

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

MICHEL DUQUETTE

EL 3 DE OCTUBRE DE 1987, después de arduas negociaciones —a las que precedieron, es menester aclarar, dieciséis meses de exhaustivos trabajos preparatorios en la Comisión Bilateral— Canadá y Estados Unidos quedaron satisfechos con el contenido del primer Acuerdo de Libre Comercio (ALC) que entró en vigor el 1º de enero de 1989. Este episodio de alta política en el ámbito de América del Norte intenta acabar con un decenio de relaciones hasta cierto punto ásperas entre dos vecinos (hay que tener en cuenta que Canadá —sobre todo la provincia de Ontario— es el principal socio comercial del gigante estadounidense). Según el Acuerdo, los firmantes se comprometen a reducir sustancialmente, por etapas, las barreras a sus intercambios y fomentar la competencia de sus respectivos sectores privados. Esta iniciativa tan importante, que el Partido Conservador de Brian Mulroney tomó desde fines de 1985, goza en Canadá, desde la apertura de las negociaciones, de tal visibilidad política y provoca tal debate “nacional” que se debe ver, con justicia, como elemento esencial de la lucha que la política neoconservadora lleva a cabo desde su llegada al poder en septiembre de 1984.

Los especialistas coinciden en que el ALC es el tratado más importante que se haya firmado hasta la fecha en América del Norte. Su alcance parece aún mayor que el del pacto militar multilateral firmado durante la Guerra Fría entre los países de la OTAN. Es más, su interés rebasa la estricta relación bilateral y abarca todo el sistema de equilibrio estratégico continental, problema esencial para la armonía de los intercambios Norte-Sur en el continente americano. Tampoco está exento de profundas implicaciones para la posición estratégica de América Latina en relación con los conjuntos europeos, socialista y del extremo oriente. Constituye también una audaz extensión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) —del cual Canadá y Estados Unidos, recordémoslo, son firmantes— y, en cierta medida, va más allá de las prácticas instituidas desde la posguerra dentro de este régimen.

Sin embargo, como se verá más adelante, el ALC no está exento de paradojas; por un lado está contra la tendencia mundial al incremento del proteccionismo entre bloques económicos, pero, por otro, protege durante un periodo bastante largo, diversos sectores “sensibles” de la economía de los dos países. Como si ambos protagonistas, temiendo “perversas” consecuencias imprevisibles del Acuerdo sobre los sectores más débiles de su aparato productivo, reflexionaran un momento a fin de, por una parte, perpetuar el proteccionismo “necesario” —que es garantía de la supervivencia de aquellas actividades que se debilitan— y, por otra, tener tiempo para instalar mecanismos de adaptación y armonización, y hasta de reglamentación de litigios que no puede dejar de haber entre las partes.

Me referiré primero a la originalidad del ALC; lo que lo distingue de la política nacionalista canadiense de fines del decenio pasado. Para empezar, hablaré de los dos pilares de la estrategia económica canadiense, la Agence de Tamisage des Investissements Étrangers (Foreign Investment Review Agency, FIRA) a partir de 1974 y el Programa Energético Nacional (PEN) de 1980 a 1985, que en algo contrarrestaron las tendencias continentalistas y unificadoras, presentes desde hace casi un siglo en ambos lados del paralelo 45°. Después de exponer los antecedentes del ALC (viejos intentos o proyectos más nuevos de tratados de *reciprocidad* —conocida fórmula que se usa en Canadá—) esbozaré el primer balance del Pacto Automotriz de 1965, piedra angular del presente Acuerdo; aludiré al aumento de partidarios del libre intercambio, llegados al poder en 1984 y, en seguida, al contenido del Acuerdo, distinguiendo bien, de entre los sectores más afectados, cuáles lo están menos y cuáles fueron excluidos del texto. Retomaré los principales argumentos del debate político que el ALC provocó durante las elecciones de 1988, identificando las fuerzas presentes (partidos políticos, centrales sindicales, círculos de negocios) y el contenido de sus intervenciones. Analizaré, por último, las perspectivas que abrió el Tratado, tanto de manera bilateral como frente a las numerosas dificultades en el mercado mundial de intercambios, se trate de países desarrollados —sobre todo los europeos o del lejano oriente— o de países en desarrollo.

EL NACIONALISMO ECONÓMICO DE LA ERA TRUDEAU

En una investigación anterior¹ me referí a las quejas de los socios pro-

¹ Véase mi artículo “Libéralisme ou nationalisme dans la politique énergétique

vinciales del gobierno federal y de la industria bajo control extranjero, a propósito de los aspectos discriminadores de la estrategia económica canadiense a finales del régimen liberal de Pierre E. Trudeau. La política sobre energéticos, en particular, afectó seriamente las relaciones entre Canadá y Estados Unidos. Ese conflicto se ubicaba en uno más grande: Canadá buscaba desde hacía diez años una "tercera vía" e intentaba diversificar sus intercambios acercándose a Gran Bretaña, la Comunidad Europea (CE) y el Tercer Mundo. Para éste instituyó la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) como directora de proyectos de cooperación destinados a abrir el camino para que Canadá penetrara en esos países.²

Si se admite que el objetivo de "canadización" de la industria local de hidrocarburos era lo más importante para el PEN, hay que reflexionar con cuidado sobre cada uno de los objetivos de esa política. Primero, Ottawa quería asegurar para los canadienses, en 1990, por lo menos el 50% de la propiedad del sector productor de petróleo y gas natural, en vez del 30% de 1979. Después quería favorecer, por medio del sistema bancario nacional, la participación sustantiva de los canadienses en las grandes empresas del sector gracias a las recompras. Esto tenía que impulsar el auge de algunos "gigantes" de propiedad nacional, como Dome, Canterra y Norcen, en el momento de la exploración en las zonas vírgenes o en el territorio de las provincias productoras (Alberta, Saskatchewan). Finalmente, imponer la participación obligatoria del gobierno de Canadá, por medio de la empresa pública Petro-Canadá, establecida en 1975, en los proyectos de desarrollo de las zonas vírgenes (tierras interiores del Ártico y el Atlántico norte, bajo jurisdicción federal), consideradas "prioritarias" por el PEN. En el corto plazo, esto significaba un aumento importante de la propiedad federal en ese sector. Por medio de su política energética, el Estado obtenía una potente palanca para el desarrollo económico y se convertía en el primer empresario del país, "estrictamente hablando", en el ámbito petrolero a principios del decenio, cuando empezó la especulación en el mercado mundial.

Fue relativamente fácil para la industria extranjera llegar a un acuerdo respecto a la primera oleada de críticas. Bajo la idea de cana-

canadienne?" en Yves Bélanger, Dorval Brunel *et al.*, *L'ère des libéraux: le pouvoir à Ottawa de 1963 à 1984*, Quebec, Presses de l'Université du Québec, 1989, pp. 211 ss.

² Prácticas llevadas a cabo desde la época de la Política Petrolera Nacional (PPN/NOI) de 1961 a 1974 y aún visibles hasta 1980. Sobre el tema véase Bruce Doern y Glen Toner, *The Politics of Energy: The Definition and the Implementation of the National Energy Program*, Toronto, Methuen, 1984.

dización, el gobierno federal sólo buscaba aumentar sustancialmente sus ingresos. Es evidente que hizo esto a causa del aumento notable en los gastos, sobre todo sociales. De ahí la necesidad de subrayar la evidente relación entre el PEN, con su política empresarial y de “desarrollo”, y las cargas sociales que impuso el modelo de posguerra y que agravaron la crisis fiscal de los años setenta. Los conservadores no tardaron en criticar que el sector público hubiera invadido la producción de energía. De ahí la frase lapidaria: “The state is not in business” Después de convertir el PEN en su caballito de batalla —sobre todo en el oeste a partir de 1980— ése fue el primer coloso que derribaron los conservadores al llegar al poder.

La perspectiva del gobierno estadounidense, durante el primer mandato de Ronald Reagan, parece tan sesgada cuanto diferente a la de la industria. Según Washington, el gobierno canadiense, hablando en nombre de su país y del interés nacional, pretendía “nacionalizar” el sector de hidrocarburos por todos los medios a su alcance; de esta forma contravenía los equilibrios tradicionales federal-provincial y canadiense-estadunidense. Las empresas de Estados Unidos se sentían más libres negociando con las provincias, a las cuales la Constitución reconoce jurisdicción para explotar los recursos naturales. Éstas buscan siempre acelerar la diversificación económica de sus regiones y aumentar su base autónoma de financiamiento.³

A partir de ese momento, el gobierno federal pretendía imponerse a los protagonistas. El estímulo a las empresas y el financiamiento para la exploración se destinaron invariablemente —a costa de la exploración en las provincias— a las tierras vírgenes que controlaba el gobierno federal. Normas discriminadoras rechazaron proyectos en los que la participación nacional era insuficiente.⁴ De esta manera, el gobierno federal, que según la Constitución es una de las tres instancias de gobierno, se arrogaba el conjunto de poderes que preveía la política energética.⁵

Desde noviembre de 1980, los estadounidenses protestaron firmemente; insistían en la contradicción flagrante entre las medidas discriminadoras del PEN, sobre todo su Programa de Estímulos al Sector Petrolero (PESP), pieza principal de la canadización, y los tratados in-

³ Respecto al modelo de diversificación económica de las provincias del oeste productoras de materias primas, sobre todo energéticos, consúltense John Richards y Larry Pratt, *Prairie Capitalism*, Toronto, MacLelland & Stewart, 1982.

⁴ Véanse los reglamentos sobre el contenido canadiense en las zonas vírgenes en *Programme d'encouragement du secteur pétrolier*, EMR, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1982.

⁵ Sobre aspectos legales de la división de poderes, véase P. Magnet, *Constitutional Distribution of Taxation Powers in Canada*, 10 Ottawa L. Rev. 473, 1978.

ternacionales que había firmado Canadá, tanto el artículo XLII del GATT, como el tratado de 1960 que creó la OCDE.⁶ Además, desde marzo de 1981, seis países miembros de esta organización protestaron contra el PEN⁷ cuando tuvo lugar el encuentro del comité de la OCDE sobre inversión y empresas multinacionales. Los extranjeros sabían bien que las provisiones que instituía la política energética no eran sino otra aplicación del decreto de 1974, que establecía la FIRA. Un lazo evidente unía a las dos instituciones, tanto en lo que concernía al establecimiento de criterios de atribución de financiamiento como a la determinación de licencias de explotación en las zonas vírgenes al otorgar el certificado de canadización.

Como la FIRA y el PEN eran los dos pilares del nacionalismo económico en ese periodo, no es de sorprender que ambos, después de ser criticados por los círculos empresariales y el gobierno estadounidenses, cayeran uno después del otro bajo la cuchilla de los conservadores cuando éstos llegaron al poder. La sección 2 del decreto de la FIRA hacía explícitas las condiciones restrictivas por medio de las cuales la inversión extranjera podía ser autorizada en Canadá: "en la medida que esto fuera benéfico para el interés nacional".⁸ Así veían la situación tanto las empresas extranjeras instaladas en Canadá como los gobiernos de Estados Unidos y Europa. Se entendería mal el firme compromiso de los conservadores con el sector privado multinacional y local, si se olvidara que los grandes dirigentes de ese partido eran empresarios o gente dedicada al cabildéo que tenían, desde hacía varios años, influencia en la buro-

⁶ Véase síntesis de las críticas del gobierno de Reagan sobre el PEN en *US-Canadian Economic Relations*, 82, State Department Bulletin, núm. 50, pp. 50-55, junio, 1982; y Jean-Paul Lacasse, "Legal Issues Relating to the Canadian National Energy Program", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 16, 1983, pp. 306 ss., 332 y 346.

⁷ *The Globe & Mail*, Toronto, 20 de octubre de 1981, B9. En esa ocasión los países expresaron su inquietud por las medidas discriminadoras, que contravenían las disposiciones llamadas de "tratamiento nacional", uno de los capítulos esenciales del tratado de 1960, el cual aseguraba la libre circulación de las inversiones en los países firmantes, incluidas las empresas multinacionales.

⁸ Esta sección del decreto establece cinco criterios de selección: 1) el efecto de la adquisición o inversión sobre actividad económica, empleo, explotación de recursos naturales, uso de componentes y servicios producidos localmente, y sobre las exportaciones canadienses en el mercado internacional; 2) grado e importancia de la participación canadiense en la empresa o el proyecto; 3) el efecto (de la adquisición o de la inversión) sobre la eficiencia industrial, la innovación y transferencia tecnológica, la innovación en la manufactura de nuevos productos que resulten de eso; 4) el efecto sobre la competencia interindustrial en el país; 5) la compatibilidad de la adquisición o inversión con los objetivos nacionales de la estrategia industrial, ya sea que se trate de políticas del gobierno central o de las provincias. *Décret instituant la FIRA*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1974, sección 2.

cracia. Con la FIRA y el PEN, las oficinas gubernamentales se habían convertido en el lugar donde se forjaban los grandes proyectos.

EL CAMBIO CONSERVADOR DE 1984

En el transcurso de 1981, la industria petrolera de propiedad extranjera recibió de sus diversas casas matrices, a instancias del Departamento de Estado norteamericano, la orden de reiniciar en Ottawa un cabildeo fuerte, capaz de desequilibrar las presiones nacionalistas de Petro-Canadá, de empresas canadienses como Nova, y del Nuevo Partido Democrático, que habían sido tan importantes cuando se formó el PEN. John Dacky fue nombrado jefe de cabildeo de la Asociación Petrolera Canadiense,⁹ ubicada en Calgary, y se le proporcionaron recursos. Abrió una oficina en Ottawa y se acercó a los *tories* de Joe Clark, quien por ese entonces estaba en la oposición.¹⁰ Se lanzó una campaña de publicidad exhaustiva en los grandes periódicos nacionales y en los partidos.

Los grupos políticos más activos en la dirección de estas quejas fueron, en el oeste, los conservadores especialistas en energía y los empresarios de Toronto, cansados del activismo político de la era Trudeau. A partir de 1982, el líder conservador Joe Clark creó un equipo de investigación y de consulta (*task force*) que influyó mucho en Harry Near, quien llegó después al Ministerio de Energía. Brian Mulroney, quebequense de habla inglesa, los mantuvo en sus cargos cuando asumió la dirección del partido en 1984. Juntos recorrieron Canadá y prepararon doce documentos, conocidos con el nombre de “documentos de Príncipe Alberto”,¹¹ recomendaciones que, por lo demás, se reiteraron en Halifax en agosto, durante la campaña electoral. Al mismo tiempo, los conservadores amenazaron con privatizar Petro-Canadá, como muestra de buena voluntad hacia la industria.

⁹ Ésta agrupaba tradicionalmente las grandes empresas, por oposición a los “independientes” que quedaron fuera.

¹⁰ Entrevista del autor con George R.M. Anderson (viceministro adjunto del Sector de Política, Programas y Economías de Energía), y Brian Emmett (director general, Dirección de la Estrategia de Energía, EMR), Ottawa, 12 de noviembre de 1986.

¹¹ Se trata de un “paquete” de políticas conservadoras anunciadas en julio de 1984 en Príncipe Alberto, sobre energía, agricultura, minas, industria forestal y transporte de granos del oeste (documentos 1 a 4, pp. 9-12), cuyo costo para el gobierno se estima entre \$1.1 y \$1.3 miles de millones sobre una base anual, según el documento preparado para el crítico financiero conservador John Crosbie y revelado por error a los periodistas de *The Globe & Mail*, Toronto, 23 de agosto de 1984.

En cuanto a las relaciones entre federación y provincias, el cabildeo en las últimas era también muy activo. Primero estaba Alberta, provincia muy conservadora; allí, Peter Lougheed tenía excelentes relaciones con Joe Clark y los *tories* federales, quienes desde la creación del PEN en 1980 defendían la causa de Alberta y habían prometido que Edmonton retomaría el control de la política energética en el oeste. Con el lema “Canadá para las comunidades”, la política conservadora de reconciliación con las provincias preveía desde entonces que las dos instancias de gobierno administrarían los recursos naturales y se regresaría a la política tradicional de apertura hacia el mercado continental. Un punto de vista esencialmente negociador se encontraba entonces en todas las declaraciones de la oposición, tanto de los *tories* como de las provincias. En las marítimas se buscaba, como es de esperar, el reconocimiento de los derechos de gestión sobre los recursos del subsuelo en el Atlántico. Hasta Quebec, que es una provincia consumidora sin posibilidad de explotar petróleo, se unió a este concierto de quejas por dos razones evidentes: primero, el enfrentamiento federal-provincial después del referéndum provocó el rechazo a cualquier política que hubieran propuesto los liberales; segundo, el anhelo de Hydro-Quebec, latente en ese entonces, de abrirse al mercado de exportación de electricidad a Estados Unidos sin tener que dar cuenta de su política a la ONE (Office National de l'Énergie).¹² En consecuencia, la naturaleza “provincialista” de la filosofía política del “Canadá para las comunidades”, que defendía Brian Mulroney, abría un camino favorable para su implantación electoral en Quebec.

Al principio de su mandato, el gobierno conservador pagó sus deudas a los productores de hidrocarburos de Alberta. Como era difícil desregular el precio del gas en el mercado interno —a causa de los múltiples programas de sustitución energética en que había subsidios federales que sostenían el crecimiento de Nova, de Gaz Métropolitain en el este y de otras empresas de gas—, se decidió, desde el 1º de noviembre de 1984, desregular el precio de la exportación. Durante el periodo del PEN habían disminuido significativamente las exportaciones al mercado estadounidense a causa de las prácticas de “contingencia”. No im-

¹² Hay una gran diferencia entre el nacionalismo económico provincial de Quebec y Alberta —hecho a base de una relación particular con el mundo de los negocios y, sobre todo, la inversión extranjera—, y el nacionalismo económico de Ottawa, sustentado en una política de coordinación y de reglamentación que restringe el capital extranjero. Entrevistas del autor (1986) con Guy Joron, ministro de Energía de Quebec de 1976 a 1980, y Louis Bollulo, director general de Comunicaciones de Hydro-Québec. Ver también, *Plan de développement d'Hydro-Québec 1986-1988. Horizon 1995*, Montreal, 1986.

portó que a ese respecto se aludiera a las medidas estadounidenses de reciprocidad y a los desventajosos precios canadienses a causa de la política federal de alineamiento de precios del gas por encima de los del “nuevo petróleo”.¹³ Sin tomar en cuenta el pasado, el gobierno de Mulroney abrió de nuevo las puertas y autorizó desde el principio la venta sin límite a Estados Unidos del gas natural de Alberta a precio de mercado.¹⁴

No hay duda de que esta medida —que se había prometido hacía tiempo— permitió enviar más gas al sur del paralelo 49° (aumentó 23 % entre noviembre de 1984 y agosto de 1985). Pero como los nuevos precios libres eran más ventajosos para los compradores estadounidenses, el aumento no repercutió en los ingresos: 3 696 millones (dólares canadienses) al finalizar el verano de 1985 en relación con los 3 674 millones del año precedente. Ahora bien, se dice que ésa es la principal fuente de divisas proporcionadas por el sector energético. La desregulación de precios no fue, pues, sinónimo de aumento en el ingreso, y el libre intercambio que en ese sector anhelaban los dos países funcionó prácticamente con pérdidas.¹⁵

Con todo, las relaciones entre Canadá y Estados Unidos mejoraron y se facilitaron las negociaciones para el libre intercambio. Durante el invierno de 1984-1985, mientras Brian Mulroney dialogaba con los estadounidenses a fin de iniciar negociaciones, su ministro de Energía se ocupaba del asunto en Ottawa y en las diversas capitales de provincia. Ambas estrategias se complementaban. Se intentaba restaurar la confianza entre los dos países y, para lograr consenso, armonizar las estrategias económicas de las dos instancias de gobierno para estimular la reactivación con una nueva ola de inversiones en el sector energético. El 15 de marzo de 1985, Mulroney recibió con gran pompa a Ron-

¹³ En *L'acte sur l'administration du pétrole*, promulgada en noviembre de 1975, los precios del gas natural eran superiores a los del petróleo.

¹⁴ Dejé de lado el objetivo de desregulación de la industria del gas en el mercado interno. Por una parte, entró en vigor el 1° de noviembre de 1986 y aún no se pueden medir las consecuencias; por otra, es algo más complejo, como reconocen los gobiernos de ambos países, que nos obliga a considerar los programas de subsidios federales para la reconversión, el transporte interprovincial de gas y la necesidad de una etapa de “desregulación gradual” (transición para el período 1985-1986). Esto es materia para un artículo, pero se necesitan estadísticas que aún no se han publicado. Mientras tanto, para una aproximación preliminar, el lector puede consultar *Agreement Among the Governments of Canada, Alberta, British Columbia and Saskatchewan on Natural Gas Markets and Prices*, EMR, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1986.

¹⁵ Peor aún, estas ventas se hicieron antes de la caída drástica de los precios de los hidrocarburos en diciembre de 1985.

ald Reagan en Quebec: fue la “cumbre irlandesa” a la que el emotivo dueto musical Mulroney-Reagan le dio aires de opereta. El 28, el ministro de Energía anunció un acuerdo de principios sobre petróleo y gas natural entre Ottawa y las provincias productoras: Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica.

No hay que olvidar que en Canadá las diferencias regionales son muy importantes y explican en buena parte la percepción diferente, a veces contradictoria, que tienen los canadienses de sus relaciones con Estados Unidos. Las demás ven en Ontario —provincia rica, y con más de nueve millones de habitantes— una suerte de egoísmo que confirman muchos hechos, en especial el Pacto Automotriz de 1965 entre Canadá y Estados Unidos, que enriqueció considerablemente a dicha provincia.

PREMISAS DEL ACUERDO DE LIBRE INTERCAMBIO

El Pacto Automotriz no fue sino la última (en cuanto fechas) de las tentativas para asegurar que las dos economías se complementaran mejor dentro de la competencia internacional. Al contrario de las anteriores, resistió y dio lugar a desarrollos espectaculares. Menos suerte tuvieron, poco después de la Guerra de Secesión, los artífices del Acuerdo de Reciprocidad de 1854, concluido con gran esfuerzo para jugarle una mala pasada al librecambismo británico cuando abrogó las *Corn Laws*. Dicho acuerdo exentó de impuestos a 90% de las importaciones canadienses en Estados Unidos y no sobrevivió a las injerencias de la metrópoli británica en favor de los confederados.¹⁶

En 1879, fue elegido el conservador John A. MacDonald por su programa proteccionista y nacionalista, un tipo de “política nacional” con cuyo impulso se llevó a cabo la expansión hacia el oeste mediante la construcción del ferrocarril transcontinental (1885) y el estímulo a la industria y a la colonización de nuevas tierras.¹⁷ Se puede discutir el logro real de esta voluntad unificadora; Laxer subraya, por ejemplo el flujo masivo de inversiones europeas y estadounidenses desde esa época, o también la especialización precoz del país en el sector de extracción, los cuales habrían de volverlo tan dependiente de la incierta de-

¹⁶ Sperry Lea, *A Canada-U.S. Free Trade Agreement: Survey of Possible Choices*, Washington y Montreal, Canadian-American Committee, 1963, p. 85.

¹⁷ Gordon Laxer, *Open for Business. The History of Foreign Ownership in Canada*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

manda extranjera de materias primas.¹⁸ Esto fue particularmente evidente durante la Gran Depresión.

El líder liberal Wilfrid Laurier defendió el libre intercambio contra viento y marea cuando cada metrópoli europea (muchas veces a la cabeza de un imperio) y Estados Unidos se erizaban de barreras proteccionistas. En 1896 derrotó a los conservadores y consiguió, no sin esfuerzo, interesar a los estadounidenses en la idea. Laurier estaba a punto de concretar su propósito —pues el presidente Taft había presentado sin mucho entusiasmo un proyecto de acuerdo de reciprocidad—, cuando lo venció el conservador Borden en 1911. El jefe de los *Tories* dirigía una coalición nacionalista compuesta por industriales y agricultores de Ontario y patriotas de Quebec, quienes se oponían a una política de acercamiento con el imperio británico, que Laurier intentaba conseguir formando una marina de guerra.¹⁹ Los canadienses hicieron otros intentos en 1923 y —con Louis Saint-Laurent— en 1947-1948; todos fracasaron porque no había un interés común. Por esa razón, el Pacto Automotriz, aun cuando fue sectorial, pareció un gran éxito.²⁰

Desde la primera mitad del siglo, la industria automotriz se desarrolló bajo la protección de tarifas muy altas (35%), que llevaron a las empresas estadounidenses Ford, General Motors y Chrysler a establecer fábricas de ensamblado en Canadá. Estas empresas pensaban aprovechar la apertura al mercado de la Commonwealth cuyo comercio estaba regido por una tarifa preferencial que favorecía la producción canadiense.²¹ Esta preferencia favoreció la estructura oligopólica, que dominaron las tres grandes, lo que desalentó la participación de competidores europeos y correspondió al punto culminante de la industria estadounidense a escala mundial.²² En 1962 una crisis grave del sector propició negociaciones sobre libre intercambio. El Pacto Automotriz —muy criticado en Estados Unidos— implicaba que Canadá debía es-

¹⁸ Da importancia a que, al mismo tiempo pero con actitud contraria, Suecia adoptó una “política nacional” a base de estimular el sector empresarial y restringir las adquisiciones de extranjeros, lo que evitó la “desnacionalización” de su economía, algo que parecía inevitable con la apertura a los mercados extranjeros. *Ibid.*, p. 57.

¹⁹ Edgar W. McInnis, *The Unguarded Frontier: A History of American-Canadian Relations*, Nueva York, Russell & Russell, 1970, pp. 320-329.

²⁰ Carl E. Geigie, *The Canada-US Automotive Agreement: An Evaluation*, Montreal, Canadian-American Committee, 1970.

²¹ David A. Wilton, *Une analyse économétrique de l'Accord canado-américain sur l'automobile: les sept premières années*, Ottawa, Conseil Économique du Canada, 1976, p. 125.

²² Ruys Jenkins, *The Latin American Automobile Industry*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1987.

pecializarse en producir algunas marcas o modelos para su mercado interno y, por supuesto, para Estados Unidos; así entrarían también a Canadá numerosos modelos y equipo estadounidenses. Hasta 1976, el Acuerdo permitió el aumento de salarios y el descenso del precio de los coches, pero no tuvo ningún efecto en el volumen o la calidad de las inversiones realizadas en esta industria. Los estadounidenses no se inclinaron por invertir más en investigación y desarrollo en Canadá que en su país. Ante el aumento de competidores europeos y sobre todo japoneses, esta industria enfrentó, como se sabe, el problema de la obsolescencia desde el final de los años setenta. La crisis de Chrysler no fue sino un episodio de esa caída lenta. La mayoría de los especialistas reconocen que, a pesar de todo, el Pacto favoreció la creación de empleos, sobre todo en Ontario, e hizo posible que surgiera una industria canadiense, muy rentable, de piezas y accesorios.²³

Sin embargo, una crisis más profunda minaba la posición dominante de la economía estadounidense en el ámbito internacional; el déficit comercial de Estados Unidos, que creció en los años ochenta, dictó medidas proteccionistas. El aumento de la competencia intensificó, por ejemplo, la "guerra" comercial y de tarifas entre Estados Unidos y la CE en el comercio de cereales, vinos, licores y productos de alta tecnología. Por otra parte, con la internacionalización del comercio se firmaron más de catorce acuerdos regionales de libre comercio en los que participaban cerca de ochenta países; Canadá y Japón fueron los únicos países miembros de la OCDE que no firmaron acuerdos de ese tipo. Mientras las provincias canadienses exportadoras de materias primas sufrieron las consecuencias de la recesión que esas medidas provocaron, el centro de Canadá (Ontario y en menor grado Quebec) se benefició con la expansión del sector manufacturero y de servicios.²⁴

NATURALEZA Y CONTENIDO DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

En el federalismo que caracteriza a América del Norte, la firma del ALC suponía gran virtuosismo de los actores políticos en relación con las normas constitucionales que establecían, en Canadá, el poder de las provincias o el poder federal y, en Estados Unidos, la importancia de la

²³ Paul Wonnacot, *U.S. and Canadian Auto Policies in a Changing World Environment*, Toronto, Canadian-American Committee, 1987.

²⁴ Conseil Économique du Canada, *Le tremplin commercial: une évaluation de l'accord canado-américain*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1988, p. 44.

presidencia en relación con el congreso.²⁵ Ottawa, iniciador de las negociaciones, creó una estructura que dependía directamente del primer ministro, y otra “consultiva” que asociaba el poder federal y las provincias a cada una de las etapas de la negociación. Podríamos preguntarnos, como lo han hecho algunos especialistas, sobre la naturaleza decisoria de esa “consulta”.²⁶ Por parte de Estados Unidos, la voluntad personal del presidente Reagan y su cabildeo constante para convencer a los miembros recalcitrantes del congreso terminaron por lograr la adhesión de una mayoría de la cámara, que ratificó la gran importancia de las negociaciones. Al parecer, la oposición contra el ALC surgió porque el gobierno se mostraba incapaz de definir una estrategia comercial ante el enorme incremento del déficit comercial estadounidense; en esa circunstancia, el ALC parecía una concesión “inútil” y hasta económicamente “peligrosa”; incluso una muestra de debilidad de Reagan frente a un Brian Mulroney adúlador y astuto.²⁷

Se comprobó que los canadienses habían tenido razón en abolir la FIRA y el PEN, pues los estadounidenses entraron en las negociaciones haciendo el inventario de lo que les había molestado en las relaciones con Canadá durante los últimos diez años;²⁸ insistieron hasta que confirmaron la “buena voluntad” canadiense. Fueron sobre todo factores políticos internos y el regreso de Canadá al credo neoconservador—como dije antes—²⁹ los que alentaron la firma del Acuerdo.

A este respecto Ottawa podía contar con el consenso de siete de las diez provincias; excepción fueron Ontario, que se negaba a renegociar el Pacto Automotriz, la Isla del Príncipe Eduardo (pequeña provincia

²⁵ En Estados Unidos, la reglamentación sobre tratados de tipo económico, que establecía el papel del congreso y de la presidencia, se había redefinido en la Ley de Comercio de 1974; implicaba la posibilidad de interrumpir todo el proceso una vez terminadas las rondas de negociaciones. Este mecanismo tenía el defecto de crear interminables debates en el congreso, que minaban la credibilidad en la presidencia y podían dar lugar a incidentes diplomáticos con los países con los que negociaban. Para evitarlo, se escogió en este caso una fórmula más flexible, según la cual se informaría al congreso de cada una de las etapas de la negociación, con la posibilidad de interrumpir el proceso antes de la firma de un convenio. Gilbert R. Winham, *Trading with Canada. The Canada-U.S. Free Trade Agreement*, Nueva York, Priority Press Publications, 1988, pp. 23 ss.

²⁶ Peter Leslie y John Watts, *Canada: The State of the Federation (1988)*, Kingston, Queen's University Press, Center for Intergovernmental Relations, 1989.

²⁷ “The Senators Relent”, *The Globe & Mail*, Toronto, 24 de abril de 1986.

²⁸ Giles Gherson, “Vision Lacking in Reagan Push for Free Trade Pact”, *Financial Post*, Toronto, 14 de junio de 1986.

²⁹ Michel Duquette, “Politiques canadiennes de l'énergie et libre-échange, ou le sacrifice d'Iphigénie”, *Études Internationales*, vol. XX, núm. 2, marzo, 1988.

CUADRO 1
Las negociaciones Canadá-Estados Unidos

<i>Etapas</i>	<i>Duración</i>	<i>Actividades</i>
Primera	21 de mayo al 28 de septiembre de 1986	Encuentros preliminares (5) en grupos de trabajo
Segunda	12 de noviembre de 1986 al 23 de septiembre de 1987	Sesiones de negociación (17); Canadá abandona la mesa
Tercera	28 de septiembre al 3 de octubre de 1987	Encuentro de ministros y de consejeros; convenio preliminar
Cuarta	5 de octubre al 11 de diciembre de 1987	Redacción del documento final; últimas negociaciones

del Golfo de San Lorenzo sin perspectiva de exportar), y Manitoba, donde gobernaba Pawley (del Nuevo Partido Democrático) con tendencias socialdemócratas y antiestadunidenses. Pero Canadá tenía en su contra la posición poco cómoda de “instigador” de las negociaciones; su deber era dar los primeros pasos y, el primero de ellos, hacer concesiones. El Acuerdo que salió de esa negociación desigual fue —como reveló Simon Reisman, primer negociador canadiense— “lo mejor que pudo conseguirse en tal situación”. No todos recibieron el Acuerdo con aquiescencia, ya que fue el origen de un debate épico que marcó la campaña electoral del otoño de 1988.

Pero veamos el contenido del ALC. Distinguiré los sectores más afectados de los menos afectados y al final enumeraré los que fueron excluidos del Acuerdo. Interpretaré las razones por las que los avances hacia la armonización de intercambios se vieron más en unos sectores que en otros, y expondré las consecuencias de algunas presiones proteccionistas, tanto estadounidenses como canadienses, presentes durante las negociaciones.

El elemento más espectacular del ALC, aunque recibió menos publicidad y comentarios, fue el convenio sobre aranceles aduaneros. Éstos se eliminarán por completo en un periodo de diez años (1989-1999); algunos, al ponerse en vigor el Acuerdo, los demás, según una escala decreciente pero constante de cinco a diez años. Se eliminaron de inmediato los aranceles para computadoras, pescado, cuero, aluminio en bruto, máquinas distribuidoras, algunos equipos para la industria del papel, ciertos productos de papel y porcinos, pieles, whisky, alimentos para animales, aleaciones de fierro, esquís y motocicletas.³⁰

³⁰ Gouvernement du Canada, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le commerce: la clé de l'avenir*, Ottawa, Ministère des Affaires Extérieures, copia 4-1-88, diciembre, 1988.

En un periodo de cinco años se abolirán las tarifas aduanales para carros de metro, impresos, pinturas, explosivos, productos químicos (con excepción de los medicamentos), piezas automotrices, muebles,³¹ y gran parte de la maquinaria. Los derechos se eliminarán a lo largo de diez años para casi todos los productos agrícolas y textiles, ropa, chapas de madera, vagones de ferrocarril, acero, aparatos eléctricos, barcos deportivos y llantas. En cuanto a las modalidades de aplicación, y teniendo en cuenta el comercio abundante por vía marítima o por carretera entre los dos países, el convenio procura reducir, hasta donde sea posible, el poder discrecional de las aduanas fronterizas, se trate de reglamentaciones técnicas, normas de embalaje o certificados de origen. La abolición de tarifas incluye también algunos bienes que posean materias o componentes que provienen de ultramar, en proporción de por lo menos 50% de su valor nominal declarado.

Los productos con menos competencia al otro lado de la frontera se exentaron de aranceles antes que ninguno; las computadoras por lo general son estadounidenses, pero las pieles y hasta el aluminio son productos casi exclusivamente canadienses. La dificultad es mayor para los demás productos; así, en la última categoría se encuentran muchos bienes que producen ya sea industrias bien protegidas (química) o sectores débiles cuya capacidad productiva disminuye y se mantienen gracias a subsidios (textiles y siderurgia).³² Para estos productos, es necesario un periodo de "adaptación" y modernización tecnológica, como lo estipula el texto del ALC.³³

Otro objetivo importante del ALC concierne a las inversiones, condición *sine qua non* de la adhesión de Estados Unidos al Tratado. Aquí, como en lo demás, el terreno se preparó durante largo tiempo. En los años setenta y ochenta los canadienses invirtieron cada vez más en Estados Unidos; esas inversiones pasaron de 20% del valor del capital canadiense en el extranjero en 1974 a 60% en 1987.³⁴ Los especialistas ya habían observado esa tendencia a la "multinacionalización" del capital canadiense.³⁵ De esta manera, la posición de Canadá, sobre todo

³¹ Ghislain Hallé, *L'industrie québécoise du meuble à l'heure du libre-échange*, Montreal, Confédération des syndicats nationaux, 1988.

³² Conseil Économique du Canada, *Sous les feux de la concurrence. L'adaptation dans le secteur manufacturier*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1988.

³³ Gouvernement du Canada, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, une évaluation économique*, Ottawa, Ministère des Finances, diciembre, 1987, p. 41.

³⁴ A.E. Salarian, "Investment Aspects of the Canada-U.S. Free Trade Agreement", en Smith y Stone (eds.), *Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement*, pp. 123 ss.

³⁵ Jorge Niosi, "La multinationalisation des firmes canadiennes-françaises", *Recherches sociographiques*, Quebec, abril, 1983.

después de la EIRA y el PEN, parecía muy desventajosa. Así, no pudo evitar ceder —pese a la fuerte controversia que esto ocasionó— a lo que reclamaban los estadounidenses, aunque fuera el acceso sin discriminación a todo tipo de actividades en Canadá, excepto los llamados sectores “estratégicos” como defensa e industrias culturales. La liberación de las normas de selección de inversiones se dio gracias a un arreglo bilateral; Canadá subió de 5 a 150 millones de dólares el precio a partir del cual las adquisiciones (*take-overs*) tendrán que ser sometidas al arbitraje de “Investissement Canada”, sucesor de la EIRA. Esto significa que cuando alguna empresa estadounidense quiera comprar una de las cientos de miles de sociedades incorporadas, ya sólo alrededor de 600 estarán obligadas a pedir aprobación federal.

El ALC es innovador también en los servicios que, como se sabe, representan hoy día una fracción importante de los intercambios económicos internacionales, sobre todo en América del Norte. Se trata del primer acuerdo internacional que incluye la liberación de ese sector de actividades. El artículo 1402:5 del Acuerdo excluye expresamente toda la legislación vigente, lo que equivale a una protección de lo que ambos países ya han adquirido, pero también prohíbe cualquier discriminación en el futuro. La cláusula del “tratamiento nacional” se aplicará a las nuevas empresas que operen en uno u otro país, medida que no obliga a las partes a operar en los dos países a la vez. Así, seguramente se frena el desarrollo de filiales, que durante tanto tiempo caracterizaron a las legislaciones proteccionistas. En cuanto a los sectores vitales de los servicios, algunas disposiciones especiales buscan confirmar la no discriminación, ya sea que se trate de contratos de construcción (certificados y licencias), de turismo, o de informática y de telecomunicaciones en donde se prohíbe, hecho muy significativo, que surjan monopolios estatales que desplacen a las empresas privadas.³⁶ Canadá insistió —y se le concedió— en liberar la circulación de recursos humanos en ese sector; también quería incluir el sector de transportes, pero se lo impidió la oposición decidida de la industria estadounidense del transporte marítimo. Como muestra este capítulo incompleto del ALC, queda mucho camino por recorrer para realmente liberar el sector de servicios a escala continental y, *a fortiori*, internacional.

Lo relativo a la energía debe considerarse también como uno de los principales rubros del ALC. Ahí también, una vieja tradición de libre circulación de energéticos anunciaba, a plazo más o menos largo, ya una ruptura que favorecería las prácticas proteccionistas, como suce-

³⁶ Gouvernement du Canada, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le commerce: la clé de l'avenir*, op. cit., pp. 197 y ss.

dió de 1976 a 1984, ya el madurar de las tendencias unificadoras que dicta la misma geografía de América del Norte. Canadá, segundo país productor de energéticos en la OCDE y primer productor per cápita, es desde hace mucho el primer proveedor de gas natural de Estados Unidos. Tanto California como la región del oeste medio norteamericano son clientes importantes de Canadá desde los años cincuenta. Nuestro país proporciona 13% de las importaciones estadounidenses de petróleo y productos petroleros así como la totalidad de sus importaciones de gas; y puesto que desde 1969 ha disminuido la producción en Estados Unidos, las exportaciones de Canadá están destinadas a afianzarse en ese mercado. Ahora se entienden mejor los objetivos proteccionistas del PEN: había que evitar de cualquier forma que el país estuviera primero al servicio de su cliente privilegiado y después al del mercado secundario del este canadiense —sometido a la incertidumbre de la coyuntura petrolera— y, de esta manera, impedir que el posible agotamiento de reservas tuviera mayores consecuencias en la economía nacional.³⁷

Como la demanda estadounidense tenía que aumentar, tanto en hidrocarburos como en electricidad (este último sector de actividad había sido objeto hasta ahora de medidas restrictivas), prácticamente todos los obstáculos bilaterales al comercio de energía se quitaron gracias al ALC. En caso de haber escasez mundial, Estados Unidos tendría acceso más seguro a fuentes de energía, que le darían capacidad de resucitar un viejo sueño de la época aislacionista: la autarquía. Sin duda, con sus inmensos recursos de hidrocarburos, México podría ser llamado, en caso de crisis mundial, a desempeñar un papel importante en ese dispositivo estratégico de aprovisionamiento energético.³⁸ Pero a la inversa de México, el Acuerdo parece amenazar el sector petrolero canadiense, si se tienen en cuenta las reservas limitadas. En efecto, las disposiciones que podrían proteger las decrecientes reservas canadienses son débiles; peor aún, prohíben a Ottawa buscar un mayor rendimiento para sus reservas en otros mercados si el precio internacional llegara a ser superior al que ofrece el cliente estadounidense. He ahí otra posibilidad de conflicto entre los socios.

El caso de la fuerza hidroeléctrica y el gas natural es muy diferente,

³⁷ Conseil Économique du Canada, *Le tremplin commercial*. . . , *op. cit.*, p. 13.

³⁸ En un aspecto tan neurálgico y tan controvertido como el aprovisionamiento mutuo en caso de crisis, los artífices del ALC se mostraron más astutos que originales. En efecto, aunque en época de escasez Canadá tenga derecho a limitar sus exportaciones de energéticos a Estados Unidos, debe sin embargo comprometerse a proveer a los importadores estadounidenses la proporción acostumbrada. Así pues, no habrá derechos especiales para la exportación o la importación.

pues Canadá cuenta con reservas casi inagotables. Al asegurarse un mercado de exportación también vasto, el ALC hace posible la explotación de recursos canadienses, particularmente en zonas alejadas, que exigen grandes inversiones.³⁹ Algunos objetan que tales proyectos no pueden ser, para fines prácticos, sino inserciones estadounidenses en suelo canadiense, como fueron las concesiones a países occidentales en el Golfo Pérsico hasta los años setenta.

LOS SECTORES MENOS AFECTADOS POR EL ALC

Entre los sectores que recibieron del ALC beneficios menores de lo previsto, se encuentran el automotriz, el agrícola, el de licores y el de adquisiciones del sector público. De manera diversa, estas actividades han quedado fuera de la aplicación del Acuerdo, parcial o temporalmente; las industrias culturales, como señalé antes, quedaron totalmente fuera.

El Pacto Automotriz —firmado en 1965— es responsable, hoy día, de un tercio de los intercambios comerciales entre Estados Unidos y Canadá, equivalente a 44 mil millones de dólares en 1988. Las partes de automóviles, en el conjunto de las exportaciones canadienses, aumentaron de 4.1% en 1965 a 28.4% en 1986. Actualmente, la industria de material de transporte, incluidos los automóviles, es el mejor ejemplo de especialización intrasectorial, resultado de la liberación de intercambios y de una mayor orientación exportadora.⁴⁰ Sin duda, el Pacto ha servido también para aumentar la complementariedad de las economías de ambos países; Estados Unidos compró un poco más de 80% de las exportaciones manufactureras de Canadá en 1967, y 90.5% en 1986.

Sin modificar las reglas vigentes, el ALC presenta una “segunda naturaleza” proteccionista al no extender a otras empresas automotrices instaladas en Canadá (Volkswagen, Toyota, Hyundai) las ventajas de la franquicia prevista para las importaciones. En efecto, sólo tienen derecho a la franquicia vehículos cuyos costos directos de transformación y cuyos componentes canadienses o estadounidenses representen

³⁹ Gouvernement du Canada, *Le libre-échange et l'énergie*, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1988, p. 9.

⁴⁰ R.G. Lipsey y M.G. Smith, *Canada's Trade Options in a Turbulent World*, Montreal, Institut C.D. Howe, 1985, p. 109.

por lo menos el 50% del valor total (esta parte del Acuerdo fue muy debatida en Estados Unidos); los fabricantes locales pidieron que ese porcentaje se aumentara a 60, pero no tuvieron éxito. Además, se levantó el embargo para todos los autos usados que provinieran de Estados Unidos. De todas formas, diez años no serán suficientes para quitar totalmente las tarifas aduaneras del equipo importado (piezas y vehículos) perteneciente a marcas y modelos de los dos países.¹¹ Estos compromisos son muestra de las dificultades que tiene la industria automotriz estadounidense con sus competidores europeos y japoneses. Se trataba de evitar que en este sector de actividades en decadencia, dichos competidores se sirvieran de las disposiciones del ALC para consolidar su posición estratégica en Canadá, e invadir así masivamente el mercado estadounidense.

No es de sorprender que el ALC haya sido ineficaz en el sector agrícola, que tuvo muchos problemas en los años ochenta, y que la deuda de los productores haya crecido de manera incontrolable.¹² Ambos países son exportadores importantes y practican desde hace mucho el proteccionismo, ante el cual la CE y Japón reaccionan con más proteccionismo. Esta estructura competitiva, que convierte a los socios norteamericanos en dos rivales entre otros muchos, sólo se mantiene gracias a subsidios (aunque ambos reconocen que éstos sólo contribuyen a que se consuman los recursos de sus gobiernos). No se espera desarrollo importante mientras no haya más regulación multilateral que ponga término a la guerra comercial emprendida en ambos lados del Atlántico desde la presidencia de Reagan. Se puede decir que el mayor éxito del ALC en este sector fue salvar un escollo, es decir, dejar de lado la espinosa cuestión de los subsidios, pues si alguna de las partes la hubiera mencionado se habría llegado seguramente al enfrentamiento y las negociaciones habrían fracasado.

Aunque el Acuerdo prevé la abolición de tarifas a productos agrícolas de aquí a diez años, también le permite a Canadá imponer nuevas tarifas a frutas y verduras si los precios de éstas llegaran a bajar mucho. En principio, las exportaciones canadienses de cerdo deberían tener más éxito que las de pollo, las cuales podrían quedar fuera del mercado por los costos tan bajos de la avicultura estadounidense. Los productores californianos de fruta y vino pueden competir ventajosamente con Canadá. Durante mucho tiempo, para proteger las provin-

¹¹ Gouvernement du Canada, *CanadExport: Bulletin Accord de libre-échange*, Ottawa, Ministère des Affaires Extérieures, vol. 7, núm. 10, 31 de mayo de 1989.

¹² En 1989 se calculaba la deuda acumulada por productores agrícolas de Estados Unidos en 220 mil millones de dólares.

cias vinícolas de Ontario y Columbia Británica, se impusieron tarifas elevadas a los productos estadounidenses. Con excepción de las aplicadas a la cerveza, estas tarifas quedan abolidas, pero como la venta de bebidas alcohólicas es de jurisdicción provincial y se hace por medio de las sucursales de la administración pública bajo control de las provincias —al contrario que en Estados Unidos donde se confía al sector privado esta actividad tan rentable— Ontario amenazó con no respetar el ALC. Si eso llegara a ocurrir, habría gran conflicto entre instancias de gobierno, y se correría el riesgo de que Estados Unidos tomara represalias por no cumplir el Acuerdo.

La agricultura y las bebidas provocan reflexiones bastante interesantes acerca de la evolución de las relaciones intergubernamentales dentro del federalismo canadiense, pero los aspectos del ALC ligados a las reglas sobre políticas gubernamentales de compra plantean la cuestión de la capacidad de los Estados para alentar y sostener el espíritu empresarial nacional mediante las compras del gobierno. En este caso, Canadá se mostraba muy interesado en ir más lejos e insistía en que ese tipo de mercado en Estados Unidos —que un estudio realizado por el GATT valuó en más de 150 mil millones de dólares— fuera igualmente accesible a los empresarios canadienses. En el pasado, la práctica común “compremos lo estadounidense” había obrado en contra de lo que querían las empresas canadienses. Así por ejemplo, cuando se lanzó la convocatoria en Nueva York para modernizar el metro, Bombardier tuvo que mover una parte de sus líneas de ensamblaje de vagones al sur de la frontera, con lo que contribuyó a la decadencia de sus fábricas situadas en suelo canadiense y al estancamiento del empleo local.

En todo caso, los dos socios no llegaron a un convenio, pues los estadounidenses estimaban que los pedidos públicos de su país representaban un mercado diez veces mayor que la totalidad de los pedidos federales, provinciales y municipales de Canadá. De cualquier forma se avanzó en el establecimiento de reglas más transparentes en los pedidos y se consintió en hacer más accesible a los proveedores de ambos países conjuntos de “pequeños” contratos a partir de 25 000 dólares, según lo convenido en el GATT. Se reconoce que el problema de las políticas de compras gubernamentales no encontrará solución más que de manera multilateral durante los encuentros de la Ronda Uruguay.

Finalmente, se excluyeron del ALC las industrias culturales canadienses; factores como la evidente disparidad entre ambos países parecían incompatibles con el Acuerdo: la enorme diferencia en el tamaño del cine y la televisión estadounidenses y canadienses, las dimensiones de los mercados de consumo, la política de *communications* de Ottawa y sobre todo su “contenido canadiense” y, por último, ciertas regula-

ciones locales como la de Quebec con respecto a la presentación de un cierto número de películas traducidas al francés.⁴³ Tampoco el problema de los derechos de autor y de la retransmisión de programas por cable tendrá solución concreta hasta que Canadá reforme su legislación, que en este terreno no es por el momento muy efectiva.

EL DEBATE POLÍTICO EN TORNO AL LIBRE COMERCIO

Era de esperar que un tratado tan amplio suscitara en Canadá una ola de protestas, que los grupos políticos, de interés y las centrales sindicales, e incluso las asociaciones patrióticas, elevaran un coro de voces disonantes no siempre exentas de demagogia. Es un hecho insólito, y sin explicación aún, que en un país democrático el debate haya surgido no antes, sino después de la firma del Acuerdo.

Hasta la campaña electoral, las fuerzas políticas no pudieron participar en el debate de fondo, pues las negociaciones, a pedido expreso de los estadounidenses, se hicieron en el mayor secreto. Ambas partes hicieron lo posible para evitar que la prensa conociera el Tratado, que los grupos de interés obtuvieran una copia del mismo y que los partidos de oposición sacaran provecho de las dificultades de la negociación. Después de firmado el Acuerdo, los primeros documentos oficiales se empezaron a publicar a finales de 1987, lo que permitió a los interesados preparar sus armas mientras esperaban las elecciones de noviembre de 1988. Me referiré brevemente a los trabajos que se hicieron sobre el convenio.

La dificultad dentro de la oposición era que su jefe, el liberal John Turner, aceptaba desdeñosamente el Acuerdo, con lo que no hacía otra cosa que admitir la voluntad de una fracción importante, mayoritaria quizá, del partido. Éste había cambiado mucho desde la salida de Trudeau; el ala “de Quebec” había perdido la hegemonía sobre la coalición, y los empresarios de Toronto, grupo al que pertenecía Turner, eran por lo general favorables al libre comercio, así como a una actitud “negociadora” y “no intervencionista” en política económica. El Nuevo Partido Democrático (NPD) fue el único, entre 1986 y mediados de 1988, en criticar el Acuerdo. Junto con las centrales sindicales —el Congreso Canadiense del Trabajo (CCT), la Confederación de Sindicatos Nacionales (CSN) y la Federación de Trabajadores de Quebec (FTQ)—, el NPD (al que favorecían unos sondeos que lo ubicaban

⁴³ Gouvernement du Canada, *Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le commerce: la cle de l'avenir*, op. cit., pp. 333 y 334.

en segundo lugar, delante de los liberales) se preparó para una fuerte campaña en contra del libre comercio. Pero el frente sindical estaba dividido en Quebec; tanto la FTQ como la Unión de Productores Agrícolas (UPA) permitían abiertamente la disidencia en sus filas.⁴⁴

En una cuestión de naturaleza tan técnica, con un texto redactado esencialmente en forma jurídica, no es de sorprender que las críticas hayan sido por lo general improvisadas, muchas veces alejadas de lo sustancial, incluso simplistas. Las investigaciones sobre productos forestales —las más interesantes— revelaron que si esos productos daban lugar a un comercio importante entre los dos países, los costos de producción eran muy inferiores en Estados Unidos. A este país entraban ya libremente los productos en los que Canadá tenía ventaja comparativa. En todas partes, en el este por ejemplo, donde se fomenta la producción mediante subsidios para preparar mano de obra o sostener el ingreso de trabajadores temporales, Estados Unidos impuso derechos compensatorios (una tarifa adicional) de 15 % en 1986. Por consiguiente, el alza del precio de los productos forestales canadienses anuló la ventaja del exportador y volvió impracticable la política de desarrollo regional en este sector.⁴⁵ Podría ser igual en cualquier otra actividad. En este sentido, la implantación del Tratado no puede entenderse sino como pérdida de soberanía y, en relación con las regiones desfavorecidas, pone en duda el papel del gobierno central como planificador.

Otra investigación, no menos interesante, se refiere a la fabricación de muebles en Quebec; ese trabajo confirmó lo que los negociadores del ALC ya sabían. Es necesario un periodo de diez años para que la industria se adapte a su nuevo ambiente. Como se empezó a tener cada vez más en cuenta la capacidad de los gobiernos para apoyar a la economía por medio de programas sociales —que son mejores en Canadá (seguro para desempleo, ayuda social de las provincias, etcétera) que en Estados Unidos—, el debate se concretó en la situación de los desfavorecidos. Los partidarios del Acuerdo utilizaron a los personajes del momento para que respondieran esas críticas, pues habían sido artífices de los mencionados programas sociales, y su mensaje fue tranquilizador.⁴⁶ Surgió una curiosa unanimidad de los medios corporativos que no rompía ni la barrera del idioma ni la regional. Hasta

⁴⁴ Gilbert Lavoie, "Pierre Blais ne craint pas le vote des agriculteurs", *La Presse*, Montreal, 11 de octubre de 1988.

⁴⁵ Coalition québécoise d'opposition au libre-échange, *Impact d'une entente de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur les secteurs industriels dépendants de la forêt*, Montreal, CSN, 1987.

⁴⁶ Claude Turcotte, "Castonguay fustige les croque-mitaines du libre-échange", *Le Devoir*, Montreal, 10 de noviembre de 1988.

parecía como si el intervencionismo de Ottawa hubiera desengañado a los empresarios de Toronto.

Sorprendió a más de uno que al principio de la campaña electoral John Turner se opusiera al libre comercio. Después de apoyar las negociaciones mientras se desarrollaban e impedir que se organizara la oposición cuando hacía falta, cambió radicalmente y denunció fervoroso un acuerdo que ya estaba firmado, amenazando con rechazarlo apenas hubiera llegado al poder, sin cuidarse de las consecuencias diplomáticas. Reforzó así al NPD en la izquierda, retiró su plataforma y redujo toda la campaña electoral a un referéndum sobre libre comercio.

Nadie osaba oponerse a la cuestión de los energéticos, sobre la que había consenso en la mayoría de las provincias. En el momento más candente de una campaña cada vez más “radical”, John Turner, que había atacado con todas sus fuerzas al PEN, prometió reinstaurar este organismo. Consistente con su política anterior, el jefe liberal permanecía fiel a las “leyes del mercado”. “Es el mercado —dijo— quien debe guiar a la industria petrolera en sus actividades diarias; sólo se requiere la intervención gubernamental cuando los mercados impiden seguir los ‘objetivos nacionales’ a largo plazo. Uno de nuestros objetivos será conseguir que 50% del sector petrolero sea de propiedad canadiense en 1990.” No había nada nuevo en esto: el PEN había propuesto lo mismo hacía ocho años, aunque nunca consiguieron hacerlo.⁴⁷ Los liberales ni siquiera lograban un criterio unánime; un buen número de los liberales quebequenses y de los empresarios se separó de la oposición al libre comercio.⁴⁸ Incluso el Partido Liberal de Quebec (PLQ), que dirigía Robert Bourassa desde 1985, así como las provincias del oeste, apoyaban abiertamente a los conservadores en esta cuestión. Por el contrario, los liberales de David Peterson en Ontario se oponían al ALG. En tiempos de paz, jamás se había visto tal injerencia de los partidos y de los gobiernos de las provincias en una campaña federal, ni tal polarización de opiniones políticas.

Cada quien había dicho ya su parte. Completamente a la izquierda, la campaña neodemócrata se fue a pique. Los numerosos temas con que contaba el NPD, y que constituían el fuerte de sus mejores candidatos —la situación de la mujer, el ambiente, el mundo del traba-

⁴⁷ F. Wagnière, “L’ énergie menacée”, *La Presse*, Montreal, 15 de noviembre de 1988.

⁴⁸ Laurier Cloutier, “L’ homme d’ affaires Robert Campeau presse les Canadiens de voter pour Mulroney”, *La Presse*, Montreal, 19 de septiembre de 1988; véase también Pierre Cayouette, “Les mensonges libéraux ne font plus peur aux Canadiens”, *Le Devoir*, Montreal, 11 de noviembre de 1988.

jo, los derechos de los consumidores e incluso la actitud más amistosa de la parte inglesa de Canadá hacia Quebec reflejada en el acuerdo del Lago Meech—,⁴⁹ quedaron olvidados en este confuso desbarajuste patriótico. La campaña conservadora estuvo a la altura de lo que se esperaba de los *Tories*. Mulroney se mantuvo en un debate de tipo “presidencial”, mostrando una actitud confiada y reservada, invocando grandes principios y dando respuestas vagas a las críticas. La opinión pública no supo nada aparte de lo que la prensa ya había dicho en los meses anteriores, es decir, poca cosa. No importa que después se haya atribuido la victoria conservadora al tono populista del primer ministro saliente, o a los errores de la oposición que caía en la demagogia nacionalista y era incoherente, o al buen estado de la economía; de cualquier forma los resultados fueron claros. Aunque sea cierto, y parcialmente lo es, que las elecciones no fueron sino un “referéndum” sobre el libre comercio, Quebec eligió a 63 conservadores y sólo a 12 liberales, Ontario a 47 y 42 respectivamente, y a diez del NPD; las provincias de las praderas eligieron a 49 conservadores, 9 liberales y 31 neodemócratas; las costeras, a 12 conservadores, 20 liberales y a ningún neodemócrata. Diversas fueron las interpretaciones después de las elecciones. ¿Hubo polaridad regional?, es decir, ¿el este votó contra el oeste y el centro se dividió en dos? Los conservadores triunfantes vieron en esto el consenso para apoyar el ALC, mientras que la oposición adujo, con todo derecho, que 52% del electorado se había pronunciado contra el Acuerdo y sólo 43% lo había apoyado. El hecho es que los dos partidos de oposición se dividieron el voto respecto a este problema al elegir enfrentarse en el mismo terreno.⁵⁰ La victoria conservadora selló el destino de la estrategia económica canadiense; a partir de ese momento ésta no sería más que la de un Estado cliente, asociado más que nunca no sólo al dinamismo sino a las vicisitudes de la economía estadounidense.

Para los estadounidenses siempre fue claro que el ALC con Canadá no era sino el primer paso de una estrategia mayor. La frase “¡hoy Canadá, mañana el mundo!”, que Reagan dijo más de una vez en sus intervenciones ante el congreso, muestra, por una parte, el deseo de acentuar el aislamiento de la CE, al debilitar su posición en la guerra comercial que empezó en 1981; y por otra, que Estados Unidos no re-

⁴⁹ Los primeros ministros de las provincias firmaron el Acuerdo del Lago Meech, que preconizó el gobierno conservador desde 1986 con el propósito de integrar Quebec al seno de la nueva constitución canadiense de 1982. Tiempo después New Brunswick, bajo el gobierno de F. MacKenna, jefe del Partido Liberal local, y G. Filmon, primer ministro minoritario de Manitoba, lo cuestionaron por razones de política interna.

⁵⁰ “Résultats”, *Le Devoir*, Montreal, 2 de noviembre de 1988.

nuncia todavía a que, con el tiempo, logre negociaciones del mismo estilo con Japón. Hubo conversaciones entre Washington y Tokio, en las que Tokio pidió garantías de que el ALC no llevaría a un nuevo “aislacionismo norteamericano” y acentuaría la división del occidente capitalista. A los estadounidenses les habría gustado presentar el ALC como ejemplo de neoliberalismo activista, dando como prueba la renuncia de los dos Estados comprometidos a los subsidios gubernamentales y a las políticas “nacionalistas”; pero en cuanto a esto, como ya mostré, el convenio sólo tuvo éxito a medias.

Finalmente, Washington comunicó a México su interés en ampliar la zona de “seguridad energética” al conjunto de América del Norte. Guando se piensa en las constantes injerencias estadounidenses en Centroamérica, México tiene razón en temer que en lugar de aspirar a una verdadera “revolución” librecambista a escala mundial —comparable a la que Gran Bretaña realizó entre 1815 y 1870 a base de su hegemonía indiscutible— Estados Unidos no haga sino consolidar su influencia, completamente regional, en el “bloque” continental. A ese respecto, sería interesante ver qué propuestas se harían a los demás países grandes del hemisferio —Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela— para que tomen a su vez el camino de la integración económica. Yo creo que no pasará nada mientras los estadounidenses no se comprometan a dar una solución equitativa al problema de la deuda y, si se diera el caso, América Latina no renuncie a su política de sustitución de importaciones que sostiene el capital interno. Sin embargo, todavía queda largo camino por recorrer.

Traducción de ALAIN ARNAUD

CUADRO 2
Exportación de mercancías como porcentaje del PIB

	1965	1970	1973	1974	1975	1979	1980
Estados Unidos	3.9	4.4	5.5	7.0	6.9	7.5	8.4
Japón	9.5	9.8	9.0	12.2	11.2	10.3	12.4
REA	15.6	18.4	19.6	23.4	21.4	22.6	23.6
Francia	10.2	12.5	14.3	17.1	15.4	17.1	17.1
Reino Unido	13.3	15.9	17.3	20.2	19.1	22.4	22.0
Canadá	15.6	19.5	20.2	21.6	19.6	24.2	25.6
Italia	12.3	14.3	15.7	19.5	18.1	22.3	19.7
CE ¹	15.2	18.1	20.0	23.8	21.3	23.4	23.6
CE ²	8.2	9.0	9.5	11.7	10.8	10.9	11.1
OCDE	9.0	10.6	12.4	14.9	14.2	15.4	16.5

¹ Incluye el comercio dentro de la Comunidad.

² Excluye el comercio dentro de la Comunidad.

Fuente: Gouvernement du Canada, *A Review of Canadian Trade Policy*, Ottawa, Ministère des Affaires Extérieures, 1983, p. 20.

CUADRO 3
Evolución de la composición de las exportaciones canadienses
(%)

	<i>Alimentos, tabaco, bebidas, y comida para animales</i>	<i>Materias primas sin tratar</i>	<i>Materias primas tratadas</i>	<i>Productos acabados</i>	
				<i>Automóviles</i>	<i>Total</i>
1960	18.8	21.2	51.9	7.8	1.3
1965	20.0	20.8	48.3	8.8	0.8
1970	11.4	18.8	35.8	33.8	21.3
1975	12.7	24.5	30.4	32.2	19.8
1980	11.1	19.8	39.4	29.4	14.7
1982	11.6	18.7	37.6	31.2	16.1

Fuente: *Ibid.*