny, pedindo a ele que passasse as notícias dos mísseis soviéticos em Cuba para seu chefe. Em resposta, Diefenbaker publicamente duvidou da severidade dos fatos que o foram reportados, não dando as ordens de colocar as forças armadas canadenses em preparo, e, portanto, enfurecendo a Casa Branca, uma vez que devido à NORAD, os dois países tinham que entrar em acordo antes que qualquer ação pudesse ser tomada. A aprovação de um acordo referente ao comércio de trigo com a China no ano anterior já havia deixado as relações tensas, uma vez que a China estava apoiando o Vietnã na Guerra (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016j, s.p.; MICHAUD, 2006, p. 37).

Diefenbaker assumiu como primeiro-ministro depois das eleições de 1957, 1958 e 1962, mas apenas seu segundo mandato contou com a maioria do governo. Embora seu governo estivesse em uma situação sensível, ele continuou a cuidar da política externa de modo centralizado e se opôs à pressão estadunidense de dar poder nuclear às forças armadas canadenses. Ao fim, para Michaud (2006, p. 37), essas questões lhe custaram seu cargo como primeiro-ministro. No início de 1963, devido às condições de seu governo, pediu ao Governador Geral que convocasse as eleições, nas quais os conservadores perderam para o liberal Lester Pearson.

Esperava-se que Pearson, por seu histórico, deixasse sua marca na política externa, no entanto, ao invés de liderá-la pessoalmente ele confiou esse papel ao ministro das relações exteriores Paul Martin Sr. e ao departamento que ele tão bem conhecia. Paradoxalmente, o primeiro-ministro canadense que melhor estava preparado para lidar com a política externa deixou um grande espaço de manobra livre para seus ministros e funcionários. Na realidade, a política externa de seu governo não foi tão bem recebida pelo público, e em resposta às críticas, Pearson pediu uma revisão da política externa canadense, mas já havia deixado o cargo na data de sua publicação em 1968 (MICHAUD, 2006, p. 38).

Quanto ao relacionamento Estados Unidos - Canadá, Pearson estabeleceu uma relação bastante próxima e harmoniosa com a administração Kennedy e com o próprio presidente. O relacionamento começou bem com Lyndon B Johnson, afinal, em janeiro de 1965, assinaram o Auto Pact, um acordo que eliminava tarifas sobre veículos e acessórios indo para qualquer lado da fronteira, e que, no longo prazo, foi extremamente benéfico para o Canadá (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016i, s.p.). No entanto, a atmosfera se tornou tensa depois que Pearson deu uma palestra na Temple University na Filadélfia em abril que criticava a política

americana no Vietnã. O relacionamento permaneceu frio, uma vez que o primeiro-ministro Pierre Trudeau³⁴ e o presidente Richard Nixon não fizeram nada para reparar os laços entre Ottawa e Washington. O primeiro-ministro liberal e o presidente republicano foram eleitos com apenas alguns meses de diferença. Como seria o caso posteriormente com Ronald Reagan, Trudeau não encontrou muito em comum com Nixon. O relacionamento que ele estabeleceu com Jimmy Carter era mais cordial, mas talvez meramente benigno, como alguns analistas descreveram (MICHAUD, 2006, p. 38-39).

Pierre Trudeau entrou na política em 1965 principalmente para atingir um objetivo em especial: tornar o Canadá um Estado Federal multilinguístico, multicultural e com uma Carta dos Direitos e Liberdades, baseada na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Como descrito por Michaud (2006, p. 39), Trudeau expressava um profundo interesse por civilizações estrangeiras, mas não considerou as relações internacionais dignas de serem estudadas, e assim lhe faltava uma filosofia clara de política externa, embora ele tenha publicamente se oposto a Pearson em questões nucleares. Como primeiro-ministro, seu comprometimento com a OTAN foi, a princípio, fraco. Ele até mesmo brincou com a ideia de retirar o Canadá da organização. Era também aberto a desenvolver relações com Cuba; ele tornou o Canadá uma das primeiras nações da "segunda onda" a reconhecer a China de Mao; promoveu um embargo bélico e retirou um programa de ajuda comercial à África do Sul, que passava pelo *apartheid*³⁵; e não acreditava que a União Soviética representava uma ameaça militar ao Canadá. Seu primeiro discurso à ONU foi em 1978, dez anos após virar primeiro-ministro. As decisões e ações de Trudeau claramente indicavam que o país havia entrado em uma nova era em sua política externa, onde valores tais como o internacionalismo de Pearson seriam reconsiderados e subordinados às preocupações e políticas domésticas.

Um de seus ministros, Mitchell Sharp, foi crucial em articular a "*Third Option*"³⁶ (1972) do governo Trudeau, sua política externa mais conhecida. Como já mencionado, uma revisão

³⁴ Pierre Elliott Trudeau nasceu em Montreal em 1919. Durante sua graduação em Direito pela Universidade de Montreal, Trudeau foi convocado para o exército. Após se formar em 1943, estudou ainda em Harvard, seguida por estudos na École de sciences politiques, e na London School of Economics, na Inglaterra. Em 1965 concorreu nas eleições federais pelos Liberais e conseguiu seu assento no governo. Em 1967, Trudeau se tornou Ministro da Justiça e dentro de um ano reformou as leis do divórcio, aborto e homossexualidade. Com a renúncia de Pearson em 1968, Trudeau assumiu a liderança do partido e foi eleito primeiro-ministro; e em 1979 ganhou novamente. Depois de 16 anos como primeiro-ministro, Trudeau se aposentou da política em 1984. Ele voltou a praticar direito e a viajar, falecendo em 2000 (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016k, s.p.).

³⁵ O *Apartheid* foi uma política que governou as relações entre a minoria branca e a maioria não branca da população na África do Sul e sancionou a segregação racial e a discriminação política e econômica contra os que não eram brancos. A implementação do *apartheid* desde 1960, foi possível através do Ato de Registro Popular de 1950, que classificava os sul-africanos de acordo com sua cor (BRITANNICA ACADEMIC, 2015b, s.p.).

³⁶ Em 1972, menos de 70% das exportações canadenses eram para os EUA. Em 1985, ao fim da *Third Option*, o mercado norte-americano absorvia 76.6% das exportações canadenses (LUSZTIG, 2006, p. 90).

da política externa estava a caminho quando Trudeau assumiu o cargo. Sua resposta à revisão foi reorganizar as prioridades canadenses na política externa. Para ele, o crescimento econômico tinha prioridade sobre paz, segurança e soberania; e as prioridades canadenses deveriam receber mais ênfase que as da OTAN, embora o Canadá tenha continuado a cumprir suas obrigações com a organização. Essa era sua definição do interesse nacional canadense. Para satisfazer ao desejo de Trudeau, Sharp enfatizou a necessidade de diminuir a dependência econômica do Canadá para com os Estados Unidos. Ao invés de manter o status quo ou integrar mais proximamente a economia canadense com a estadunidense, o que teria encontrado forte oposição dos nacionalistas canadenses, era preferível diversificar os parceiros canadenses e intensificar os laços econômicos em outros lugares, como a Europa e Japão notavelmente. Os resultados dessa política, no entanto, foram mínimos (MICHAUD, 2006, p. 39-40).

Nos últimos meses de seu mandato, ele embarcou em uma iniciativa de paz que não produziu muitos resultados. Suas posições políticas dos primeiros anos tinham queimado pontes demais que teriam sido então úteis para promover sua iniciativa de paz. Em consequência, grande parte dos analistas consideram o impacto de Trudeau na política internacional e na política externa canadense como mínima. Para Michaud (2006 p. 40), os primeiros sinais do declínio de poder canadense ocorreram durante seu governo como primeiro-ministro. Tal diagnóstico foi tudo que Brian Mulroney³⁷, o líder conservador escolhido em 1983, precisava para construir sua própria posição em política externa.

Embora Mulroney tenha herdado uma política externa fraca ao se tornar primeiro-ministro em 1984, seus nove anos no poder se provaram bem sucedidos. Seu governo foi um dos mais ativistas do Canadá, e Mulroney em si um dos primeiros-ministros mais envolvidos na área de política externa, levando o país a novas e diferentes direções na política, quebrando com uma série de tradições estadistas, e abraçando posições políticas que, da perspectiva do momento, representavam rompimentos radicais.

Para Mulroney, a habilidade canadense de competir no mercado mundial era de suma importância e o sucesso econômico só poderia ser garantido através do acesso ao mercado estrangeiro, e a seu ver, isso tinha sido prejudicado com os diversos anos sob o governo Liberal com foco em gastos sociais. Além disso, ele era um negociador e tirou vantagem de seus

³⁷ Martin Brian Mulroney, nascido em Baie-Comeau, Quebec, em 1939. Formado em ciência política e direito. Esteve envolvido na política desde a universidade, pelo partido Conservador. Em 1983, no que seria sua segunda tentativa, Mulroney foi eleito líder do partido Conservador e ganhou seu primeiro assento na Câmara dos Comuns. No ano seguinte ganhou as eleições para primeiro-ministro com a maior quantidade de votos na história do Canadá, e quatro anos depois ganhou novamente. Mulroney se aposentou da política em 1993 (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016l, s.p.).

relacionamentos com os líderes mundiais. Seus sucessos incluíram o Free Trade Agreement (FTA)³⁸ de 1988 com os Estados Unidos e o North American Free Trade Agreement (NAFTA)³⁹, que incluía o México ao FTA, em 1994. Durante seu mandato, o Canadá se juntou à Organização dos Estados Americanos (OEA); contribuiu com o estabelecimento da La Francophonie. Mulroney também entrou em confronto com a primeira-ministra britânica Margaret Thatcher sobre a questão do regime do *apartheid* na África do Sul, além de mediar entre líderes africanos para que resolvessem uma crise de escassez alimentícia em estados vizinhos; durante a Guerra do Golfo de 1991, contribuiu com tropas, aviões, navios e hospital de campanha; e em 1986, a ONU homenageou o povo canadense por seu comprometimento com a causa dos refugiados. Em todas essas áreas ele conseguiu deixar uma marca pessoal e canadense no cenário mundial (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016l, s.p.; MICHAUD, 2006, p. 41).

Mulroney também foi bastante influente em ter a boa governança e os direitos humanos no centro das decisões de política externa. Ele se assegurou que haveria crescente cooperação entre organizações governamentais e não governamentais na área de assistência ao desenvolvimento, uma parceria forjada durante os esforços realizados em 1984 para aliviar a fome na Etiópia, e que agora é parte do cenário atual de assistência ao desenvolvimento. Mulroney também aumentou significativamente o envolvimento do Parlamento no processo de formulação de políticas, uma prática que o governo liberal de Jean Chrétien iria em grande parte abandonar. Em muitos casos, o envolvimento pessoal de Mulroney ajudou a formular grandes resultados na política externa canadense. Nenhum deles atraiu mais atenção, no entanto, que o relacionamento próximo que ele estabeleceu com os governos Reagen e Bush (MICHAUD, 2006, p. 41).

Esse "super-relacionamento", como o próprio Mulroney o chamou, no entanto, não agradou a todos. Seus inimigos políticos – os Liberais – exploraram o que muitos canadenses percebiam como um relacionamento entre Estados Unidos e Canadá próximo demais, um relacionamento que poderia por em risco a soberania canadense. Em suas plataformas eleitorais

³⁸ Quando o FTA foi assinado, as trocas entre Estados Unidos e Canadá correspondiam cerca de \$150 bilhões em bens ao ano. O tratado tinha como principais objetivos: eliminar as barreiras às trocas em bens e serviços entre os dois países; facilitar as condições de competição justa dentro da área de livre comércio; significativamente expandir a liberalização das condições para investimentos além da fronteira; estabelecer procedimentos efetivos para administração conjunta do tratado e da resolução de disputas e; estabelecer a fundação para futura cooperação bilateral e multilateral para expandir e aumentar os benefícios do tratado. Com o estabelecimento da NAFTA seis anos depois, o último objetivo do acordo parece ter sido alcançado (MEYER, s.d., s.p.).

³⁹ De acordo com o site oficial da NAFTA Now (2013), desde que a NAFTA entrou em vigor o tamanho da economia norte-americana dobrou. O PIB (produto interno bruto) conjunto do Canadá, Estados Unidos e México ultrapassou US\$ 17 trilhões em 2008, contra os US\$ 7.6 trilhões de 1993.

de 1993, 1997 e 2000 os Liberais se comprometeram com uma política externa muito diferente da praticada por seus predecessores. Por exemplo, em 1993, o novo primeiro-ministro liberal Jean Chrétien, enfatizou a necessidade de basear a política externa nos valores canadenses, relacionando as políticas externa e doméstica. Seu governo defendia um papel para o governo nas questões globais que fosse "voluntária, independente e internacionalista" e, como Trudeau, insistia em manter certa distância do governo americano. Em 1997, os liberais fizeram uma reprise da "Third Option" de Mitchel Sharp quando falaram de uma visão estratégica que olhasse além da América do Norte (Estados Unidos, especificamente) e em direção à Europa. Em 2000, os Liberais mais uma vez promoveram os valores canadenses como base da liderança internacional canadense (MICHAUD, 2006, p. 41-42).

Chrétien⁴⁰, como seu mentor político Trudeau, estava claramente mais motivado pela política doméstica que pela externa, sendo um perfeito exemplo de como o primeiro-ministro canadense é influente na conduta da política externa do país. Em outro paralelo à política externa da era Trudeau, o *White Paper* do governo de Chrétien sobre defesa lembrava o documento de 1971. Portanto, apesar das profundas mudanças na ordem mundial seguindo o fim da Guerra Fria, o primeiro-ministro Chrétien em grande parte se recusou a mudar o rumo da política externa canadense para uma nova direção. A atitude do primeiro-ministro para com a política externa foi bem ilustrado quando ele aboliu o Comitê do Gabinete que lidava com as questões externas. A decisão de Chrétien permitiu aos ministros das relações exteriores promover suas próprias iniciativas (MICHAUD, 2006, p. 42).

Mais proeminentemente, Lloyd Axworthy, ministro das Relações Exteriores, angariou uma agenda de segurança humana para o Canadá que produziu o protocolo de Ottawa de 1997 banindo minas terrestres. Axworthy também instruiu o Departamento das Relações Exteriores e Comércio Exterior a trabalhar com uma série de ONGs. Para os oficiais de política externa canadense, essa era uma mudança cultural abrupta em como lidar com questões de política externa. Ativistas de base, não o primeiro-ministro, proviam as diretrizes. Também, quando o Canadá tentou melhorar seu relacionamento com os Estados Unidos, não foi partindo do desejo de Jean Chrétien; foi a prioridade do recém-chegado ministro das relações exteriores, John Manley, que queria se diferenciar de Axworthy (MICHAUD, 2006, p. 42).

⁴⁰ Joseph Jacques Jean Chrétien nascido em Shawinigan, Quebec, em 1934. Formado em Direito pela Universidade de Laval. Na política serviu com seis primeiros-ministros, teve doze posições ministeriais e sentou no Parlamento por um total de vinte e sete anos. Sob o governo de Trudeau, Chrétien foi Ministro das Receitas Internas, e logo depois Ministro das Questões Indígenas e do Norte. Em 1977 se tornou Ministro das Finanças, e em 1980, Ministro da Justiça. Em 1990 ganhou liderança do partido Liberal e em 1993 se elegeu como primeiro-ministro, e em 2003 renunciou ao cargo (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016m, s.p.).

A falta de interesse do primeiro-ministro na política externa resultou em uma série de gafes diplomáticas: declarações erradas no Oriente Médio pelo próprio primeiro-ministro, observações imprudentes sobre o presidente americano por parte de sua equipe, e o envio de um de seus ministros para o funeral de um dirigente de Estado. Tudo isso erodiu a reputação canadense no mundo e diminuiu seu status de poder intermediário:

It is only slightly surprising, then, that, in the wake of the tragic events of September 11, 2001, President Bush forgot to thank Canada when he listed allies supporting the United States, even though Canadians had graciously hosted thousands of stranded U.S. airline passengers on 9/11 and in the days that followed. (Bush finally thanked Canada for its generosity when he visited in late 2004) (MICHAUD, 2006, p. 43)⁴¹.

Durante o Segundo referendo sobre a soberania de Quebec em 1995, o relacionamento Canadá - Estados Unidos era positivo, e o então Presidente Clinton afirmou que, embora não envolvido, os EUA preferiam trabalhar com um Canadá unido. Militarmente, o Canadá apoiou o bombardeio em Kosovo de 1999 pela OTAN, a primeira ação agressiva da organização contra um Estado soberano. As relações com os Estados Unidos ficaram tensas quando George W. Bush foi eleito Presidente em 2000. Seguindo os ataques de 11 de setembro de 2001, o Canadá buscou introduzir uma lei antiterrorismo e aumentou os gastos em segurança doméstica. Apesar das medidas, os Estados Unidos continuaram a criticar o país por não fazer o suficiente (LIBRARY AND ARCHIVES CANADA, 2016m, s.p.).

⁴¹ “É apenas uma leve surpresa, portanto, que na véspera dos trágicos eventos de 11 de setembro de 2001, o Presidente Bush tenha se esquecido de agradecer o Canadá quando listou os aliados apoiando os Estados Unidos, muito embora o Canadá tivesse graciosamente hospedado milhares de passageiros de linhas aéreas americanas no 11 de setembro e nos dias que se seguiram. (Bush finalmente agradeceu ao Canadá por sua generosidade quando o visitou no fim de 2004)” (tradução nossa).

4 ESTUDO DE CASO: AS GUERRAS NO AFGANISTÃO (2001 – 2014) E IRAQUE (2003)

O presente capítulo dedica-se a analisar a contribuição do Canadá na Guerra ao Terror. Para facilitar a análise e a compreensão dessa questão, o capítulo está dividido em momentos centrais para a participação canadense nas guerras no Afeganistão e Iraque. Em um primeiro momento, trata-se do período entre o 11 de setembro até o fim de 2002, ou seja, a primeira reação canadense; em seguida são trazidas as decisões tomadas em 2003; na sequência, as decisões de expandir a participação até 2009, 2011 e 2014, separadamente. Ao fim desse capítulo, trata-se da questão da retaliação entre Estados Unidos e Canadá.

4.1 Do 11 de setembro ao fim de 2002

Os eventos de 11 de setembro de 2001 foram um marco na história mundial. Quatro aviões comerciais foram sequestrados por dezenove terroristas na costa leste dos Estados Unidos. Dois dos aviões foram direcionados às Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova York, enquanto o terceiro foi direcionado para o Pentágono, em Washington. Acredita-se que os passageiros do quarto avião tenham tomado controle da aeronave e, portanto, ela não chegou ao alvo e caiu na Pensilvânia. O número de vítimas é de aproximadamente 3.000, e o custo estimado dos ataques em danos à propriedade e gastos com seguro é de aproximadamente US\$ 21 bilhões (BBC, s.d.; THE GUARDIAN, 2002).

Nove dias depois, no dia 20 de setembro, o então presidente estadunidense George W. Bush realizou um discurso no Congresso sobre os ataques de 11 de setembro e seus responsáveis:

On September the 11th, enemies of freedom committed an act of war against our country. [...] Americans have many questions tonight. Americans are asking, "Who attacked our country?" The evidence we have gathered all points to a collection of loosely affiliated terrorist organizations known as Al Qaeda. [...] Al Qaeda is to terror what the Mafia is to crime. But its goal is not making money, its goal is remaking the world and imposing its radical beliefs on people everywhere. [...] This group and its leader, a person named Osama bin Laden, are linked to many other organizations in different countries, including the Egyptian Islamic Jihad, the Islamic Movement of Uzbekistan (BUSH, 2001)⁴².

⁴² “Em 11 de setembro, os inimigos da liberdade cometeram um ato de guerra contra nosso país. [...] Os americanos tem muitas dúvidas nessa noite. Os americanos estão perguntando ‘quem atacou nosso país?’. Todas as evidências que coletamos apontam para uma série de organizações terroristas dissolutamente afiliada conhecida como Al Qaeda. [...] Al Qaeda é para o terror o que a Máfia é para o crime. Mas seu objetivo não é ganhar dinheiro, seu objetivo é refazer o mundo e impor suas crenças radicais sobre as pessoas em todos os lugares. [...] Esse grupo e

Bush ainda fez demandas claras ao regime Talibã no Afeganistão:

Deliver to United States authorities all of the leaders of Al Qaeda who hide in your land. Release all foreign nationals, including American citizens you have unjustly imprisoned. Protect foreign journalists, diplomats and aid workers in your country. Close immediately and permanently every terrorist training camp in Afghanistan. And hand over every terrorist and every person and their support structure to appropriate authorities. Give the United States full access to terrorist training camps, so we can make sure they are no longer operating. These demands are not open to negotiation or discussion. The Taliban must act and act immediately. They will hand over the terrorists or they will share in their fate (BUSH, 2001)⁴³.

Na ocasião, o termo “Guerra ao Terror” foi invocado pelo presidente pela primeira vez, e uma clara declaração de guerra foi proferida:

Our war on terror begins with Al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated. [...] Americans are asking, "How will we fight and win this war?" We will direct every resource at our command -- every means of diplomacy, every tool of intelligence, every instrument of law enforcement, every financial influence, and every necessary weapon of war -- to the destruction and to the defeat of the global terror network. Now, this war will not be like the war against Iraq a decade ago [...] Our response involves far more than instant retaliation and isolated strikes. Americans should not expect one battle, but a lengthy campaign unlike any other we have ever seen. It may include dramatic strikes visible on TV and covert operations secret even in success. We will starve terrorists of funding, turn them one against another, drive them from place to place until there is no refuge or no rest. And we will pursue nations that provide aid or safe haven to terrorism. Every nation in every region now has a decision to make: Either you are with us or you are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime. [...] And tonight a few miles from the damaged Pentagon, I have a message for our military: Be ready. I have called the armed forces to alert, and there is a reason. The hour is coming when America will act, and you will make us proud (BUSH, 2001)⁴⁴.

seu líder, uma pessoa chamada Osama bin Laden, estão ligados a muitas outras organizações em diferentes países, incluindo a Jihad Islâmica Egípcia, o Movimento Islâmico do Uzbequistão” (tradução nossa).

⁴³ “Entreguem para as autoridades dos Estados Unidos todos os líderes da Al Qaeda que se escondem em seu território. Soltem todos os cidadãos estrangeiros, incluindo os cidadãos americanos que vocês aprisionaram injustamente. Protejam os jornalistas, diplomatas e os trabalhadores humanitários estrangeiros em seu país. Fechem imediata e permanentemente todos os campos de treinamento terrorista no Afeganistão. E entreguem todos os outros terroristas e pessoas e sua estrutura de suporte para as autoridades apropriadas. Dê aos Estados Unidos acesso completo aos campos de treinamento terrorista, para que possamos nos certificar de que eles não estejam mais funcionando. Essas demandas não estão abertas para negociação ou discussão. O Talibã deve agir e agir imediatamente. Eles irão entregar os terroristas ou compartilharão de seu destino” (tradução nossa).

⁴⁴ “Nossa guerra ao terror começa com a Al Qaeda, mas não termina aí. Ela não vai terminar até que cada grupo terrorista de alcance global tenha sido encontrado, detido e derrotado. [...] Os americanos estão se perguntando, ‘como vamos lutar e ganhar essa guerra?’. Nós vamos dirigir cada recurso sob nosso comando – cada meio de diplomacia, cada ferramenta de inteligência, cada instrumento de aplicação da lei, cada influência financeira e cada arma de guerra necessária – para a destruição e a derrota da rede global de terror. Agora, essa guerra não será como a guerra contra o Iraque há uma década [...] Nossa resposta envolve muito mais que retaliação instantânea e ataques isolados. Os americanos não devem esperar uma batalha, mas uma longa campanha diferente de qualquer outra já vista. Isso pode incluir ataques dramáticos visíveis na TV e operações disfarçadas em segredo mesmo no sucesso. Nós vamos matar o financiamento dos terroristas, virá-los um contra os outros, levá-los de lugar para lugar até que não haja refúgio ou descanso. E nós vamos perseguir nações que forneçam ajuda ou proteção ao

Apesar de salientar os esforços americanos na então declarada Guerra ao Terror, Bush não deixou de invocar a participação e comprometimento dos aliados dos Estados Unidos:

This is not, however, just America's fight. And what is at stake is not just America's freedom. This is the world's fight. This is civilization's fight. This is the fight of all who believe in progress and pluralism, tolerance and freedom. We ask every nation to join us. [...] Perhaps the NATO charter reflects best the attitude of the world: An attack on one is an attack on all. The civilized world is rallying to America's side. [...] I ask your continued participation and confidence in the American economy. Terrorists attacked a symbol of American prosperity; they did not touch its source (BUSH, 2001)⁴⁵.

O discurso de Bush nos permite observar como a questão do terrorismo e dos grupos insurgentes do Oriente Médio, de modo geral, foram securitizados através da fala de um agente político, e que, com o respaldo dos então recentes eventos do 11 de setembro, angariaram apoio do público americano para que fossem tomadas quaisquer medidas necessárias para se proteger dessa – assim percebida – ameaça iminente. O discurso nos fornece ainda uma visão preliminar sobre a Guerra ao Terror, o que ela significa e quem são os inimigos, para que possamos partir para a análise das ações de um de seus mais próximos aliados diante dessa nova questão de política externa.

Há um considerável número de publicações acadêmicas que tratam a respeito das decisões do governo canadense perante a Guerra ao Terror. O motivo para o questionamento das decisões tomadas pelo governo do Canadá é o tamanho, considerado desproporcional, da participação na guerra com relação ao potencial militar do país. Como exemplo disso tem-se a participação do Canadá no ano de 2004 na guerra, no qual o país manteve o terceiro maior contingente militar no Afeganistão, atrás apenas dos Estados Unidos e Alemanha. O contingente canadense se aproximava do número de tropas mantidas pela Inglaterra, França e Itália juntos (MASSIE, 2013, p. 279).

Em outubro de 2001 ocorreu a primeira contribuição das Forças Armadas Canadense (FAC) para a guerra pelo fornecimento de navios e aeronaves. Em dezembro do mesmo ano

terrorismo. Cada nação em cada região tem agora uma decisão a tomar: ou vocês estão conosco ou estão com os terroristas. Desse dia em diante, cada nação que continuar a abrigar ou apoiar o terrorismo será vista pelos Estados Unidos como um regime hostil. [...] E hoje, a algumas milhas do ferido Pentágono, eu tenho uma mensagem para os nossos militares: estejam prontos. Eu alertei as forças armadas, e há uma razão. A hora está chegando em que a América vai agir, e vocês nos deixarão orgulhosos” (tradução nossa).

⁴⁵ “Essa não é, no entanto, uma luta da América apenas. E o que está em jogo não é apenas a liberdade da América. Essa é a luta do mundo. Essa é a luta da civilização. Essa é a luta de todos que acreditam em progresso e pluralismo, tolerância e liberdade. Nós pedimos que cada nação se junte a nós. [...] Talvez a carta da OTAN reflita melhor a atitude de mundo: um ataque contra um é um ataque contra todos. O mundo civilizando está se reunindo ao lado da América. [...] Eu peço sua participação e confiança contínuas na economia americana. Os terroristas atacaram um símbolo da prosperidade americana, eles não tocaram em sua fonte” (tradução nossa).

deu-se a chegada das tropas no Afeganistão, seguidos por uma segunda leva de soldados em janeiro de 2002, primeiramente estabelecidos em Kandahar, onde se juntaram às tropas dos EUA e Inglaterra que já lutavam para derrubar o regime Talibã e eliminar as operações terroristas.

Com a queda do Talibã, o foco passou a ser estabilizar o país e ajudar a estabelecer um novo governo afegão. Para essa tarefa, foi autorizada pela ONU, em 20 de dezembro de 2001, a missão da Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF) a ser liderada pela OTAN. Inicialmente o Canadá contribuiu com mais de 700 membros das Forças Armadas em Kabul e outros 200 fornecendo apoio de outros lugares do sudoeste asiático. Em Kabul, os soldados canadenses patrulharam áreas da cidade, ajudaram a operar o aeroporto e a reconstruir o Exército Nacional Afegão (VETERANS AFFAIRS CANADA, 2016, s.p.).

Sobre esse primeiro momento da Guerra houve um claro consenso dentro do Canadá sobre os benefícios à segurança de participar na guerra liderada pelos EUA. Havia um profundo sentimento de solidariedade com os americanos, somado a uma percepção compartilhada sobre a necessidade de lutar contra o terrorismo, o que levou o governo Chrétien a dar seu pleno apoio à guerra global contra o terror. Nas palavras de Chrétien “This was an act of premeditated murder on a massive scale with no possible justification or explanation - an attack not just on our closest friend and partner, the United States, but against the values and way of life of all free and civilized people around the world” (CHRÉTIEN apud MASSIE, 2013, p. 278)⁴⁶.

A interdependência econômica, e até mesmo social, do Canadá com os Estados Unidos foi severamente exposta quando, em uma primeira reação da administração estadunidense, fecharam-se as fronteiras do país, gerando completo caos para as indústrias de ambos os lados que precisavam transportar seus bens para o outro país, e para os milhares de pessoas que atravessam a fronteira todos os dias. O governo americano, sob o slogan “security trumps trade”⁴⁷ deixou clara a prioridade dada para a segurança continental; para as indústrias canadenses, por sua vez, a economia era a prioridade (CLARKSON, 2006, p. 203; ROZENTAL, 2006, p. 541-54).

Não houve dúvidas, portanto, de que o Canadá compartilhava do objetivo estadunidense de eliminar a Al-Qaeda e prevenir outro ataque terrorista no continente. O governo Chrétien,

⁴⁶ “Esse foi um ato de assassinato premeditado em grande escala sem justificativa ou explicação possíveis – um ataque não apenas contra nosso maior amigo e parceiro, os Estados Unidos, como contra os valores e modo de vida de todos os povos livres e civilizados ao redor do mundo” (tradução nossa).

⁴⁷ “segurança supera economia” (tradução nossa).

por sua vez, imediatamente invocou o Artigo 5 da OTAN⁴⁸ e concordou em participar ativamente da guerra, uma vez que foi requisitado oficialmente a fazê-lo na primavera de 2001. É importante ressaltar que não houve coerção americana para que essa decisão fosse tomada, e pouco debate foi levantado dentro do próprio Canadá sobre a participação na guerra. Massie (2013, p. 278-279) resalta que havia uma convergência das estratégias canadense e americana. Chrétien havia expressado sua preferência por um combate ao terrorismo de forma multilateral, ou seja, junto com seus aliados transatlânticos e com um mandato da ONU; de forma cuidadosa e por meio de uma estratégia multidimensional e de longo prazo.

Para Massie (2013, p. 279) o desejo de Ottawa em ter um papel proeminente no Afeganistão também demonstra a convergência das preferências do Canadá com as dos Estados Unidos. Seguindo a predisposição “atlanticista” de política de segurança, o governo Chrétien procurou participar da missão ISAF liderada pela Europa, ao invés da Operação Liberdade Duradoura (OEF) liderada pelos EUA. A preferência pela missão ISAF se deve ao fato de que ela se encaixava melhor aos padrões canadenses, uma vez que se tratava de uma missão majoritariamente humanitária, de manutenção da paz e operações de estabilização, além de ser comparativamente menos arriscada que a OEF e seria o suficiente para a manutenção da posição de aliado, enquanto ao mesmo tempo mantendo uma posição independente dos EUA. No entanto, com o declínio da participação canadense na ISAF por parte dos britânicos, em fevereiro de 2002 o Canadá enviou para a missão OEF o quarto maior contingente de tropas depois dos Estados Unidos, Alemanha e Turquia.

Em razão de seu comprometimento simultaneamente com a missão de estabilização liderada pela OTAN na Bósnia e Herzegovina, o Canadá retirou suas tropas do Afeganistão em meados de 2002, devido à sobrecarga militar (MASSIE, 2013, p. 279).

4.2 As decisões de 2003 – A guerra no Iraque

Uma vez que se retirou da Europa, o governo canadense foi capaz de responder ao pedido do Secretário de Defesa em janeiro de 2003 para que o Canadá comandasse a missão de estabilização da ISAF em Kabul. Ottawa concordou em prover grandes tropas para a ISAF, o

⁴⁸ “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte” (OTAN, 2008, s.p.).

que ajudou a liberar recursos militares norte-americanos para a guerra no Iraque. Em 2004 o Canadá manteve o terceiro maior contingente de tropas no Afeganistão, seguido de EUA e Alemanha. O governo canadense e os EUA concordavam sobre a necessidade de levar a ISAF para o comando da OTAN. O primeiro temia se envolver abertamente no Afeganistão e buscava apoio de aliados e EUA, enquanto o segundo queria transferir o peso para a OTAN para concentrar seus recursos na guerra contra o Iraque (MASSIE, 2013, p. 279).

No entanto, o momento mais marcante de 2003 com relação à Guerra ao Terror para o Canadá ocorreu em 17 de maio, quando o primeiro-ministro Jean Chrétien, após considerável hesitação, se recusou a participar da coalizão liderada pelos Estados Unidos que tinha por objetivo privar o Iraque das armas de destruição em massa e derrubar o governo de Saddam Hussein. Massie e Roussel (2005, p. 69) descrevem essa decisão como sendo “l'une des plus grandes surprises qu'a réservée le premier ministre aux analystes de politique étrangère au cours de ses dix ans à le tête du gouvernement”.⁴⁹

Desde 2001 o Canadá adotou uma série de medidas destinadas, essencialmente, a assegurar os Estados Unidos de seu comprometimento na luta contra o terrorismo: assinou o acordo sobre o Plano de Ação para a criação da *smart border*, estabeleceu equipes integradas de polícia fronteira e equipes conjuntas de agentes aduaneiros, e elaborou uma política de segurança nacional. O comprometimento foi consolidado com a participação das Forças Armadas Canadenses no Afeganistão (MASSIE; ROUSSEL, 2005, p. 71).

Conforme ressaltado por Massie e Roussel (2005, p. 71), quando o projeto de intervenção militar no Iraque se tornou uma possibilidade real, na primavera de 2002, o governo Chrétien se tornou hesitante e colocou imediatamente como condição para uma eventual participação canadense a necessidade de evidências da posse de armas de destruição em massa (ADM) pelo regime de Saddam Hussein e a adoção de uma resolução da ONU. Destacou-se também a ausência de provas de uma ligação entre a Al-Qaeda e o governo iraquiano, fazendo questão em evitar a confusão entre as duas questões. Chrétien, no entanto, não se opunha ao princípio de intervenção militar, mas enfatizava que uma intervenção deveria ser realizada apenas com um mandato multilateral.

Para Massie e Roussel (2005, p. 70), o governo canadense parece ter recusado a participação na guerra do Iraque por motivos estratégicos e culturais. Em partes, adotou-se essa atitude porque a coalizão formada em 2003 contradizia certos princípios tradicionais da política externa canadense: contra o unilateralismo dos Estados Unidos, preservação da solidariedade

⁴⁹ “Uma das maiores surpresas que o primeiro-ministro reservou aos analistas de política externa ao curso de seus dez anos na direção do governo” (tradução nossa).

transatlântica, promoção das instituições internacionais e o respeito pelo direito internacional. Os autores argumentam ainda que o governo Chrétien adotou uma estratégia da procrastinação, o que lhe permitiu deixar o contexto internacional se desenvolver e minimizar os custos políticos e econômicos da sua decisão. A recusa em trabalhar com os Estados Unidos e Inglaterra, portanto, refletem a vontade do primeiro-ministro em preservar uma margem de manobra política e diplomática.

A exemplo da estratégia de procrastinação defendida por Massie e Roussel (2005) tem-se a ambiguidade do governo com relação ao parágrafo 9 da resolução 1441 da ONU. Alguns países entendiam que a resolução referia-se apenas à necessidade de se realizar inspeções para verificar a questão da posse de armas de destruição em massa pelo regime de Hussein, mas que, no entanto, não autorizava automaticamente uma intervenção armada no Iraque; para esses países, uma segunda resolução seria necessária para aprovar a intervenção militar. Sobre isso Chrétien declarou

“Je n'ai pas dit qu'[une seconde résolution] n'est pas nécessaire ou qu'elle est nécessaire. Je dis qu'on travaille avec [la résolution] 1441, et 1441 demande aux inspecteurs de faire leur travail et de faire rapport. [...] Attendons le rapport et après nous aviserons.” En revanche, Chrétien avoua quelques jours plus tard que “si le rapport Blix dit que [Saddam Hussein] ne se conforme pas, qu'il n'a pas désarmé, la résolution 1441 autorisera une action”. Difficile ainsi de déterminer la position exacte du government à ce sujet (MASSIE; ROUSSEL, 2005, p. 72-73)⁵⁰.

Ao evitar assumir uma postura clara diante dessa questão, especialmente sobre a necessidade de uma segunda resolução, Ottawa conseguiu evitar a ira de Washington, que continuava a esperar que o Canadá se juntasse à sua coalizão, enquanto, simultaneamente, permitiu à Chrétien continuar com suas tentativas no sentido de chegar a um consenso transatlântico, assim como a conservar certa margem de manobra quanto à sua decisão (MASSIE, ROUSSEL, 2005, p. 73).

O governo, no entanto, não deixou de tentar se proteger de uma possível retaliação. Essa tentativa fica visível em sua já comentada decisão, anunciada em 12 de fevereiro de 2003, de enviar 1900 soldados canadenses ao Afeganistão, além de manter duas fragatas, um *destroyer*, e um avião de patrulha marítima no mar da Arábia (MASSIE; ROUSSEL, 2005, p. 74). Com o argumento de que “plus on envoie [de troupes] à un endroit, moins on en a à envoyer ailleurs”

⁵⁰ “Eu não disse que [uma segunda resolução] não é necessária ou que é necessária. Eu disse que trabalhamos com [a resolução] 1441, e a 1441 pede que os inspetores façam seu trabalho e reportem. [...] Esperemos o relatório e depois vamos ver’ No entanto, Chrétien confessou alguns dias depois que ‘se o relatório Blix disser que [Saddam Hussein] não está em conformidade, que ele não se desarmou, a resolução 1441 autorizará uma ação”. Difícil, assim, determinar a posição exata do governo sobre esse assunto” (tradução nossa).

(MCCALLUM apud MASSIE; ROUSSEL, 2005, p. 74)⁵¹, fica claro que o Canadá não poderia fornecer nada além de um apoio político à guerra no Iraque, mesmo que quisesse. Ao reforçar sua participação no Afeganistão, o Canadá conseguiu minimizar as críticas americanas, uma vez que era possível dizer que estava participando ativamente na guerra contra o terrorismo, ainda que não no Iraque.

Poucos dias após a recusa, o Canadá anuncia a destinação de 100 milhões de dólares para ajuda humanitária ao Iraque através da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional. Simultaneamente, o tom do discurso sobre e para Washington também sofreu considerável mudança: Ottawa não mais condenou a intervenção militar ou questionou os Estados Unidos sobre a legitimidade de suas ações. A ameaça de represália por parte da hegemonia global e principal parceiro econômico parece ter incitado o governo de Chrétien a tentar minimizar os custos de sua decisão de recusar a participação na coalizão americana (MASSIE; ROUSSEL, 2005, p. 75).

Uma vez que o principal objetivo do primeiro-ministro canadense é manter a política externa, e isso significa manter as boas relações com Washington, as sucessivas tentativas de evitar que as relações com os EUA incorressem em medidas de retaliação é pouco surpreendente. Com a recusa, diversas previsões sobre consequências catastróficas surgiram, desde retaliações econômicas a uma perda de influência sobre Washington, como previa a *quiet diplomacy*. A preocupação com os impactos de uma decisão contrária aos EUA é bastante compreensível quando consideramos que no ano anterior, em 2002, a soma total das exportações e importações entre os dois países somou mais de US\$ 390 bilhões⁵², e ainda no ano de 2015, 76,7%⁵³ das exportações canadenses tiveram como destino os EUA. Qualquer perturbação na fronteira significa, quase que automaticamente, importantes consequências para o Canadá (MASSIE; ROUSSEL, 2005, p. 77).

Massie e Roussel (2005, p. 77) apontam, no entanto, que tais previsões catastróficas são sem fundamento. A recusa perante os Estados Unidos não teve nenhuma consequência econômica significativa. O único impacto registrado por parte do Canadá refere-se aos contratos para reconstrução do Iraque, sobre os quais a Casa Branca anunciou em dezembro de 2003 que deveriam ser concedidos às empresas iraquianas ou dos países que trabalham com os Estados Unidos para a reconstrução do país. Essa questão, contudo, foi logo resolvida com a destinação

⁵¹ “Quanto mais soldados enviamos a um lugar, menos temos para enviar aos outros” (tradução nossa).

⁵² UNITED STATES CENSUS BUREAU, 2016, s.p.

⁵³ CIA WORLD FACTBOOK, 2016, s.p.

da ajuda humanitária pelo Canadá ao Iraque, permitindo a participação das empresas canadenses na reconstrução iraquiana.

Não apenas não houve retaliação, como no ano de 2004 as trocas com os Estados Unidos aumentaram um aproximado de 14%, atingindo um valor absoluto de cerca de US\$ 446 bilhões, e continuaram a aumentar nos anos seguintes, atingindo em 2015 um valor absoluto aproximado de US\$ 576 bilhões, um aumento de pouco mais de 47% com relação a 2003⁵⁴.

Para Massie e Roussel (2005, p. 77), a ausência de consequências econômicas significativas se explica principalmente pela complexidade e densidade das relações Canadá – Estados Unidos. Como o próprio primeiro-ministro canadense declarou “Nous avons une communauté d'intérêts. Ce que nous leur vendons, ils l'achètent parce qu'ils en ont besoin, pas parce qu'ils veulent être gentils avec nous. Et c'est la même chose pour nous” (CHRÉTIEN apud MASSIE; ROUSSEL, 2005, p. 78)⁵⁵. O Canadá de fato representava, à época, o principal mercado estrangeiro para 34 de 50 estados americanos, e um valor superior de 2,24 milhões de dólares em mercadorias atravessava a fronteira todos os dias entre os dois países, de acordo com os autores (2005, p. 78).

Em razão dessa interdependência, não é de interesse de nenhum dos dois países vincular as decisões econômicas às decisões políticas, caso isso acontecesse, ter-se-ia um clima de extrema instabilidade econômica. Assim, para Massie e Roussel (2005, p. 78), essa compartimentalização das questões, que consiste em não ligar o interesse em fazer progressos em uma área, como a econômica, à concessões em outra, como a militar, explica em parte a margem de manobra política possuída pelo governo canadense frente aos Estados Unidos, apesar da grande diferença de poder e recursos que os separam.

Nesse contexto, a ambivalência, quando não a contradição, do governo Chrétien permitiram, nas palavras de Massie e Roussel (2005, p. 78) “étirer l'élastique des relations canado-américaines au maximum sans pour autant le rompre”⁵⁶. No entanto, ainda que a recusa perante aos Estados Unidos não tenha causado consequências econômicas, alguns estimam que ao divergir de Washington, o país teria tido sua capacidade de promover seus interesses e influenciar Washington severamente reduzida, em consonância com o discurso da já citada *quiet diplomacy*.

⁵⁴ Cálculos com base nos dados fornecidos pelo United States Census Bureau (2016).

⁵⁵ “Nós temos uma comunidade de interesses. O que nós vendemos a eles, eles compram porque têm necessidade, não porque querem ser gentis conosco. E é a mesma coisa para nós” (tradução nossa).

⁵⁶ “Esticar o elástico das relações entre Canadá e Estados Unidos ao máximo sem o romper” (tradução nossa).

4.3 2005 – A extensão até 2009

A questão da liderança do Time de Reconstrução Provincial de Kandahar, no Afeganistão, pelo Canadá é o segundo momento controverso da política externa canadense na Guerra ao Terror. Para Lennox, as pressões da hierarquia continental sobre o Canadá seguida da recusa de participar da guerra contra o Iraque e do sistema de defesa antimíssil americano compeliram o governo de Martin a enviar tropas para Kandahar em 2005 (MASSIE, 2013, p. 277).

Enquanto a decisão sobre o Iraque ressaltou a autonomia canadense frente aos EUA, ações como o comprometimento com Kandahar indicam o oposto. No entanto, tal pressão continental não foi resultado de coerção por parte dos EUA, mas sim das percepções dos políticos canadenses de que precisavam compensar Washington por sua recusa anterior. Apesar do alto nível de dependência para com os Estados Unidos para segurança e prosperidade, o Canadá não sofreu ameaças americanas. As percepções de pressão vinham dos Departamentos de Relações Exteriores e de Defesa Nacional que criam que o Canadá precisava reafirmar sua posição como aliado confiável. Apesar de Martin afirmar que não concordava com tais visões e de não ter sido pressionado pelos EUA, ele aumentou o papel do Canadá no Afeganistão (MASSIE, 2013, p. 277).

No governo de Stephen Harper, por sua vez, as três maiores decisões com relação ao Afeganistão foram a extensão da missão para 2009, depois para 2011, seguida por uma retirada parcial em 2011. Massie (2013, p. 281) argumenta que a política de Harper com relação ao Afeganistão foi possível por causa do nível de poder doméstico que o governo possuía durante o período, permitindo que se implementassem suas políticas de preferência. Isso se deve ao fato de que quanto mais centralizadas forem as estruturas política e legal de um estado, menores são as oportunidades para que grupos externos ao governo influenciem ou limitem a capacidade de implementação das políticas desejadas. A estrutura política profundamente centralizada do Canadá permite, conforme mencionado no capítulo anterior, que o primeiro-ministro conduza a política externa de forma bastante independente, podendo, inclusive, enviar as Forças Armadas Canadenses para onde desejar, tanto em tempos de guerra como em paz.

O primeiro-ministro Harper tentou fortalecer o prestígio canadense frente seus aliados transatlânticos através de uma aprovação do papel de combate para as Forças Armadas em Kandahar. Quando Harper iniciou seu mandato em fevereiro de 2006, esperava-se que a contribuição robusta do Canadá no sul do Afeganistão terminasse ao fim do ano. O governo de Paul Martin tinha comprometido um quartel-general da brigada por nove meses e um grupo de

batalha por um ano para Kandahar. De fato, durante um debate realizado em novembro de 2005, foi necessário apontar essa delimitação de tempo para acalmar a oposição Conservadora, que estava preocupada que o Canadá não tivesse uma estratégia de saída e ficasse preso em Kandahar por 20 anos (MASSIE, 2013, p. 282). No entanto, depois que os Conservadores chegaram ao poder passaram a enfatizar o papel do Canadá como um importante aliado militar:

Stephen Harper proudly spoke to Canadian soldiers of his vision of Canadian foreign security policy. “You can’t lead from the bleachers,” he told them. “I want Canada to be a leader...A country that really leads, not a country that just follows.” To demonstrate “an international leadership role,” he argued, Canada cannot afford “carping from the sidelines.” It must not “cut and run,” for “cutting and running is not my way and it’s not the Canadian way” (MASSIE, 2013, p. 282)⁵⁷.

O discurso acima é uma representação de uma estratégia de comunicação que tinha por objetivo criar uma imagem do Canadá como uma nação guerreira e angariar apoio geral dos canadenses (MASSIE, 2015, p. 104). Para Massie (2013, p. 283), o governo conservador decidiu estender a missão de combate do Canadá por outros 2 anos até 2009 pela mesma razão que os Liberais inicialmente se comprometeram com a guerra – para aumentar o status do Canadá como um aliado militar confiável e respeitável. Novamente, a imposição de um prazo e a preferência por uma missão sob o comando da OTAN ajudaram a aliviar os medos do público com relação a um comprometimento militar aberto.

A guerra no Afeganistão não era problema para o governo ou para o público até meados de 2006; havia grande consenso entre a elite sobre o valor da missão, pouca cobertura midiática, e entre 65% e 85% dos canadenses apoiavam a participação do país na guerra (MASSIE, 2015, p. 102). Na metade de 2006, no entanto, os canadenses ficaram divididos quanto à participação do Canadá na missão de combate em Kandahar. Massie (2013, p. 283; 2015, p. 103) aponta que enquanto aproximadamente dois terços da população de Alberta apoiava a missão, pouco menos que isso era contrário a ela em Quebec. O apoio em Ontário caiu de 65% em março para 52% em julho. De março para setembro de 2006, 29 soldados canadenses foram mortos em combate, um total de 32 ao longo do ano, em comparação com apenas oito entre abril de 2002 e novembro de 2005. A guerra no Afeganistão, então, se tornou o conflito canadense mais mortal desde a Guerra da Coreia (1950-1953) e passou a ser uma questão de destaque político e midiático.

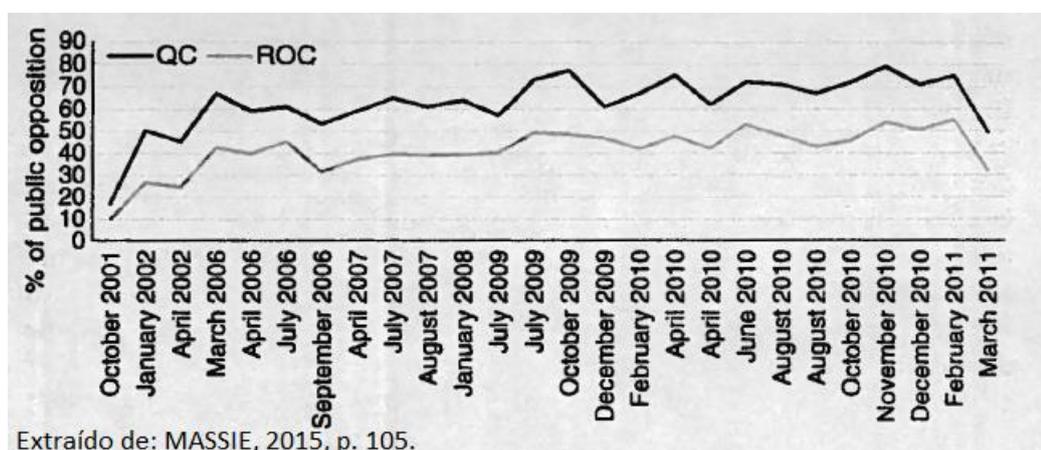
⁵⁷ “Stephen Harper orgulhosamente falou para os soldados canadenses sobre sua visão da política externa de segurança do Canadá. ‘Você não pode liderar das arquibancadas,’ ele os disse. ‘Eu quero que o Canadá seja um líder...Um país que realmente lidera, não um país que apenas segue.’ Para demonstrar ‘um papel de liderança internacional,’ ele argumentou, o Canadá não pode ‘ficar criticando dos cantos.’ Ele não deve ‘fugir’, porque ‘fugir não é o meu jeito e não é o jeito canadense’” (tradução nossa).

A população de Quebec, que já possuía um longo histórico de relutância contra o uso de força militar país afora, expressou fortemente sua oposição em 2006. O apoio em Quebec para a missão em Kandahar caiu de 59% para 31% em abril de 2006 e nunca se recuperou, se mantendo em uma média de 29% entre 2006 e 2010. Para Massie (2015, p. 103), a forte oposição em Quebec é parcialmente explicada pelo aumento no número de mortes dos soldados em Kandahar; a “cultura de paz” da província também contribuiu para o fenômeno.

O grande descontentamento em Quebec poderia ter despertado uma crise sobre a unidade nacional, com os nacionalistas de Quebec reacendendo o discurso sobre a necessidade de a província se tornar um país soberano e desfrutar de uma política externa condizente com seus valores. De fato uma movimentação nesse sentido se deu com relação à possível participação do Canadá na guerra contra o Iraque. A exemplo, o partido Bloc Québécois (BQ) reuniu, em um protesto anti guerra em fevereiro de 2003, mais de 150 mil pessoas nas ruas de Montreal, no que foi considerado o maior protesto do tipo na história da província. Enquanto em outras partes do Canadá não se reuniram mais que 12 mil pessoas em protestos contra a guerra. A classe política de Quebec parecia estar em consenso com essa oposição, visto que, em 11 de março de 2003, adotou-se uma resolução na Assembleia Nacional pedindo por uma resolução pacífica e diplomática da crise no Iraque. Quando o primeiro-ministro Chrétien decidiu não participar do conflito, para muitos canadenses permaneceu um sentimento de que a política externa canadense era desproporcionalmente afetada por Quebec (MASSIE, 2015, p. 103-104).

Como o gráfico demonstra, a oposição à guerra continuou a aumentar apesar dos esforços de Harper em conseguir apoio, tanto em Quebec (QC) como no restante do Canadá (ROC):

Gráfico 1 – Opinião sobre a Guerra



A queda geral do apoio dentre os canadenses em meados de 2006 fez com que o governo Harper mudasse sua estratégia de comunicação no sentido de enfatizar as dimensões humanitárias da intervenção em uma tentativa de angariar apoio público (MASSIE, 2013, 283). Referências à segurança nacional do Canadá caíram vertiginosamente em 2008 e quase desapareceram nos anos seguintes; enquanto as menções a respeito da qualidade de vida do povo afegão, assim como da obrigação moral da comunidade internacional aumentaram consideravelmente. Acabou criando-se um problema de narrativas inconsistentes por parte do governo (MASSIE, 2015, p. 105).

It is thus not surprising that more than a dozen polls conducted between February 2007 and May 2009 show a persistent confusion on a key question for Canadian opinion: whether Canada was taking part in a war or a peace mission. On average, a majority of 52 percent believed Canada was engaged in a war, with little change in more than two years (53 percent in February 2007 and 51 percent in May 2009), in contrast to an average of 29 percent (including 29 percent in February 2007, in contrast to 27 percent in May 2009) in the opinion that it was part of a peace operation (Massie, 2011) (MASSIE, 2015, p. 106)⁵⁸.

O fracasso na estratégia de comunicação pode ser ilustrado ainda pelo fato de que uma constante maioria dos canadenses em 2007 e 2008 (de 54% a 62%) acreditava que o governo não tinha explicado a missão no Afeganistão de forma clara (MASSIE, 2015, p. 107).

O considerável aumento da insatisfação pública teve pouco impacto na política do governo Harper quanto ao Afeganistão, no entanto. Depois de um debate parlamentar em abril de 2006, Harper viu uma oportunidade de expor as divisões dentro do partido Liberal com relação à guerra no Afeganistão ao buscar aprovação parlamentar para a extensão da missão – aprovação esta que não era necessária, visto que o executivo tem a autoridade para tomar essa decisão de forma autônoma. Ele avisou a oposição com apenas 36h de antecedência sobre a votação para a extensão da missão, que deveria acabar em 10 meses. O primeiro-ministro atingiu seu objetivo, uma vez que trinta ministros liberais, de um total de 103, apoiaram a moção do governo para a extensão da missão de combate até fevereiro de 2009. A decisão de discutir o assunto com o legislativo foi uma estratégia puramente eleitoral, de modo a dividir as

⁵⁸ “Não é surpreendente, portanto, que mais de uma dúzia de pesquisas conduzidas entre fevereiro de 2007 e maio de 2009 mostrem uma persistente confusão sobre uma questão central para a opinião canadense: se o Canadá estava participando de uma missão de guerra ou paz. Em média, uma maioria de 52 por cento acreditava que o Canadá estava envolvido em uma guerra, com pouca mudança em mais de dois anos (53 por cento em fevereiro de 2007 e 51 por cento em maio de 2009), em contraste com uma média de 29 por cento (incluindo 29 por cento em fevereiro de 2007, em contraste com 27 por cento em maio de 2009) na opinião de que era parte de uma operação de paz (Massie, 2011)” (tradução nossa).

responsabilidades políticas acerca da missão com outros partidos, esvaziando qualquer possível discurso da oposição sobre a mesma (MASSIE, 2013, p. 283).

Massie (2013, p. 283-284) relata que Harper havia tomado a decisão de estender a missão até 2009, com sua equipe e com o chefe de defesa, General Rick Hillier, dias antes da votação parlamentar. O primeiro-ministro não apenas buscou expor as divisões dentro do partido Liberal, como também buscou um forte mandato em favor da extensão por conta de uma possibilidade de que um general canadense comandasse a missão ISAF – o que, todavia, nunca aconteceu. O prazo de 2009 também foi estrategicamente escolhido para convergir com o fim do mandato do Presidente afegão Hamid Karzai, assim como com o fim dos governos britânico e holandês.

4.4 2008 – A extensão até 2011

Em março de 2008 a decisão de estender a missão novamente até 2011 foi possível devido à capacidade do executivo de extrair apoio político apesar dos péssimos níveis de aprovação popular. Em março de 2008, 58% dos canadenses se opuseram a decisão de Ottawa em estender a missão até 2011, com um pico de 66% em Quebec. Ainda assim, Harper conseguiu manipular a questão de maneira brilhante ao apontar John Manley, antigo ministro Liberal, para encabeçar um painel independente que recomendaria a extensão da missão em Kandahar, assim conseguindo se proteger politicamente com o apoio do partido Liberal para a extensão até 2011. Ambos os partidos aprovaram a moção com votos de 197 a 77 na Câmara dos Comuns (MASSIE, 2013, p. 284).

Dessa forma, o governo Conservador não apenas garantiu sua reeleição em 2008, como também foi crucial para transformar a reputação internacional do Canadá de um aliado militar “preguiçoso” para um aliado resoluto (MASSIE, 2013, p. 285). No entanto, mesmo com esse alegado prestígio, Harper continuou a se irritar com a pouca influência que o Canadá tinha sobre outros membros da OTAN. Por exemplo, seus pedidos por maior envolvimento europeu no Afeganistão não surtiram nenhum resultado e os próprios EUA tiveram que fornecer as tropas necessárias para apoiar as Forças Armadas Canadense em Kandahar. Harper também começou a perceber que a guerra não poderia ser ganha por meios militares e que os aliados da OTAN eram incapazes de criar uma estratégia de saída clara.

“[...] He felt betrayed by their refusal to come south at a time when Canada had 'trusted them to a certain extent' to be there”. Having secured its main goal of elevating the country's prestige, Harper realized the little political influence that prestige actually

gave Canada over alliance policy. He therefore decided to seize the opportunity presented by the US surge to withdraw Canada's battle group with little impact on the conduct of the war (MASSIE, 2013, p. 285)⁵⁹.

Em média, o Canadá manteve a sexta maior contribuição em tropas para as operações da OTAN de 2001 a 2011, e a quinta maior no Afeganistão de 2002 a 2011. Enquanto que de 2006 a 2011 o Canadá manteve uma média de 2000 tropas na província de Kandahar, o quarto maior contingente na missão da ISAF liderada pelos Estados Unidos. Esses números são curiosos uma vez que o Canadá sofreu o terceiro maior índice de mortalidade per capita e estendeu a missão por duas vezes, apesar de ter apenas 40% de apoio do público em relação à guerra. No entanto, não é uma surpresa, vindo de um país que tem uma tradição de se preocupar profundamente com sua posição de poder intermediário no cenário internacional, e reputação de parceiro confiável frente a seus aliados (MASSIE, 2013, p. 280; MASSIE, 2015, p. 98). Para Massie (2015) a explicação para a manutenção da guerra apesar da falta de apoio do público é o consenso dentre a própria elite canadense.

Massie (2015, p. 100) defende que no contexto em que o Canadá se encontra desde o fim da Guerra Fria, de estrutura indeterminada, os líderes estatais puderam formular e executar as políticas consistentes com, entre outras, a visão atlanticista. Essa visão envolve uma predisposição compartilhada pela elite de apoiar as missões militares da OTAN e sua expansão geográfica. O Canadá tem sido frequentemente considerado, junto com a Dinamarca e Holanda, entre o grupo principal de aliados da OTAN na defesa por um maior papel na segurança coletiva para a aliança em adição ao mandato tradicional de defesa.

O autor defende ainda que na estratégia atlanticista do Canadá haveria um objetivo de ordem institucional. O objetivo se refere a um desejo de envolver os Estados Unidos em uma estrutura multilateral que torne sua política externa mais previsível, diminua a dependência canadense enquanto ao mesmo tempo aumente sua influência sobre os EUA, e ainda assegure a persistência da dominância global dos Estados Unidos - por interesses de ordem econômica, política e ideológica – embora de forma mais “benevolente” do que meras coalizões *ad hoc* permitiriam (MASSIE, p. 2015, p. 101).

In short, when state leaders (both in government and in the opposition) highly value a shared multilateral alliance with the United States for its institutional and reputational

⁵⁹ “[...] Ele se sentia traído pela recusa deles de irem ao sul em um momento que o Canadá tinha ‘confiado neles até certo ponto’ para estarem lá.” Tendo assegurado seu principal objetivo de elevar o prestígio do país, Harper percebeu a pouca influência política que prestígio poderia realmente dar ao Canadá sobre as políticas da aliança. Ele decidiu então aproveitar a oportunidade apresentada pelo aumento dos EUA para retirar o grupo de batalha do Canadá com pouco impacto na conduta da guerra” (tradução nossa).

benefits, they are likely to want to contribute to its endurance and thus favor shouldering an inordinate share of the collective burden of the alliance (see Goldstein 1995). The adoption of such strategy is even more probable when the alliance's credibility is perceived to be on the line, as NATO was with regards to the war in Afghanistan [...] (MASSIE, 2015, p. 101)⁶⁰.

Embora as elites políticas queiram contribuir significativamente para a coalizão, é necessário que possam fazê-lo sem incorrer em custos domésticos significativos. No Canadá isso foi possível através das estratégias de envolvimento bipartidário nas extensões da missão articulados por Harper, e pela falta de mobilização popular, que apesar de insatisfeita com o envolvimento do país na guerra por não compartilhar da visão atlanticista, não encontrou representação política para dar voz à sua oposição. Além disso, os resultados das eleições federais de 2008 sugerem que a oposição pública à guerra não impactou significativamente a composição da Câmara dos Comuns e do governo, com os partidos BQ e NDP (Novo Partido Democrático) ganhando, respectivamente 49 e 37 assentos na Câmara, em contraste com 124 Conservadores e 77 Liberais (MASSIE, 2015, p. 111).

4.5 2010 – A missão de treinamento até 2014

Com a ausência de uma estratégia clara por parte da OTAN e os escassos retornos de lutar uma guerra para ganhos de prestígio, a estratégia antatlanticista de política de segurança pareceu atingir seu limite (MASSIE, 2015, p. 111). No entanto, a ameaça de uma completa retirada militar em 2011 irritou os americanos, particularmente porque vinha de um dos poucos aliados da OTAN que realmente tinha contribuído para a luta contra o Talibã. A pressão por parte dos Estados Unidos e Inglaterra, principalmente, continuava a se intensificar no sentido de que o Canadá mantivesse as tropas no Afeganistão até o prazo da OTAN de 2014. Houve repetidos apelos para que o Canadá permanecesse até depois de 2011, como, por exemplo, um pedido público por parte de Hillary Clinton, em março de 2010, que pedia que o Canadá continuasse a fornecer apoio à guerra no Afeganistão; Clinton sugeriu que a operação canadense poderia passar de uma de combate para uma de treinamento e apoio de logística;

⁶⁰ “Em resumo, quando os líderes estatais (ambos do governo e da oposição) valorizam uma aliança multilateral com os Estados Unidos por seus benefícios institucionais e reputacionais, é provável que eles queiram contribuir para sua duração e, portanto, favoreçam o suporte de uma parcela desproporcional do fardo coletivo da aliança (ver Goldstein 1995). A adoção de tal estratégia é ainda mais provável quando a credibilidade da aliança é percebida como estando em risco, como foi com a OTAN em relação à guerra do Afeganistão [...]” (tradução nossa).

domesticamente, o líder Liberal, Michael Ignatieff, também apoiava a missão de treinamento sugerida pelos aliados transatlânticos (MASSIE, 2013, p. 285).

A percepção geral em Ottawa era de que com a reputação de aliado confiável que os Conservadores criaram para o Canadá também vinha a responsabilidade de não abandonar os aliados na última fase da guerra. Sob essas pressões, o governo Harper sucumbiu às demandas poucos meses depois, e em novembro de 2010 o primeiro-ministro concordou em manter até 950 soldados na Missão de Treinamento - Afeganistão da OTAN em Kabul e em Mazar-e Sharif. Em um encontro do G20, Harper admitiu “Down deep, my preference would be, would have been, to see a complete end to the military mission. But as we approach that date, the facts on the ground convince me that the Afghan military needs further training” (HARPER apud MASSIE, 2013, p. 286)⁶¹.

Embora pouco mais de um terço dos canadenses apoiassem a missão militar no Afeganistão, 48% apoiaram a nova missão de treinamento. No cenário internacional, as pressões dos principais aliados vieram com um apoio para encerrar papel de combate do Canadá, e a necessidade de focar na missão de treinamento e na estratégia de saída da guerra. Apesar de Harper ter descumprido sua palavra sobre não estender mais a missão no Afeganistão, o novo foco no treinamento satisfaz as expectativas dos aliados e da elite política do país, além de obter maior aceitação pública (MASSIE, p. 2013, p. 286).

4.6 A questão da retaliação

Apesar das constantes especulações sobre as possibilidades de retaliação estadunidense, a história da relação bilateral Canadá – Estados Unidos mostra que retaliação nunca, ou praticamente nunca, foi um fator nesse relacionamento. Parece até mesmo haver um consenso de que a falta de retaliação é um aspecto central do “relacionamento especial” (BOW, 2008, p. 39).

Os proponentes da *quiet diplomacy* e seus descendentes defendem o argumento de que não há retaliação para mitigar o medo de que maiores laços com os Estados Unidos apenas deixariam o Canadá mais vulnerável às pressões políticas americanas. Ainda assim, eles reconhecem que retaliação pode ser possível com a intenção de salientar os custos de não ir de acordo com os Estados Unidos. Por outro lado, os seguidores da visão *independentist*

⁶¹ “No fundo, a minha preferência seria, teria sido, ver um fim completo para a missão militar. Mas enquanto nos aproximamos daquela data, os fatos no local me convencem de que os militares afegãos precisam de mais treinamento” (tradução nossa).

argumentam que não há retaliação para fortalecer o argumento de que o Canadá tem liberdade de traçar seu próprio rumo, no entanto, eles também indicam que a retaliação pode ser uma possibilidade real (BOW, 2008, p. 39).

Bow (2008, p. 40) apresenta três das explicações que circulam no meio acadêmico com relação à falta de retaliação por parte dos Estados Unidos às políticas canadenses divergentes. O primeiro argumento é de que a estrutura institucional que permeia o processo de tomada de decisões em política externa nos Estados Unidos diminui sua capacidade de retaliação não apenas com o Canadá, mas com todos os países. Argumenta-se que a separação dos poderes no sistema americano paralisou a política externa do país de modo que às vezes a autonomia canadense foi favorecida, e às vezes os interesses do Canadá foram prejudicados.

O segundo argumento exposto por Bow (2008, p. 40) tem como base a já citada interdependência. Defende-se que a profundidade da interdependência entre Canadá e Estados Unidos torna impossível para os Estados Unidos retaliarem contra o Canadá sem se prejudicarem no processo. Keohane e Nye argumentam que a interpenetração das duas sociedades criou uma rede de coalizões transnacionais e transgovernamentais que constantemente intervém no sentido de evitar que se criem processos de retaliação.

O terceiro argumento defende que os Estados Unidos é capaz de retaliar contra o Canadá, mas parece não estar disposto a isso devido a uma distinta “cultura diplomática” existente entre os dois países. A norma contra processos de retaliação penetrou tão profundamente na administração cotidiana da relação bilateral que teria sido considerada pelo embaixador canadense Allan Gotlieb como sendo um dos “dez mandamentos” das relações entre esses países (BOW, 2008, p. 40).

Para Bow (2008, p. 40), ainda que os três argumentos tenham feito um bom trabalho em explicar a ausência de retaliação, seus efeitos são mais complexos do que é geralmente reconhecido. A fragmentação das instituições americanas e a interdependência trabalham tanto para criar pressões para a retaliação, como obstáculos a ela. Sobre isso, o autor define:

Retaliation is one of several kinds of issue-linkage - that is, one kind of signal that one's position on a given issue is contingent on the resolution of another, unrelated issue. First and most obviously, retaliation refers to coercive linkages, rather than cooperative ones. Second, retaliation refers to damaging policy shifts that are made after the target country has gone ahead with an unwelcome policy, rather than in anticipation of such policy. It is, in other words, usually understood in terms of revenge, rather than coercion. And third, retaliation usually refers to negative linkages that are made in a straightforward, direct way, as opposed to more indirect and diffuse negative reactions. The aggrieved party 'hits back' in a way that is carefully designed to make clear to the target that this is a response to a specific, previous provocation,

but also to send a clear signal about the retaliating state's broader expectations about how the relationship is supposed to work (BOW, 2008, p. 42)⁶².

O autor ainda faz clara distinção entre retaliação propriamente dita e o que ele chama de *linkages* de “rancor”. Na retaliação propriamente dita, o *linkage* negativo é imediato, direto e escolhido de forma a passar a impressão certa. Seu propósito é causar dano no alvo de modo que se torne claro que esse movimento foi feito em resposta a uma determinada política praticada pelo alvo; e para mandar um sinal claro de que futuras provocações levarão a mais do mesmo. Geralmente isso envolve uma clara mudança de política cujos efeitos no alvo são prontamente observados como negativos. “Rancores”, em contraste, normalmente se desenvolvem em forma de uma passividade maligna, de forma indireta e difusa. A retaliação, portanto, nesse sentido, têm sido menos relevante no relacionamento bilateral EUA – Canadá do que em qualquer outro relacionamento internacional; e por isso mesmo, esses rancores têm sido mais importantes, de acordo com Bow (2008, p. 42).

Para o Canadá, a apreensão sobre uma possível retaliação estadunidense é extremamente real, dado a extensão e a assimetria da relação de interdependência com os Estados Unidos. Se os Estados Unidos estivesse disposto a punir o Canadá por adotar certas políticas, então a autonomia política do Canadá, doméstica e externa, estaria limitada concretamente pelos interesses estadunidenses (BOW, 2008, p. 43).

Na maioria das considerações acerca desse tema, rejeita-se a ideia de que retaliação direta tenha desempenhado um papel importante nas relações entre Estados Unidos e Canadá. Embora Bow (2008, p. 44-45) não desconsidere que possa ter havido retaliações das quais não se tem provas concretas, ele acha surpreendente que nenhuma evidência circunstancial relevante de que retaliação tenha sido buscada ou sequer considerada seriamente por Washington tenha aparecido. Uma possível explicação é que o Canadá nunca tenha feito nada provocativo o suficiente para causar retaliação. Há diversos exemplos, contudo, desde a década de 1960 de momentos nos quais o Canadá adotou posturas divergentes das dos Estados Unidos,

⁶² “Retaliação é um dos vários tipos de *linkage* – isto é, um tipo de sinal de que a posição em um determinado assunto é dependente da resolução de outro problema não relacionado. Primeira e mais obviamente, retaliação se refere à *linkages* coercivos, e não cooperativos. Segundo, retaliação se refere a mudanças prejudiciais de política que são feitas depois que o país alvo foi em frente com uma política indesejada, ao invés de em antecipação a tal política. É, em outras palavras, geralmente entendida em termos de vingança, ao invés de coerção. E terceiro, a retaliação geralmente se refere à *linkages* negativos que são feitos de uma maneira reta e direta, em oposição a reações negativas mais indiretas e difusas. A parte ofendida “bate de volta” de uma forma que é cuidadosamente escolhida para deixar claro ao alvo de que essa é uma resposta a uma específica provocação anterior, mas também para mandar um sinal claro sobre as expectativas do estado que está retaliando sobre suas expectativas gerais sobre como o relacionamento deveria funcionar” (tradução nossa).

tendo as últimas sido com relação à guerra no Iraque e ao programa de defesa antimísseis (BDM).

A complexidade das relações entre os Estados Unidos e Canadá significa que há diversas maneiras de efetuar *linkage* em qualquer momento, no entanto, apenas uma pequena parte dessas maneiras envolve políticas sobre as quais o executivo estadunidense seja realmente capaz de efetuar um *linkage* retaliatório. Como destacado por Bow (2008, p. 46-47), o obstáculo mais óbvio para a realização de *linkages* pelos Estados Unidos é a separação constitucional dos poderes, que impõe limites formais às decisões do executivo, mas, principalmente, torna as negociações públicas, permitindo que grupos domésticos de interesse se oponham aos *linkages*. Para Bow (2008, p. 47), “The US is a formidable international power, but it is a 'weak' state in terms of the institutional structure of foreign policy-making, and is in that sense not well equipped to play the retaliation game”⁶³.

Conforme Keohane e Nye (1974) argumentaram, ao mesmo tempo em que a complexidade das relações EUA – Canadá permite diversos *linkages*, a crescente interdependência social entre os dois países fomentou o surgimento de coalizões políticas interessadas em manter a saúde do relacionamento bilateral em prol de seus interesses particulares. Esses grupos, portanto, monitoram as relações bilaterais com cuidado, e intervêm quando necessário para prevenir que seus interesses sofram com os *linkages* (BOW, 2008, p. 47).

Em geral, contudo, os Estados Unidos é relutante quanto a buscar retaliação, especialmente com o Canadá. De acordo com Bow (2008, p. 47), como esse tipo de diplomacia coercitiva é inerentemente provocativa, todos os estados tomam cuidado ao praticá-la, especialmente com seus aliados. Isso é particularmente verdadeiro no caso dos Estados Unidos, uma vez que retaliação e chantagem entram em conflito com o sentimento de ‘excepcionalismo’ do país; e embora nem sempre os ideais americanos sejam cumpridos, eles ainda assim limitam a ação dos diplomatas estadunidenses.

Apesar das barreiras à retaliação, há ainda outras formas nas quais políticas provocativas por parte do Canadá despertam respostas negativas de Washington. Para Bow (2008, p. 48), essas formas indiretas de pressão diplomática constituem o mais importante mecanismo de contenção sobre a independência da política externa canadense. Mas esses ‘*linkages* de rancor’

⁶³ “Os Estados Unidos são um formidável poder, mas são um estado ‘fraco’ em termos de estrutura institucional de formulação de política externa, e nesse sentido não é bem equipado para jogar o jogo da retaliação” (tradução nossa).

são ainda mais difíceis de encontrar do que a retaliação, devido à sua própria definição como sendo uma reação indireta e difusa.

Bow (2008, p. 50) defende ainda que, embora esse tipo de retaliação indireta, os *linkages* de rancor, seja importante em todos os relacionamentos internacionais, eles parecem ser ainda mais centrais na relação bilateral EUA – Canadá por dois motivos. O primeiro é que devido à complexidade e importância do relacionamento com o Canadá e a desproporcional atenção dada por Washington, existe grandes chances de o relacionamento ser governado por impressões gerais do que por fatos concretos. Segundo que as consequências e dificuldades envolvendo uma retaliação propriamente dita levam os políticos estadunidenses a expressar seu descontentamento de forma mais indireta.

Algumas reações americanas, por sua vez, não configuram uma política de retaliação, mas sim um mero ajuste em resposta às decisões políticas tomadas em Ottawa. A frustração americana pela recusa de Martin em participar da iniciativa BDM afetou a forma como as questões de defesa bilateral eram tratadas, mas não porque Washington buscou retaliar. Nesse caso, as mudanças nos protocolos de compartilhamento de informações dentro da NORAD, por exemplo, apesar de afetarem os benefícios do Canadá em participar da organização, derivaram apenas de uma necessidade de adaptar a questão ao não envolvimento canadense nesse aspecto da segurança continental (BOW, 2008, p. 48).

A substituição das negociações bilaterais *ad hoc* pela participação formal em instituições multilaterais teve como consequência o deslocamento da rede transgovernamental que até então manejava o relacionamento de acordo com a cultura diplomática. Ainda mais relevante, estabeleceu limites sobre os instrumentos políticos que cada país poderia utilizar. Os acordos de troca (tal como NAFTA), principalmente, limitaram os tipos de mudanças políticas que são aceitáveis, além de fornecer os mecanismos para que um país pressione o outro a seguir as regras. Essas camadas institucionais representam ao mesmo tempo uma limitação à autonomia estatal em geral e adicionam barreiras a alguns tipos de *linkages* (BOW, 2008, p. 51).

Na questão envolvendo as tensões diplomáticas geradas pela recusa em participar da guerra no Iraque e do sistema BMD pode-se observar esses conceitos em ação. A participação canadense na guerra não era indispensável para os Estados Unidos, no entanto, as duas recusas não deixaram de causar frustração em Washington, além de levantar dúvidas sobre o valor do Canadá enquanto aliado. Essas frustrações levantaram especulações acerca da possibilidade de retaliação, em especial com relação aos protocolos de segurança fronteiriça. Enquanto não há dúvidas de que um aumento considerável da segurança na fronteira impactaria fortemente a

economia canadense, essa medida também provocaria poderosos interesses políticos nos EUA relacionado às multinacionais que tem sua rede de produção dividida entre os dois países (BOW, 2008, p. 52-53).

Uma retaliação direta seria, portanto, muito custosa domesticamente, além de difícil de se aprovar pelos meios institucionais. Os *linkages* de rancor, por sua vez, eram maneiras mais fáceis de demonstrar o descontentamento de Washington com seu vizinho. Bow (2008, p. 53) aponta para evidências circunstanciais que levam a crer que esses *linkages* ocorreram durante 2004 e 2005, quando diversas mudanças políticas que claramente feriam os interesses canadenses foram realizadas, gerando pressão sobre Ottawa. As mais relevantes foram a longa campanha protecionista contra a carne e madeira canadenses, e o projeto de divisão do Devil Lake na Dakota do Norte. A administração de Bush não fez nada para piorar esses problemas para o Canadá, assim como não fez nada para melhorá-los. O ressentimento de Washington resultou em uma paralisação dos procedimentos burocráticos em torno dessas questões. Com a entrada do governo Conservador no poder em Ottawa, soluções temporárias foram encontradas para essas questões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema inicialmente proposto foi o de analisar o grau da autonomia na política externa canadense frente aos EUA na Guerra ao Terror, levando em consideração o nível de dependência econômica do primeiro com o segundo, e a clara distinção de poder entre eles.

Por meio de uma revisão histórica foi possível compreender as tradições diplomáticas canadenses de multilateralismo, transatlantismo e respeito ao Direito Internacional. Observou-se também, seu histórico temor pela anexação ou dominação por parte dos Estados Unidos, com uma tendência a querer diferenciar-se de seu vizinho sempre que possível. A importância das inclinações do próprio primeiro-ministro canadense também se mostraram centrais ao relacionamento bilateral, sendo possível notar “esfriamentos” na relação de acordo com o relacionamento pessoal entre os chefes de Estado dos dois países. A constante preocupação em manter o equilíbrio entre trabalhar de maneira próxima aos Estados Unidos e não deixá-los ditar as políticas interna e externa do Canadá também se tornou evidente.

Por outro lado, as formulações sobre interdependência de Nye e Keohane, e as considerações sobre retaliação por Bow, permitiram compreender as restrições à retaliação que envolvem os Estados Unidos, e que, desse modo, garantem ao Canadá um maior espaço de manobra do que se esperaria inicialmente.

A hipótese originalmente formulada entende que seria mais vantajoso para o Canadá agir em consonância com os Estados Unidos do que arriscar sofrer retaliações econômicas por parte de seu principal parceiro econômico. No entanto, com os fatos e perspectivas vistos ao longo desse trabalho, o que se entende é que a participação do Canadá na Guerra ao Terror não foi resultado de pressões, diretas ou indiretas, por parte de seu vizinho ao sul, como poderia se esperar.

Ao entrar na Guerra em 2001, havia um claro interesse canadense na questão, uma vez que este divide a segurança do continente com os Estados Unidos, não apenas literalmente, isto é, na geografia, como institucionalmente através da NORAD. Suas subseqüentes participações na guerra no Afeganistão satisfizeram a tradição transatlanticista de política externa nacional e as vontades da elite canadense. Seguiu-se a estratégia de utilizar a interdependência a seu favor, como um meio de limitar as ações unilaterais dos Estados Unidos no cenário global, sem, no entanto, se opor à sua hegemonia. Essa preocupação e proteção para com a hegemonia global norte-americana não é fruto de coerção, tampouco de gentileza, mas sim do interesse nacional canadense que muito se beneficia da configuração de poder global atual.

A participação na Guerra ao Terror não apenas buscou aumentar o status do próprio Canadá no mundo, especialmente entre as potências, como buscou reforçar a institucionalização e a multilateralização das questões de segurança. Isso se torna evidente com a recusa em participar na invasão ao Iraque em 2003, uma vez que esta não obteve o aval dos fóruns multilaterais nos quais o Canadá e os EUA estão inseridos. Uma aprovação canadense dessa ação iria contra a política que buscava limitar as ações estadunidenses através de um complexo sistema de amarras institucionais e legais.

Às especulações sobre as motivações por trás do extenso comprometimento canadense em Kandahar, como sendo fruto de um desejo de reparação das relações bilaterais EUA – Canadá em virtude da recusa de 2003, acrescentamos que esse desejo parece ter se alinhado com os interesses nacionais canadenses, e que aproveitou-se a oportunidade de fazê-lo por um meio institucional, através de uma missão com apoio e aprovação multilaterais. O Canadá não estava, contudo, disposto a ir contra seu próprio interesse nacional e estratégia de institucionalização das questões de segurança apenas para agradar seu maior aliado e hegemonia global.

Muito especulou-se sobre as sérias consequências políticas e econômicas que essa atitude de “desdém” para com os Estados Unidos fosse ter para o Canadá. O que se observou, no entanto, não apoia essa hipótese. O que os fatos políticos e dados econômicos demonstram é um contínuo aprofundamento das relações comerciais entre as duas economias. Podemos inferir que, em consonância com a teorização de Nye e Keohane (1974), a habilidade de o Canadá prejudicar os Estados Unidos, e vice-versa, depende do quanto estão dispostos a prejudicarem a si mesmos, embora claramente em níveis diferentes. A interdependência social, também destacada pelos autores, ajuda a compreender a série de empecilhos domésticos à retaliação que atuam dentro dos próprios Estados Unidos. Para além de suas fronteiras, em um contexto internacional mais amplo, no qual os Estados Unidos direciona a política global em praticamente qualquer assunto e para qualquer país, é de se esperar que tenham maiores preocupações do que um aliado e vizinho que prefere agir por meios institucionais, tal como o Canadá, e a perspectiva de sofrer um forte impacto econômico apenas para puni-los (ainda que em diferentes proporções), não parece de forma alguma maximizar os interesses estadunidenses.

É em meio a essa conjuntura essencialmente complexa que o Canadá encontra seu espaço para independência e considerável autonomia em sua política externa. Obviamente, ela se limita frente ao poder dos EUA, como acontece com qualquer outro aliado dessa potência, e mais ainda para os países que não fazem parte do tradicional círculo de potências globais

(sabidamente, Inglaterra, França, entre outros). Isso, no entanto, não anula a capacidade do Canadá em agir de forma a buscar objetivos específicos e uma maior independência por meio de sua política externa em meio a um cenário global de crescente interdependência.

REFERÊNCIAS

- BALZACQ, T. **Securitization theory: how security problems emerge and dissolve**. Routledge Taylor and Francis Group, 2010. Disponível em: <http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781135246143_sample_517646.pdf>. Acesso em: 22 mai 2016.
- BERCUSON, D. et al. **Canada**. Encyclopaedia Britannica Online. 2016. Disponível em: <<http://global.britannica.com/place/Canada/World-War-II>>. Acesso em: 06 out. 2016.
- BOW, B. Rethinking ‘Retaliation’ in Canada – U.S. Relations. In: BOW, B.; LENNOX, P. **An Independent Foreign Policy for Canada?: Challenges and Choices for the Future**. University of Toronto Press, Toronto, 2008
- BOW, B.; LENNOX, P. **An Independent Foreign Policy for Canada?: Challenges and Choices for the Future**. University of Toronto Press, Toronto, 2008.
- BRITANNICA ACADEMIC. **Cold War**. Encyclopaedia Britannica. 2015a. Disponível em: <<http://academic.eb.com/levels/collegiate/article/24721>>. Acesso em: 6 out. 2016.
- _____. **Apartheid**. Encyclopaedia Britannica. 2015b. Disponível em: <<http://academic.eb.com/levels/collegiate/article/7978>>. Acesso em: 6 out. 2016
- BUREAU OF WESTERN HEMISPHERE AFFAIRS. **U.S. Relations With Canada**. 2015. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2089.html>>. Acesso em: 14 abril 2016.
- BUZAN, B.; HENSEN, L. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.
- _____.; WEAVER, O.; WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc. 1998. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/243026486/Buzan-Barry-Security-a-New-Framework-for-Analysis>>. Acesso em: 22 mai 2016
- CANADA AND THE UNITED STATES OFFICIAL WEBSITE. **Security and Defence Cooperation**. 2015. Disponível em: <http://www.can-am.gc.ca/relations/security_defence-securite_defense.aspx?lang=eng>. Acesso em: 6 out. 2016.
- CANADIAN BROADCASTING CORPORATION. **Suez Canal Crisis: Lester B. Pearson pulls the world back from the brink of war and wins the Nobel Peace Prize**. s.d. Disponível em: <<http://www.cbc.ca/history/EPISCONTENTSE1EP15CH1PA3LE.html>>. Acesso em: 6 out. 2016.
- CIA WORLD FACTBOOK. **Canada**. 2016. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html>>. Acesso em 20 out 2016.
- _____. **United States**. 2016 Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>>. Acesso em 20 out 2016.

CLARKSON, S. Smart borders and the rise of bilateralism: the constrained hegemonification of North America after September 11. **International Journal**, v. 61, n. 3, p. 588-609, 2006. Disponível em: <<http://ijx.sagepub.com/content/61/3/588.full.pdf+html>>. Acesso em: 12 abril 2016.

COOK, T. **The Battle of Vimy Ridge, 9-12 April 1917**. Canadian War Museum. Ottawa, s.d. Disponível em: <http://www.warmuseum.ca/cwm/exhibitions/vimy/index_e.shtml>. Acesso em: 06 out. 2016.

DINIZ, E. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. In: **3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política**, 2002, Niterói, p. 2-21.

HAGLUND, D. **North Atlantic Treaty Organization (NATO)**. Encyclopædia Britannica Online, 2016. Disponível em: <<https://global.britannica.com/topic/North-Atlantic-Treaty-Organization>>. Acesso em: 9 set. 2016.

JAHN, G. **The Nobel Peace Prize 1957 - Presentation Speech**. Oslo. 1957. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1957/press.html>. Acesso em: 6 out. 2016.

KEOHANE, R.; NYE, J. Introduction: The Complex Politics of Canadian-American Interdependence. **International Organization**, v. 28, n. 4, Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations, outono de 1974, p. 595-607.

LIBRARY AND ARCHIVES CANADA. **Sir John Alexander Macdonald - Canada's 1st Prime Minister**. 2016a. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=1>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Alexander Mackenzie - Canada's 2nd Prime Minister**. 2016b. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=2>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Sir Wilfrid Laurier - Canada's 7th Prime Minister**. 2016c. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=7>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Sir Robert Laird Borden - Canada's 8th Prime Minister**. 2016d. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=8>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **William Lyon Mackenzie King - Canada's 10th Prime Minister**. 2016e. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=10>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Arthur Meighen - Canada's 9th Prime Minister**. 2016f. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=9>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Richard Bedford Bennett** - Canada's 11th Prime Minister. 2016g. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=11>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Louis Stephen St. Laurent** - Canada's 12th Prime Minister. 2016h. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=12>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Lester Bowles Pearson** - Canada's 14th Prime Minister. 2016i. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=14>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **John George Diefenbaker** - Canada's 13th Prime Minister. 2016j. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=13>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Pierre Elliott Trudeau** - Canada's 15th Prime Minister. 2016k. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=15>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Martin Brian Mulroney** - Canada's 18th Prime Minister. 2016l. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=18>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Joseph Jacques Jean Chrétien** - Canada's 20th Prime Minister. 2016m. Disponível em: <<http://www.bac-lac.gc.ca/eng/discover/politics-government/prime-ministers/pmportrait/pages/item.aspx?PersonId=20>>. Acesso em: 6 out. 2016.

LUSZTIG, M. The Evolution of Liberalization in Canada's Trade Policy. In: JAMES, P.; MICHAUD, N.; O'REILLY, M (Org). **Handbook of Canadian Foreign Policy**. Lanham: Lexington Books, 2006.

MASSIE, J. Canada's war for prestige in Afghanistan: A realist paradox? **International Journal**, v. 68, n. 2, p. 274-288, jun 2013. Disponível em: <<http://ijx.sagepub.com/content/61/3/588.full.pdf+html>>. Acesso em: 14 abril 2016.

_____; ROUSSEL, S. Le dilemme canadien face à la guerre en Irak, ou l'art d'étirer l'élastique sans le rompre. In: MACLEOD, A.; MORIN, D. **Diplomaties en guerre: Sept États face à la crise irakienne**, Montreal, Athéna Edition, 2005.

_____. Elite consensus and ineffective strategic narratives: The domestic politics behind Canada's commitment to Afghanistan. In: DE GRAAF, B.; DIMITRIU, G.; RINGSMOSE, J. **Strategic Narratives, Public Opinion, and War: Winning domestic support for the Afghan War**, Nova York, Routledge, p. 98-117, 2015.

MCKERCHER, A. Dealing with Diefenbaker: Canada - US relations in 1958. **International Journal**, v. 66, n. 4, p. 1043-1060, 2011. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/23104410>>. Acesso em: 6 out. 2016.

MEYER, B. **U.S. – Canada Free Trade Agreement of 1989**. Encyclopedia of Business, 2ª ed., Reference for business. s.d. Disponível em:

<<http://www.referenceforbusiness.com/encyclopedia/Thir-Val/U-S-Canada-Free-Trade-Agreement-of-1989.html>>. Acesso em: 6 out. 2016.

MICHAUD, N. The Prime Minister, PMO, and PCO: Makers of Canadian Foreign Policy? In: JAMES, P.; MICHAUD, N.; O'REILLY, M (Org). **Handbook of Canadian Foreign Policy**. Lanham: Lexington Books, 2006.

MILLETT, A. **Korean War**. Encyclopædia Britannica Online, 2016. Disponível em: <<https://global.britannica.com/event/Korean-War>>. Acesso em: 6 out. 2016

NAFTA NOW. **Results: North Americans Are Better Off After 15 Years of NAFTA**. 2013. Disponível em: <http://www.naftanow.org/results/default_en.asp>. Acesso em: 6 out. 2016.

NORTH AMERICAN AEROSPACE DEFENSE COMMAND. **NORAD Agreement**. s.d. Disponível em: <<http://www.norad.mil/About-NORAD/NORAD-Agreement/>>. Acesso em: 6 out. 2016.

NYE, J. Soft Power. In: NYE, J. **Bound to Lead: The Changing Nature of American Power**. Basic Books, Nova York, 1990.

OFFICE OF THE HISTORIAN. **The Truman Doctrine, 1947**. Bureau of Public Affairs - United States Department of State. s.d. Disponível em: <<https://history.state.gov/milestones/1945-1952/truman-doctrine>>. Acesso em: 06 out. 2016.

PAQUIN, J. Canadian Foreign and Security Policy: Reaching a Balance Between Autonomy and North American Harmony in the 21st Century. **La politique étrangère du Canada**, 2009 p. 99-106. Disponível em: <http://www.cms.fss.ulaval.ca/upload/pol/fichiers/cfp_article.pdf>. Acesso em: 17 abril 2016.

_____.; BEAUREGARD, P. Shedding light on Canada's Foreign Policy Alignment. **Canadian Journal of Political Science**. v. 46, n. 3, p. 617-643, 2013.

PEDAHZUR, A.; WEINBERG, L.; HIRSCH-HOEFLER, S. The Challenges of Conceptualizing Terrorism. **Terrorism and Political Violence**, v. 16, n° 4, p. 777-794, 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/095465590899768>>. Acesso em: 25 mai 2016

PARLIAMENT OF CANADA. **Canada-United States Inter-Parliamentary Group**. 2011. Disponível em: <<http://www.parl.gc.ca/IIA/Association.aspx?Language=E&DCId=4&DTId=6&P=overview&ORGId=1383>>. Acesso em: 6 out. 2016.

ROZENTAL, A. The security and prosperity partnership: An overview. **International Journal**, 2006, v. 61, n. 3, p. 541-544. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40204189>>. Acesso em: 27 set 2016.

SPENCER, A. Questioning the Concept of 'New Terrorism'. **Peace Conflict & Development**. v. 8, jan 2006. Disponível em: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/def_newterrorism.pdf>. Acesso em: 25 mai 2016.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. **Trade in Goods with Canada**. 2016. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c1220.html>>. Acesso em 20 out 2016.