

DESDE EL SUR

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

DESDE EL SUR.
VISIONES DE ESTADOS UNIDOS
Y CANADÁ DESDE AMÉRICA LATINA
A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

Volumen 3, Canadá

Paz Consuelo Márquez-Padilla
Germán Pérez Fernández del Castillo
Remedios Gómez Arnau
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
México, 2003



Diseño de la portada: Patricia Pérez.

Foto: Jim Young/Reuters.

© La traducción del artículo de Athanasios Hristoulas es de Amelia Estévez; las de Vilma E. Petráš y Luís R. Cardoso de Oliveira las realizó Francisco Xavier González.

El CISAN agradece a la William and Flora Hewlett Foundation el apoyo económico brindado para la realización del Primer Congreso Internacional de Especialistas Latinoamericanos en Estudios sobre Estados Unidos y Canadá.

Primera edición, julio de 2003

D.R. © 2003, Universidad Nacional Autónoma de México

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre de Humanidades II, 9º y 10º pisos

Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.

Tels.: (525) 5623-0300 al 09

cisan@servidor.unam.mx

<http://www.cisan.unam.mx>

ISBN: 970-32-0898-3

Impreso en México / Printed in Mexico

Índice

VOLUMEN 3, CANADÁ

Introducción general

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez
Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau* 9

Presentación

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez
Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau* 13

POLÍTICA Y ECONOMÍA

Canadá: entre la promoción de una política económica internacional y el desarrollo sustentable

Teresa Gutiérrez-Haces 21

La evolución histórica de la participación de Canadá en la OTAN

María Cristina Rosas 57

Tendencias y desarrollo de la política de seguridad canadiense

Athanasios Hristoulas 85

Las negociaciones con un gigante: análisis de la propuesta canadiense para el ALC

Vilma E. Petrásb 101

GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN

Individualismo, identidades colectivas y ciudadanía: Estados Unidos y Quebec vistos desde Brasil	
<i>Luís R. Cardoso de Oliveira</i>	151
La industria editorial canadiense y la globalización	
<i>Graciela Martínez-Zalce</i>	173
La Conferencia Regional de Migración y la importancia del tema migratorio entre los países de América Latina, Estados Unidos y Canadá	
<i>Mariana Gabarrot A.</i>	181
Comparación de perfiles ideales en las relaciones de pareja entre estadounidenses y canadienses	
<i>Eduardo de la Fuente Rocha, María G. Henaine-Abed y Hugo Osnaya Ortega</i>	189
Índice general de la obra	205

Introducción general

El final del siglo xx y el principio del xxi marcan, sin duda, un partaguas en la relación entre Estados Unidos y Latinoamérica. Si bien los años sesenta se caracterizaron por una relación en muchas ocasiones difícil y, en otras, cercana, aunque con gobiernos militares, los noventa significaron un claro giro. Las relaciones ya no están enmarcadas por una situación de suma cero ni se considera que, ante la amenaza del mundo socialista, es preferible cualquier sistema de gobierno, por autoritario que sea. Las relaciones empiezan a darse bajo parámetros diferentes. Las democracias consolidadas aspiran a relaciones más satisfactorias para todos los participantes.

Si bien para algunos países el fin de la guerra fría significó el conflicto y el desmembramiento, para América Latina abrió, en cambio, un espacio de oportunidades para el desarrollo de relaciones productivas con la potencia hemisférica que, al redefinir sus prioridades, por primera vez concibe a Latinoamérica como un socio potencial y aprecia los beneficios de una región pacífica y próspera. Ello, desde luego, no implica la desaparición de conflictos. No importa cuántos muros se levanten ni qué tan altos sean, por ejemplo, si la riqueza se concentra en una sola parte del continente. El imán migratorio que causa esta circunstancia es irremediable. Sólo con una nueva visión que privilegie el desarrollo de las Américas como un todo podrá resolverse el problema de una migración desmesurada.

Por fin, después de mucho tiempo, se han comprendido en Estados Unidos las ventajas que tiene aparejadas la integración de un continente en crecimiento. Tanto los gobiernos republicanos como los demócratas han promovido una mayor relación económica con los demás países de la región. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) representa hoy uno de los mercados potencialmente más importantes del mundo. Además, existe la voluntad política de los actores fundamentales de avanzar en la integración de las nacio-

nes del continente americano. Por otra parte, es cierto que ya no sólo existen problemas y conflictos, pero también lo es que no todo es oportunidad y cooperación. Resulta, por ello, indispensable descubrir los puntos de cooperación y prevenir los de conflicto.

En este sentido, comprender los avances y los retrocesos resulta prioritario para las relaciones interamericanas. Por esta razón fue que el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, junto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, organizaron el Primer Congreso Internacional de Especialistas Latinoamericanos en Estudios sobre Estados Unidos y Canadá. Su propósito fue analizar desde la perspectiva de los diversos países latinoamericanos a Estados Unidos y Canadá, y sus relaciones con Latinoamérica. Cabe resaltar la muy importante participación de especialistas de prácticamente las más prestigiadas instituciones académicas mexicanas, así como la profusa asistencia de expertos de distintos países de Latinoamérica a ese memorable congreso, el cual constó de las siguientes mesas: 1. Debates teóricos en las ciencias sociales en Estados Unidos a fines del siglo xx; 2. La globalización y sus manifestaciones en América del Norte; 3. ¿Vecinos convergentes? América del Norte hacia el siglo xxi; 4. Las corrientes del pensamiento jurídico de Estados Unidos en la perspectiva mexicana; 5. Los retos de la política de Canadá frente al fin de milenio; 6. Economía, sociedad y cultura canadienses; 7. Estados Unidos y su política exterior actual; 8. Relaciones Estados Unidos-América Latina; 9. Política, economía y sociedad: Estados Unidos frente a la reestructuración global; 10. Estados Unidos: rumbo al nuevo milenio; 11. Relaciones México-Estados Unidos.

Los trabajos escritos presentados fueron tan numerosos que no fue posible editarlos todos en un solo volumen. Por ello, decidimos agruparlos en tres, de acuerdo con criterios de clasificación temática. En el primer tomo incluimos los trabajos relativos a aspectos teóricos del pensamiento político y de las relaciones internacionales. En el segundo, se analizan las políticas exteriores de Estados Unidos y sus implicaciones en las relaciones con América desde dos perspectivas: una general y teórica y otra con énfasis en aspectos específicos de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México. Y finalmente, en este tercer volumen, se abordan las tendencias y transfor-

maciones de la política exterior canadiense tanto hacia el mundo, como hacia el resto de América, incluyendo por supuesto la muy compleja relación bilateral entre Estados Unidos y Canadá. En dicho volumen se dedica un capítulo especial a asuntos relativos a los impactos de la globalización y la integración regional en diversos aspectos de las culturas políticas de ambos países y en su desarrollo cultural.

Incluimos en este volumen, sin foliación, los contenidos de los tres volúmenes con la finalidad de que los lectores puedan conocer los temas y autores específicos.

Quienes se han dedicado al estudio de estas temáticas podrán constatar la variedad de enfoques, perspectivas, posiciones y explicaciones que los académicos ofrecieron en el Congreso y, sobre todo, podrán descubrir la complejidad de las relaciones interamericanas y de los temas aquí tratados.

Esperamos poder realizar en el futuro el segundo congreso, con el fin de hacer más profundas las ligas académicas que se crearon en el primero.

Paz Consuelo Márquez-Padilla
Germán Pérez Fernández del Castillo
Remedios Gómez Arnau

Presentación

Incertidumbre y vulnerabilidad son los ejes que actualmente enmarcan la globalización. Si bien, en los inicios del siglo XXI, ésta se asociaba con el desarrollo y la democracia, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 replantearon su viabilidad, porque fue precisamente la apertura del modelo lo que permitió semejante atentado. La seguridad nacional, que había tomado un lugar menos relevante en la agenda de Estados Unidos, se convirtió en la prioridad indiscutible, en detrimento de los otros temas de aquélla.

En particular, América Latina se encontraba eufórica por la diseminación de la democracia y del libre comercio en la región, además de gozar de 4 por ciento de crecimiento promedio. Las inversiones alcanzaron los 52 billones de dólares y el Mercosur y el Mercomún de Centroamérica lograron su consolidación, pero las reverberaciones del terrorismo se sintieron en toda América.

Desafortunadamente, si antes se veía la democracia como la panacea, dadas las actuales circunstancias, ya se empieza a cuestionar su eficiencia. Por otra parte, la desaceleración de la economía se ha resentido en América Latina, especialmente en Brasil, Argentina y Uruguay. Ciertamente, la situación no es la misma, pero el camino equivocado sería menospreciar la democracia y cerrar de nuevo las economías, aunque es preciso tomar las debidas precauciones, no hay que olvidar que los sistemas democráticos son los que, a la fecha, mejor han funcionado; tanto la democracia como el libre mercado tratan de superar sus errores dentro de sus propias estructuras, mientras que las formas autoritarias y proteccionistas de gobierno suelen esconderlos.

México, uno de los principales actores de la globalización, ha relegado en la política exterior el principio de la autodeterminación y ha introducido en su agenda el tema de los derechos humanos, lo cual ha derivado en un enfriamiento de sus relaciones con Cuba. La pregunta que hoy se plantea versa sobre si México dejará de desempeñar

su papel tradicional de líder latinoamericano que ha tendido puentes con Cuba o, precisamente por razones geoestratégicas, sí reforzará ese papel.

Sin duda, los augurios de una trayectoria suave y tranquila de estabilidad y desarrollo para todo el continente resultaron erróneos. Paradójicamente, en la época de los llamados Estados posnacionales, en la que las soberanías habrían perdido fuerza (aunque no en Estados Unidos), los atentados terroristas demostraron que, para bien o para mal, el Estado-nación es la estructura política que mejor protege los valores e intereses de una sociedad determinada.

Este tercer y último volumen de *Desde el sur...*, subtítulo *Canadá*, se centra en dicho país. Vale la pena mencionar que debido a la gran incertidumbre en el ámbito internacional, este país puede cumplir un papel fundamental: más allá de ser un líder moral para los países en desarrollo, debe funcionar como contrapeso para contrarrestar el unilateralismo de Estados Unidos; porque si bien es cierto que en lo general resulta difícil, e incluso antiestratégico, no estar del lado de Estados Unidos, también es cierto que las decisiones basadas en la reflexión, el diálogo y los consensos conducen a mejores resultados para todos.

En su artículo “Canadá: entre la promoción de una política económica internacional y el desarrollo sustentable”, la especialista **TERESA GUTIÉRREZ-HACES** apunta que la gran nación del norte ha tenido un papel menor en relación con América Latina, debido sobre todo a las dictaduras militares en la región. Fue a partir del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y a la pérdida de su posición privilegiada, a causa de la entrada de México al TLCAN, que Canadá decidió incursionar en la región. La autora sostiene que, por un lado, existe una política comercial de Canadá que promueve los intereses de las compañías canadienses y, por otro, es posible encontrar también una suerte de diplomacia mediante la cual se maneja un discurso humanitario que incluye una concepción de democracia, de defensa de los derechos humanos y de desarrollo sustentable. Resalta que, en ocasiones, los intereses corporativos no coinciden con los principios éticos de la política exterior canadiense.

En cambio, **MARÍA CRISTINA ROSAS**, en “La evolución histórica de la participación de Canadá en la OTAN”, opina que Canadá pasó de ser uno

de los pilares fundamentales de dicha organización, en los orígenes de la guerra fría, para convertirse en un socio poco dinámico después de ésta. Si bien como “gran potencia”, Canadá otorga prioridad en su agenda a la seguridad y a la defensa, los recursos financieros que realmente invierte son, sin embargo, los de una potencia media. Su presupuesto de defensa ha disminuido, de hecho, en 30 por ciento.

La estrategia internacional de Canadá ha consistido en buscar acuerdos multilaterales con Estados Unidos, pero también con otros países con el fin de limitar el poder desmedido de Washington, aunque también ha firmado acuerdos bilaterales poco populares, precisamente en las materias militar y de seguridad. Rosas considera que, al final, una Europa Occidental más integrada y un renovado Comando Norteamericano para la Defensa del Espacio Aéreo (NORAD, por sus siglas en inglés) probablemente harán obsoleta a la OTAN. Es obvio que los atentados del 11 de septiembre redefinieron los tratados concernientes a la seguridad nacional. Estados Unidos ha sido explícito en el sentido de que quien no apoye su estrategia militar no gozará tampoco del cobijo de seguridad que provee.

También sobre un aspecto crucial de la política exterior canadiense **ATHANASIOS HRISTOULAS** presenta el texto “Tendencias y desarrollo de la política de seguridad canadiense”. Según este especialista en Canadá, la geografía de ese inmenso país influye en el tipo de política exterior que ha tenido, de relativo aislacionismo. Asimismo, el comercio exterior, dominado por los flujos hacia Estados Unidos (85 por ciento del total), es el causante de que en su política exterior predominen las relaciones bilaterales. Como Estado posnacional, Canadá promueve el internacionalismo, el multilateralismo y la cooperación como herramientas políticas y económicas para lograr la seguridad global. Sin embargo, a juicio del autor, las metas que Canadá se ha trazado en materia de política exterior son muy ambiciosas para los recursos con que cuenta, razón por la cual el país tampoco ha podido convertirse en una autoridad moral a nivel mundial. Más allá de sus ideales, es claro que los diversos intereses fragmentados de sus provincias se expresan en las distintas direcciones de su política exterior.

Con el fin de profundizar en la comprensión del modelo de negociaciones realizadas para rubricar el ALC entre Estados Unidos y Canadá, la investigadora **VILMA E. PETRASH** presenta el artículo “Las negociaciones

con un gigante: análisis de la propuesta canadiense para el ALC”. Como antecedente, explica las razones internas y externas que llevaron a Canadá a entablar una discusión seria en todos los niveles sobre la llamada segunda opción; asimismo, explica cómo el gobierno canadiense utilizó el argumento de la interdependencia asimétrica para acercarse a los resultados deseados. Petrášh señala que mientras que para Estados Unidos el punto era demostrar la conveniencia de la liberalización comercial de bienes, inversiones y servicios, para Canadá se trataba de lograr una relación comercial más predecible con base en una normatividad compartida clara. Como Canadá arriesgaba más, se esforzó para conseguir un acuerdo benéfico, estableciendo un modelo de negociación digno de ser imitado por otros países.

El tema que interesa a **LUÍS R. CARDOSO DE OLIVEIRA** es el de “Individualismo, identidades colectivas y ciudadanía: Estados Unidos y Quebec vistos desde Brasil”, centra su trabajo en el análisis de las llamadas *small claims* en Estados Unidos y en los conflictos interindividuales e identitarios en Quebec. En el caso de Estados Unidos, observa que muchas demandas se entablan por actos de desconsideración o “insultos morales” que no se equiparan fácilmente con un valor monetario. En estas demandas resulta imprescindible tomar en serio a ambas partes, las cuales reconocen una condición meritatoria. En el caso de Quebec, se combinan los ataques a la libertad y a la autonomía del individuo con las quejas por actos de represión de las mayorías. Algunas provincias no aceptan la razonabilidad de ciertas demandas de los ciudadanos quebequenses como un derecho. Como los insultos morales no son visibles, es difícil expresarlos en términos monetarios, sobre todo en Estados Unidos, donde éstos se incrementan. Por su parte, la dificultad para justificar la ilegalidad de los insultos morales en el contexto de Quebec sólo produce “parches” legales o acuerdos parciales, sin llegar nunca a una solución definitiva del problema.

GRACIELA MARTÍNEZ-ZALCE contribuye en este volumen con un artículo sobre “La industria editorial canadiense y la globalización”. Ella observa que en todo el mundo las editoriales tienden a fusionarse en estas épocas de globalización, pero en el caso de las canadienses ha funcionado en forma diferente. Los editores canadienses dominan el mercado de venta y producción en el país y casi monopolizan las ventas de exportación. Para ello, Martínez-Zalce considera que ha

sido fundamental la función que ha cumplido el Consejo de Canadá (Canada Council) al otorgar becas y apoyos que coadyuvaran a que las editoriales canadienses sean exitosas. Existe, además, una política de heterogeneidad y multiculturalismo en esta materia que, en nombre de la soberanía cultural, ha desarrollado el gobierno federal. Las editoriales canadienses han seguido una estrategia de encuentro entre el libro y sus lectores, misma que ha redundado en beneficio tanto de las empresas, como de la cultura canadiense en general.

Las distintas administraciones de las naciones del hemisferio americano han creado instituciones dedicadas a asuntos conflictivos de las relaciones bilaterales y multilaterales. En su colaboración, **MARIANA GABARROT** estudia una de éstas en “La Conferencia Regional de Migración y la importancia del tema migratorio entre los países de América Latina, Estados Unidos y Canadá”. La autora establece que América Latina y el Caribe se convirtieron, a partir de los años cincuenta, en una región de expulsión migratoria, principalmente hacia Estados Unidos y Canadá. Explica que la CRM inició en Puebla como una instancia de diálogo entre países con flujos migratorios comunes en las regiones de Norte y Centroamérica. Ella considera que es el primer mecanismo que busca institucionalizar la cooperación, compartir información, unificar políticas y concebir la migración como un fenómeno con ventajas potenciales tanto para los países de origen, como para los de destino.

Por último, en el artículo “Comparación de perfiles ideales en las relaciones de pareja entre estadounidenses y canadienses”, **EDUARDO DE LA FUENTE ROCHA, MARÍA G. HENAINE-ABED** y **HUGO OSNAYA ORTEGA** presentan los resultados de su investigación, basada en una muestra de 320 individuos mayores de 18 años, realizada en registros de páginas de la Internet especializadas en la búsqueda de pareja. El propósito del trabajo es encontrar las similitudes y diferencias entre Canadá y Estados Unidos. Concluyen que en esas páginas de la red las personas dan más información sobre sí mismas que sobre las características que buscan en una pareja; por ejemplo, mientras que los canadienses prefieren la honestidad sobre cualquier otra, los estadounidenses desean el sentido del humor.

La variedad de temas incluidos en este tercer y último volumen nos permite tener un mejor conocimiento sobre Canadá y Estados

Unidos. La gran cantidad de acontecimientos —sin duda causantes de una nueva realidad internacional— desde el 2001 a la fecha, nos lleva, sin embargo, a afirmar categóricamente que hoy toca a los especialistas recuperar estos conocimientos y a acelerar el paso como nunca antes en el estudio de Canadá y Estados Unidos para aprovechar las tensiones y tornar positivas las limitaciones, así como expandir las oportunidades para toda América.

Qué paradoja que la globalidad, la misma que nos trajo esperanza en el ámbito de las relaciones exteriores, también fuera, por su estructura, la que permitió el más terrible de los atentados terroristas. Empero, no debe desecharse de inmediato, pero es preciso reconocer sus límites y subrayar la necesidad de que el Estado promueva el lado amable de la misma y que sea generosa con todos, y no sólo expanda la brecha entre los que tienen y los desposeídos, para que así nos asegure un mundo mejor; sólo así se recuperará la fe en la democracia, en la defensa de los derechos humanos y en la libertad.

Paz Consuelo Márquez-Padilla
Germán Pérez Fernández del Castillo
Remedios Gómez Arnau

Política y economía

Canadá: entre la promoción de una política económica internacional y el desarrollo sustentable

*Teresa Gutiérrez-Haces**

REFERENTES POLÍTICOS DE LA DIPLOMACIA COMERCIAL DE CANADÁ

La construcción de Canadá como un Estado-nación a finales del siglo XIX, ha estado históricamente vinculada al comercio internacional. Sin duda, ésta ha sido la actividad económica que de manera más significativa ha contribuido a la definición de Canadá como una *nación comerciante*.

La actividad comercial fue el principal vínculo entre aborígenes y europeos en el territorio que posteriormente sería Canadá, y podría decirse que el comercio como vínculo social y económico entre los habitantes de este territorio antecedió a la creación de Canadá en 1867, como un dominio dentro del imperio británico.

Canadá tempranamente diseñó estrategias de desarrollo económico basadas en las exportaciones, ya sea de recursos naturales, materias primas y productos semimanufacturados. Dentro de dicha estrategia, la instrumentación de una *política comercial exterior* significó el motor de la actividad económica y política del país.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, miembro del Consejo Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses (AMEC) y del International Council for Canadian Studies (ICCS). Correo electrónico: <haces@servidor.unam.mx>.

Donald Creighton, al escribir su historia de Canadá en 1937, comentaba:

[...] it is imposible to understand the political objectives of the commercial class without an understanding of its business system. The first British Canadians were merchants before they were Britons, Protestants or political theorist [...] the merchants became a political power because they controlled and represented a commercial system wich in turn dictated their main political demands [...] for them the conquest was the capture of a giant river system and the transference of commercial power.¹

Uno de los motivos que condujo a la unificación de las colonias británicas de América del Norte bajo la Ley de América del Norte Británica en 1867 —Provincia de Canadá (Upper Canada, Ontario, y Lower Canada, Quebec) Nueva Escocia y Nueva Brunswick— fue la derogación del Tratado de Reciprocidad Comercial con Estados Unidos (1866), que para los canadienses se tradujo en la pérdida temporal al acceso preferencial del mercado más cercano a sus fronteras.

Este hecho resulta particularmente importante si queremos escudriñar en las raíces de la relación existente entre Estados Unidos y Canadá. Ambos países establecieron en 1854 un tratado comercial de características bastante peculiares, pues se trataba de un acuerdo oficial entre una nación independiente: Estados Unidos y un grupo de colonias de origen británico y francés que aún no estaban constituidas políticamente como dominio. La derogación de dicho tratado por parte de Estados Unidos orilló a los habitantes de estas colonias a buscar la unificación política de sus territorios, los cuales se denominaron Dominio de Canadá.

Esta iniciativa contenía un claro móvil defensivo, de marcado carácter económico y no estrictamente de orden político: las provincias recién unificadas con dificultad sobrevivirían económicamente si continuaban funcionando por separado, sobre todo después de que Estados Unidos había cancelado dicho tratado. La unificación perseguía fortalecer la economía interna y hacía una apuesta, bastante ambi-

¹ Donald Creighton, "The Empire of St. Lawrence" (1989), 28.

ciosa por cierto, a mediano plazo: constituirse en un territorio económicamente atractivo para su vecino.

Durante décadas, Canadá buscó por diversos medios recuperar el carácter preferencial de la relación comercial con Estados Unidos, pero resultó infructuoso. Se podría afirmar que desde 1867 hasta casi 1988, Canadá desarrolló de manera sostenida una estrategia comercial dual, limitada a conservar los vínculos económicos existentes con el imperio británico y, a su vez, tratar de recuperar el mercado estadounidense mediante un nuevo acuerdo o instrumento comercial, propósito que sólo pudo lograrse cabalmente 134 años después, gracias al ALC con Estados Unidos.²

Cabe mencionar que dentro de su estrategia comercial internacional, Canadá nunca contempló seriamente la posibilidad de formular una política comercial externa de mayor alcance o, por lo menos, un poco más innovadora o diversificada. Para el gobierno y los empresarios canadienses eran aceptables sólo las estrategias comerciales que garantizarían el acceso a sus socios comerciales tradicionales, Inglaterra y Estados Unidos. Pensar en mercados alternativos, como el caso de América Latina, definitivamente resultaba descabellado o, en el mejor de los casos, insensato.

Así se explica la forma como se dio la unificación política canadiense, propuesta inmediatamente después de la proclamación de su Acta Constitucional con el objetivo perentorio de atraer la inversión estadounidense al nuevo territorio unificado.

Esta estrategia fracasó ante la indiferencia de su vecino, que atravesaba por un periodo económico de carácter proteccionista. Ante su relativo fracaso, el gobierno de Canadá optó por una estrategia de confrontación, que se concretó en la aplicación de la llamada Política Nacional (1877-1970), la cual elevó selectivamente los aranceles de las importaciones.³

² Hubo otros intentos fallidos, como en 1911, en el gobierno del primer ministro Wilfried Laurier, cuando se negoció un acuerdo comercial con Estados Unidos, que el Congreso de este país aprobó; sin embargo, el Partido Conservador de Canadá y los empresarios que se habían beneficiado de la política nacional organizaron una oposición tan encarnizada que lograron la caída de Laurier y del acuerdo comercial.

³ Para un análisis más amplio de las implicaciones de esta política, véase Teresa Gutiérrez-Haces, "La política comercial internacional de Canadá", en Duncan Wood, coord., *Canadá temas seleccionados* (México: ITAM, 2000).

La Política Nacional consistió, grosso modo, en gravar las importaciones que competían con las producidas por la industria canadiense y, al mismo tiempo, permitir el ingreso de ciertas importaciones que acortaban el camino de su propia producción. Esta estrategia se tradujo en la aplicación de determinadas medidas que orientaron al sector manufacturero canadiense a la transformación de materias primas y productos semielaborados, así como a las actividades de ensamblaje.

Esta política muy poco tenía que ver con la de industrialización sustitutiva de importaciones que se aplicó en México a partir de la segunda mitad de los años cuarenta, con la que ocurrieron restricciones cuantitativas y otras barreras no arancelarias para proteger el sector industrial mexicano.⁴ En el caso canadiense, la aplicación de la política nacional muy pronto se identificó como una estrategia de *planta subsidiaria*.⁵

La política nacional así planteada enfrentó varios problemas con el transcurso del tiempo, el principal fue la dimensión del mercado canadiense; gracias al nivel de protección de que gozaron inicialmente los productores, mejoraron sustancialmente sus volúmenes de producción, pero al mismo tiempo conocieron muy pronto los límites del mercado interno, a raíz de esto, surgió de nuevo la demanda de mercados externos seguros.

El deseo de McDonald, uno de los artífices de esta estrategia, se cumplió parcialmente: la política nacional logró atraer el interés no del gobierno estadounidense, pero sí de sus inversionistas y empresarios, quienes encontraron en el proteccionismo canadiense importantes ventajas. Gradualmente, un enorme número de empresas con matriz en Estados Unidos asentaron sus subsidiarias en suelo canadiense, calculando que los beneficios por controlar les ofrecían gran-

⁴ Adrián Ten Kate, *La política de protección en el desarrollo económico de México* (México: FCE, 1979).

⁵ Glen Williams, *Not for Export* (Toronto: McClelland, 1983). Aquí, el autor indica que las plantas subsidiarias canadienses tenían una cierta similitud con las maquiladoras mexicanas, en lo personal consideramos que la comparación es inexacta porque se trata de un hecho que se manifestó en Canadá desde principios del siglo xx, mientras que la presencia de las maquiladoras en México es un fenómeno más reciente y no obedece a los mismos objetivos de la política nacional, lo que sí es un hecho es que tanto ésta como la política de industrialización sustitutiva de importaciones crearon una estructura productiva y un mercado cautivo que la inversión directa estadounidense aprovechó de manera amplia.

des beneficios, pues no sólo manejarían las manufacturas canadienses, sino también otros sectores económicos (entre otros, los recursos naturales).

Esta forma de proteccionismo comercial funcionó en gran medida gracias a que alentó la presencia de la inversión directa estadounidense, que aprovechó el “carácter cerrado y proteccionista” de la economía canadiense para operar libremente en un mercado casi cautivo, en el que las empresas estadounidenses producían con un amplio margen de maniobra para el mercado interno, abaratando sus costos al producir in situ y, al mismo tiempo, exportando productos muchas veces semiensamblados en Canadá al mercado del país vecino a bajo costo. Hasta los años ochenta, su presencia implicaba un fuerte control de los principales sectores económicos, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 1

CANADÁ: PORCENTAJE DEL CONTROL EXTRANJERO DE LA INDUSTRIA EN 1980

<i>Sector</i>	<i>EU</i>	<i>Otro país</i>	<i>Total</i>
Agricultura, forestal, pesca	1.8	2.5	4.3
Minería	35.6	9.5	45.1
Metales	25.1	6.1	31.2
Recursos energéticos minerales	42.5	10.8	53.3
Otros	29	11.4	40.5
Manufacturas	34.7	12.9	47.6
Construcción	5.4	4.6	10
Comercio al por mayor	13	11	24
Comercio al por menor	11.1	1.9	13
Servicios	13	1.6	14.6

FUENTE: *Corporations and Labour Unions Returns Act, Report for 1980*, parte 1 (Ottawa: Statistics Canadá), 149.

El proteccionismo comercial canadiense permitió que, al alentar la presencia económica estadounidense, ésta se estableciera principalmente a través de plantas subsidiarias (*branch plant*), que en general contaban con una matriz en Estados Unidos.

Ha sido tan prolongada en Canadá la presencia de estas compañías subsidiarias que cuando, a raíz de la aplicación del ALC, algunas decidieron reubicarse en Estados Unidos, el público canadiense descubrió sorprendido que tales empresas no eran en realidad canadienses.

De lo anterior se desprende que no sólo la estrategia económica canadiense, sino también la formulación propiamente dicha de su política internacional y sus consecuentes relaciones diplomáticas tuvieron desde sus orígenes un marcado *sesgo comercial*.

La tendencia a establecer relaciones internacionales con un fuerte acento en lo comercial, en detrimento de la formulación de una política exterior canadiense, articulada alrededor de pronunciamientos y principios prácticamente inamovibles, como es el caso de otras políticas exteriores, refleja el pragmatismo en tanto un rasgo peculiar de dicha política. La cuasi abstención de grandes pronunciamientos diplomáticos y de la declaración de principios en la política exterior canadiense refleja en gran medida el peso de la tradición inglesa, que por cierto también se percibe en la estructura de la Constitución canadiense, y en ambos casos se opta por actuar, legislar o pronunciarse sobre hechos específicos.

Este matiz se explica con un hecho que durante mucho tiempo fue irreversible: casi hasta antes de 1930, el Dominio de Canadá no tenía legalmente el derecho a dictar su propia política exterior, ante este aparente *handicap*, el gobierno canadiense aplicó estrategias internacionales comerciales, mientras llegaban los tiempos políticos que les permitirían la formulación de una política exterior independiente.

La extravención del mercado canadiense inicialmente encontró su justificación en la inmensidad territorial de Canadá, que resultaba casi inaccesible al comercio horizontal y, con las consecuentes dificultades, para cimentar tal actividad sobre una infraestructura al principio muy limitada. En este sentido, es interesante mencionar que durante décadas existió una clara tendencia a comerciar al sureste de su territorio y de su frontera, a través de los límites con Estados Unidos; paralelamente, se desarrolló otra estrategia comercial tendiente a privilegiar los intercambios trasatlánticos con Inglaterra y, por último, la zona de los Grandes Lagos se convirtió rápidamente en el corazón industrial de Canadá; ahí fue, más tarde, el asentamiento de las plantas subsidiarias.

Con el ingreso de Manitoba (1870), Columbia Británica (1871), Alberta (1905), Saskatchewan (1905) y Terranova (1949), el territorio de Canadá se amplió, pero las tendencias comerciales de las nuevas provincias privilegiaron también la conexión vertical hacia Estados Unidos o la horizontal que se trazaba de la costa oeste hacia Asia y desde la costa este rumbo a Europa; vistos así, los vínculos comerciales internos ocupaban un plano secundario, con excepción de Quebec y Ontario. Este rasgo persiste hasta la fecha.

Por otra parte, las provincias iniciaron un proceso de proteccionismo comercial provincial que desembocó en el uso de barreras comerciales interprovinciales, las cuales se cancelaron después de haberse firmado el ALC y el TLCAN. El Acuerdo sobre el Comercio Interior lo firmaron las provincias canadienses después de una larga negociación en julio de 1994.⁶

Una explicación adicional de la extraversion del mercado canadiense se sustenta en dos hechos: uno es que Canadá, aun antes de llamarse así, nació y creció bajo el cobijo de dos sistemas comerciales, el inglés y el francés. Estas influencias se manifestaron en forma alternativa; el predominio de una de ellas siempre estuvo vinculado con la pugna político-militar que históricamente libraron Francia e Inglaterra.

Durante más de dos siglos, Canadá se convirtió en el territorio donde los conflictos, las pugnas y las guerras europeas se prolongaban en el nuevo continente. A los habitantes de estas tierras siempre se les dificultó identificarse plenamente con el poder colonial;⁷ en

⁶ Los elementos fundamentales de este hecho se encuentran en la sección 91(2) del Acta Constitucional de 1867, la cual habla de la regulación del comercio y de la decisión de la Suprema Corte de reconocer el poder provincial como regulador del comercio dentro de cada provincia, así como de su capacidad de regular el flujo de bienes interprovinciales, sobre todo en lo relativo a su impacto sobre la producción local, mercado y monopolios. Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá: entre el libre comercio y las barreras comerciales interprovinciales", *Revista de Comercio Exterior* 44, no. 1 (1994): 72-79.

⁷ Esta percepción ha sido recientemente estudiada por la historiografía de Quebec, en especial los manuscritos y relatos de la historia oral que describen a los habitantes del antiguo Quebec como espectadores, más que actores, de un conflicto bélico en el que Francia perdió frente a Inglaterra en 1759. Los tratados de París en 1763 —por los cuales Francia abandonó sus posesiones continentales en América— se interpretaron como el abandono de la madre patria, del mismo modo que años después lo haría Inglaterra, la madre patria del Canadá anglo, al considerar oneroso el sostenimiento de este último.

revancha, optaron por aprovechar las redes comerciales, en especial las del imperio británico y sólo en un segundo momento volcaron sus intereses hacia el interior.

La extraversion de su comercio igualmente tuvo una explicación en los intereses económicos y comerciales manifestados por las entonces colonias británicas de Norteamérica. Tales intereses eran diversos y, en ocasiones, opuestos; desde un punto de vista político, poseían gobiernos locales que no necesariamente funcionaban de manera conjunta; en lo económico, eran entidades separadas que sobre todo buscaban el mercado europeo para sus productos. Su lealtad era un sentimiento que inspiraba el imperio de ultramar, pero no las otras provincias.

La política comercial canadiense, en stricto sensu, sólo apareció como tal hasta mediados del siglo XIX, cuando las colonias norteamericanas alcanzaron cierta autonomía en la conducción de sus asuntos económicos y comerciales. Esta relativa autonomía coincidió con los cambios económicos acaecidos en Inglaterra, particularmente el paulatino abandono de las prácticas mercantilistas y la adopción de un sistema comercial enfocado al libre comercio. Toda política comercial se cimienta en dos opciones, no por ello excluyentes: el proteccionismo y el libre comercio. En ambas, la aplicación o desaparición de los aranceles desempeña un papel central.

Cuando el imperio británico, a fines del siglo XIX, optó por la creación gradual de un sistema arancelario para sus colonias, y otro muy distinto para el resto del mundo, se sentaron las bases futuras definitivas de las políticas comerciales, a partir de la aplicación de los aranceles.

Este aspecto nos conduciría a concluir que cualquier política comercial se vincula con el proteccionismo. En Canadá ése no fue inicialmente el caso, ya que los aranceles impuestos en un principio se destinaron a pagar los gastos de administración del imperio británico in situ; y posteriormente se utilizaron como mecanismo de protección de la incipiente industrialización.

Hasta 1846, el mercado británico representó el destino obligado de los productos canadienses: pieles, pescado, trigo, productos forestales, metales, minerales, etc. Este trayecto se afectó seriamente a partir de la decisión unilateral del imperio británico al finiquitar el acceso preferencial que tenía Canadá (al igual que el resto de sus colonias) al mercado inglés.

Tal medida obligó a las colonias británicas de América del Norte a buscar aceleradamente mercados alternativos; evidentemente, el mercado más cercano y atractivo era el de Estados Unidos. Un gran problema surgió al contemplar esta opción: este país libraba al interior una lucha a muerte entre dos proyectos económicos distintos, los cuales materialmente estaban partiendo al país de norte a sur; esta lucha estaba vinculada con la abolición de la esclavitud, el proteccionismo y el libre comercio.

Si se considera lo anterior, la política comercial internacional de Canadá tuvo y ha tenido un desempeño bastante estable y predecible durante varios lustros, pues casi hasta los años setenta mantuvo su tendencia como destino principal de sus exportaciones hacia el mercado británico y el estadounidense.

El ingreso de Inglaterra al Mercado Común Europeo en 1973 y el incremento del comercio entre Canadá y Japón alteraron sensiblemente el patrón tradicional de su comercio exterior, aunado a ello, desde fines de los años sesenta, la política exterior canadiense contempló a América Latina como parte de la estrategia conocida como Tercera Opción que el gobierno liberal del primer ministro Trudeau proponía como una alternativa al excesivo peso económico de Estados Unidos en Canadá.⁸

Apoyada en los hechos antes citados, este artículo tiene como propósito analizar los principales rasgos de la *política económica internacional de Canadá, haciendo énfasis en cómo se ha manifestado en América Latina en los últimos diez años*. Deliberadamente eludimos el análisis de la participación de Canadá en el TLCAN porque es uno de los aspectos que más se ha estudiado en los últimos años; en contraposición, consideramos de mayor interés desarrollar aspectos menos conocidos sobre este tema, con especial atención en el análisis de las tensiones que implícitamente ha generado dicha estrategia sobre tres niveles de acción: *la relación con Estados Unidos dentro del espacio regional latinoamericano, el aparente fracaso de las iniciativas multilaterales en América Latina y la conciliación entre los intereses corporativos canadienses y la promoción de un desarrollo sustentable a través de su diplomacia comercial internacional*.

⁸ Brunelle Dorval, *Continentalism, federalisme, nationalisme* (Canadá: ACFAS, 1987) y en Dorval y Christian Deblock, *Le Libre-échange par défaut?* (Canadá: VLB, 1990).

FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA COMERCIAL CANADIENSE EN AMÉRICA LATINA

El dinamismo de la economía canadiense se debe en gran medida a su comercio exterior, el comportamiento del sector externo ha sido una parte central en las preocupaciones políticas del gobierno canadiense, tanto liberal como conservador, que ha considerado tradicionalmente que la única vía de fortalecimiento del desarrollo económico es el comercio exterior y la inversión extranjera.

Desde finales de los años cuarenta, Canadá consideró oficialmente que el objetivo económico del gobierno en turno era la promoción del crecimiento económico y la creación de empleos, por lo que era necesaria una política expresa de apertura a la inversión extranjera, así como una estrategia comercial internacional que favoreciera los principios del libre comercio dentro de un esquema de negociación y acuerdos de carácter multilateral. Con esta visión se fue consolidando un proyecto político que facilitó los vínculos económicos con Estados Unidos y, al mismo tiempo, canceló parcialmente cualquier lazo comercial de largo alcance con América Latina. Antes de la segunda guerra mundial, los contactos comerciales con Latinoamérica eran de carácter empresarial, sin la intervención del gobierno canadiense y en general eran la resultante de iniciativas individuales de *empresarios aventureros*.⁹

Las razones de esta actitud son más claras a más de cincuenta años de distancia: después de la segunda guerra mundial, América Latina optó por el proteccionismo comercial y la consabida industrialización sustitutiva de importaciones. Asimismo, los gobiernos latinoamericanos manifestaron cierta desconfianza de participar en instituciones multilaterales de inspiración librecambista, como el GATT, y específicamente se inclinaron por la aplicación de las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); ambos hechos causaron gran molestia y el absoluto rechazo del lado canadiense a cualquier vinculación formal con los países latinoamericanos.

Durante años, los canadienses aislaron y sabotearon ciertas iniciativas de la CEPAL, en gran medida por su actitud marcadamente proclive al libre comercio, actitud que compartía con Estados Unidos.¹⁰

⁹ Gutiérrez-Haces, "Canadá: entre el libre comercio...".

¹⁰ James Rochlin, *Discovering the Americas* (Canadá: UBC, 1997).

Lo mismo ocurrió con la Organización de Estados Americanos (OEA), institución de vocación panamericana respecto de la cual también manifestó abiertamente sus reservas, en especial cuando surgió del lado latinoamericano a que se adhiriera como miembro pleno, la negativa canadiense fue tardíamente modificada en 1961 y 1990, cuando se formalizó su pleno ingreso a tal organización.¹¹

Durante el largo periodo conocido como guerra fría, hubo dos concepciones económicas que inspiraron las estrategias de política económica en el continente: la primera, proclive al libre comercio, enarbolada por Canadá y Estados Unidos; la segunda, de carácter más proteccionista, que tuvo una mayor aceptación entre los países latinoamericanos hasta los años ochenta.

Las diferencias pragmáticas entre estas visiones económicas abrieron una brecha que en muchos momentos disoció económicamente a ambas regiones; no obstante, cabe aclarar que Estados Unidos aprovechó también el proteccionismo latinoamericano para adentrarse, producir y vender en el mercado cautivo que representaba casi toda la región, mientras que Canadá estableció sólo relaciones comerciales muy esporádicas con América Latina.

Un segundo elemento que explica las razones de esta separación sería que Canadá no sólo desconfiaba de los países latinoamericanos por ser proteccionistas, sino que también manifestaba serias reservas en relación con el comportamiento político de los gobiernos latinoamericanos, en especial las dictaduras militares.

A diferencia de otros países, Canadá siempre ha tenido dificultades estructurales para relacionarse con los gobiernos que, a su juicio, carecen de bases democráticas suficientes garantes de la seguridad de la inversión y la integridad personal de los empresarios canadienses en la región. Esta actitud se ha matizado un poco al paso de los años, en especial cuando el pragmatismo comercial logró predominar sobre los principios ético-humanitarios. Así, en ciertas ocasiones, sus intereses comerciales han sido más fuertes que el sostenimiento

¹¹ Conrad Shek *et al.*, *Canada in the Americas. New Opportunities and Challenges* (DFAIT, 1994); Ch. Deblock y Brunelle Dorval "De l'ALE à la ZLEA", *Études Internationales* (1997): 313-345; Isabel Studer, "The Basis for Strategic Partnership between Canada and México" (Pittsburgh: ponencia presentada en ACSUS Biennial Conference, 1999); Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá-México: vecindad interferida", *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 51 (1997): 11-32.

de sus principios a favor de la democracia y los derechos humanos, por ejemplo, los cambios de actitud que el gobierno de Canadá manifestó en tres casos relacionados con la falta de gobiernos democráticos: durante la dictadura militar en Chile (1973), frente a Cuba y el nuevo bloqueo comercial decretado por la Ley Helms-Burton que directamente afecta sus inversiones en la isla (1996) y el establecimiento de una estrategia comercial de gran envergadura hacia China (1990).

Otro elemento que explica el relativo aislamiento de Canadá hacia América Latina sería la existencia de un entendimiento implícito con Estados Unidos, respecto a los espacios de injerencia que Canadá podía tener en América Latina durante la guerra fría, los cuales, por cierto, resultaron ser muy reducidos.

En esa repartición económica de ciertos espacios regionales, América del Sur significó para Canadá el espacio en el que sus intereses comerciales se manifestaron de manera más articulada como parte de la responsabilidad que Estados Unidos le designó con el propósito de que su presencia “contrarrestara los avances del totalitarismo”, en particular en Argentina, Chile y Brasil. No hay que olvidar que Canadá firmó el Acuerdo de Ogdensburg (1940), en el que se comprometía a apoyar a Estados Unidos en la defensa del hemisferio norte ante la posibilidad de que los nazis tomaran posiciones en América del Sur.¹²

Durante más de cincuenta años, Canadá profundizó sus vínculos en la vertiente del Atlántico en tanto que los limitó dentro del continente americano a su relación con Estados Unidos, negándose a aceptar que en América del Norte existiera algo más que él y Estados Unidos. En este sentido, México representaba dentro del *imaginario canadiense* la entrada a *territorio bárbaro*, el cual se extendía hasta la Tierra del Fuego.

Estas dos orientaciones, conocidas como *atlantismo* y *continentalismo*, sin duda han influido en la conformación geoeconómica de Canadá, tendencias que en gran medida son el hilo conductor de la política comercial internacional de Canadá.

El *atlantismo* (entendido como la estrecha relación que Canadá sostuvo con el Imperio Británico) tuvo una enorme influencia en las de-

¹² Rochlin, *Discovering the Americas*.

cisiones comerciales de Canadá hasta los años setenta, durante los cuales —como ya se mencionó antes— Inglaterra trastocó el orden comercial establecido dentro de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth), al ingresar al entonces Mercado Común Europeo. Esta decisión coadyuvó en gran medida a que Canadá optara por un estrechamiento en la relación económica con Estados Unidos.

El *continentalismo*, en cambio, fue una tendencia que inicialmente se presentó en forma pendular, aludiendo a la forma en que Canadá ha llevado a cabo el estrechamiento gradual de su relación política y económica con Estados Unidos. Con el transcurso del tiempo, esta opción desplazó el atlantismo y predominó en Canadá. Donald Creighton describía este proceso como: “[...] the influence of the United States on the Canadian economy had grown more steadily dominant; but they made no conscious move to question or resist this growing domination”.¹³

LA APLICACIÓN DE UNA “DIPLOMACIA COMERCIAL DE NICHOS” EN AMÉRICA LATINA

Los aspectos ya citados sirven para contextualizar los motivos por los que Canadá, después de la segunda guerra mundial, se autodefinió como potencia media, denominación que corresponde a una estrategia tendiente a que, en el ámbito internacional, Canadá pueda “hacer la diferencia” en relación con el desempeño de las grandes potencias —léase Estados Unidos—. Sobre esta caracterización, el ministro de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, Lloyd Axworthy, señaló en 1997: “We have the same kind of global reach that a great power has, without actually being a great power”.

Como una prolongación de su perfil internacional como potencia media, Canadá ha ido poco a poco refinando una estrategia diplomática de nichos,¹⁴ la cual, grosso modo, seguiría las directrices de moda

¹³ *The Canadian Encyclopedia* (Alberta: Hurting, 1988) y *The Forked Road: Canada 1939-57* (Toronto: McClelland and Stewart, 1976).

¹⁴ Andrew Cooper, “In Search of Niches: Saying Yes and Saying «No» in Canada’s International Relations”, *Canadian Foreign Policy* 3 (1995): 1-13; ídem, *Canadian Foreign Policy* (Prentice Hall, 1997), 118-126; Richard Kim Nossal, *The Politics and Canadian Foreign Policy* (Prentice Hall, 1997), 52-67.

en la mercadotecnia contemporánea. A riesgo de simplificar en exceso lo anterior, diríamos que el término potencia media, utilizado por Canadá, empezó a manifestarse como una fórmula desgastada a partir del fin del conflicto este-oeste y de la guerra fría, de ahí que surgiera la necesidad de reformular estrategias alternativas consistentes en aprovechar la capacidad de la diplomacia canadiense e identificar ciertos nichos en los cuales su acción diplomática ha resultado favorecida. En este sentido, la diplomacia canadiense en busca de nichos encontró un terreno bastante fértil en América Latina durante los años noventa.

Una de las grandes virtudes en la formulación de la diplomacia de nichos estriba en que se concentra en la identificación de espacios de oportunidad, en los que la diplomacia canadiense tenga la garantía de un buen desempeño (*good performance*), que garanticen la efectividad de sus acciones.

Comparativamente hablando, la diplomacia estadounidense funciona por lo general a partir de una agenda con problemas; en consecuencia, reacciona y formula parte de sus estrategias internacionales a partir de las agresiones que cree le han infligido. La diplomacia de nichos canadiense, por el contrario, funciona a partir de una evaluación sobre las posibilidades que tiene de aportar y ganar algo en sus relaciones comerciales y diplomáticas, de ahí su reputación como una sólida constructora de procesos de pacificación y democratización (*peacebuilding* y *peacekeeper*).

Latinoamérica cobró relevancia para Canadá a partir del debate sobre la deuda externa de los países de esa región, hecho que se remonta a los años ochenta; la problemática financiera latinoamericana atrajo su atención porque, por primera ocasión, los canadienses enfrentaron una crisis de endeudamiento de dimensiones similares a la mexicana.¹⁵

Pese a esto, tal contacto no disminuyó su predisposición hacia América Latina, que continuó siendo considerada una región poco atractiva en el aspecto económico. Desde el punto de vista político, se puede afirmar que el surgimiento de las dictaduras militares en Centro y Sudamérica, también reafirmaron su negatividad sobre los gobiernos latinoamericanos, pero a la vez ofrecieron a los canadienses la posi-

¹⁵ Sistema Económico Latinoamericano, "El papel de Canadá en el hemisferio" (1998).

bilidad de crear un “nicho diplomático y comercial” a largo plazo, presentándose como *agentes facilitadores* de un proceso de transición política hacia la recuperación de gobiernos electos democráticamente.

Canadá acogió a más de cincuenta mil refugiados chilenos a fines de los setenta, sin contar los refugiados políticos de otras nacionalidades. Este fenómeno dio origen a la creación de organizaciones no gubernamentales (ONG) que protegieron a ciudadanos latinoamericanos y colaboraron en la puesta en marcha de un proceso paulatino de redemocratización en América Latina.

Paradójicamente, treinta años después, estas relaciones personales resultaron cruciales en las negociaciones comerciales de Canadá con Chile, Argentina, Brasil y Centroamérica, ya que muchos latinoamericanos vinculados a las organizaciones humanitarias canadienses con el tiempo pasaron a ocupar posiciones de importancia política en los procesos de democratización de sus países.

Visto en retrospectiva, si algo queda claro de ese periodo es que Canadá se vinculó consistentemente con grupos sociales víctimas de las dictaduras militares, que años después retomaron el poder e iniciaron un proceso de reformas en pro del establecimiento de “economías de mercado”.¹⁶ Es innegable que la presencia diplomática de Canadá en América Latina a partir de los noventa se vio ampliamente favorecida por la presencia de cuadros de mando medio y superior que en el pasado habían sido acogidos por la “solidaridad canadiense”. Este factor resultó muy visible en la forma como Canadá logró ser escuchado y tomado en cuenta por parte del gobierno chileno en el momento de solicitar su acceso al TLCAN.

LA TENSION CON ESTADOS UNIDOS Y LA APARENTE DEBILIDAD DE SU LIDERAZGO EN AMÉRICA LATINA

Es indudable que Estados Unidos representa el principal referente conceptual para América Latina y, evidentemente, las acciones humanitarias y solidarias emprendidas por Canadá en esta región a fines

¹⁶ Glen Bailey, “Canadian Diplomacy as Advocacy: The Case of Chile and the NAFTA”, *Canadian Foreign Policy* 3, no. 3 (1995): 97-112.

de los años setenta fueron prácticamente invisibles, salvo para un grupo de ciudadanos víctimas de las dictaduras militares. Esta circunstancia cambió en 1990, cuando Canadá enfrentó el hecho de que Estados Unidos negociaría un nuevo acuerdo comercial con México. Dicha iniciativa sacudió el sentimiento de seguridad que el gobierno y las corporaciones canadienses habían adquirido con la firma de su propio acuerdo (1988) y empujó a las autoridades canadienses a solicitar su ingreso en las negociaciones trilaterales con México. El cuadro 2 refleja claramente la evolución de la inversión canadiense en México a partir del proceso de negociación del TLCAN; sin embargo, su comportamiento presenta rasgos de discontinuidad debido a su sensibilidad ante ciertos acontecimientos políticos en México.

Más allá de que el móvil de Canadá fue y continúa siendo la protección de sus intereses económicos en el mercado estadounidense, cabe señalar que el cambio en la postura canadiense obedeció a la perentoria necesidad de expansión de una clase empresarial que tradicionalmente ha sustentado una *estrategia corporativa extraversional*, no hay que olvidar que el comercio exterior canadiense contribuye con más de 60 por ciento del PNB. El TLCAN indudablemente los obligó a mirar y a dialogar primero con México y después con América Latina de una manera mucho más formal que en el pasado.

Independientemente de que la protección y preservación de los privilegios ya adquiridos en el mercado estadounidense fue uno de los motivos que obligaron a los canadienses a participar en las nuevas negociaciones, también influyó otro factor adicional, el cual empujó tanto al gobierno como a los empresarios a formular una estrategia comercial mucho más coherente y sostenida con América Latina. El factor que detonó este cambio fue el resurgimiento del proteccionismo comercial estadounidense a través de los principios del “comercio administrado”.

Es un hecho que Estados Unidos, pese al compromiso contraído con Canadá y México a través del ALC y del TLCAN, continúa aplicando medidas proteccionistas unilaterales. En los últimos años, ha insistido en que sus principales socios comerciales acepten las reglas del comercio administrado,¹⁷ que no es otra cosa que la imposición

¹⁷ F. Macchiarola, *International Trade* (APS, 1990).

CUADRO 2
INVERSIÓN DIRECTA DE CANADÁ EN MÉXICO
(MILLONES DE DÓLARES)

<i>Año</i>	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>
1990	245	210
1991	199	173
1992	451	373
1993	530	410
1994	1 072	783
1995	919	671
1996	1 048	767
1997	1 090	787

FUENTE: Tiers Statistics Canada (CD-ROM).

de una estructura de cuotas, la cual ha afectado las exportaciones canadienses de madera resinosa y los derechos de tala, un ejemplo es el caso de la producción de madera resinosa en la provincia de Columbia Británica que congeló sus ventas a Estados Unidos en los niveles de 1996-1998. Las “cuotas” son una práctica que se ha convertido en la “norma” en casi todos los sectores económicos, en los que Canadá tiene una ventaja comparativa o mayor eficiencia.¹⁸ Aunque públicamente esta situación no ha sido reconocida como una violación al ALC y al TLCAN, es un hecho que Estados Unidos se inclina cada vez más por un “sistema de cuotas en revisión permanente”, que por un auténtico libre comercio.¹⁹

Ante esto, la nueva estrategia comercial canadiense hacia América Latina consiste en identificar un número restringido de “nichos comerciales y diplomáticos”, sobre los cuales consideran que puede actuar con un buen margen de libertad. Esta estrategia es reflejo de las pre-

¹⁸ *El Financiero*, 30 de agosto de 1999, 39.

¹⁹ En el texto oficial del TLCAN, específicamente en el capítulo XIX, se contempla un mecanismo para la solución de controversias. Gustavo Vega Cánovas, “Solución de controversias en el TLCAN”, en Germán A. de la Reza, coord., *Nuevas dimensiones de la integración* (México: Plaza y Valdés, 1999).

CUADRO 3
 EXPORTACIONES POR GRUPOS DE PAÍSES
 (MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Estados Unidos	111 556	109 693	125 670	150 656	183 302	207 752	223 177	245 089	269 925
Japón	8 230	7 159	7 493	8 495	9 752	12 061	11 210	11 165	8 612
Unión Europea	12 204	11 803	11 681	11 076	11 892	16 653	15 738	15 423	16 210
OCDE	135 465	131 206	148 088	173 294	209 522	240 676	254 775	279 203	301 591
Países del Pacífico	15 772	15 401	15 394	16 292	19 609	25 908	24 011	24 332	18 737
CARICOM	254	219	190	222	243	284	276	277	315
ALADI	2 033	2 164	2 690	2 990	3 897	4 565	4 748	5 714	5 132
ASEAN	1 689	1 568	1 558	1 600	1 764	2 649	2 947	2 943	1 990
OPEP	1 932	2 185	2 138	2 429	2 878	3 340	3 564	4 320	3 067
OTAN	124 348	122 126	137 975	162 378	195 836	224 439	238 907	260 337	285 925

FUENTE: elaboración propia con datos de Statistics Canada.

CUADRO 4
 IMPORTACIONES CANADIENSES POR GRUPOS
 (MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Estados Unidos	87 875	86 415	96 469	113 845	137 344	150 682	156 944	184 343	203 561
Japón	9 525	10 262	10 762	10 717	11 366	12 094	10 438	12 554	13 991
Unión Europea	15 668	14 705	14 436	14 808	17 698	22 616	22 735	26 911	28 447
OCDE	119 831	118 165	128 951	147 069	180 398	199 628	206 055	244 564	267 905
Países del Pacífico	19 130	20 349	22 398	24 549	27 552	30 778	28 890	34 187	38 570
CARICOM	233	253	265	379	470	427	521	524	525
ALADI	3 921	4 465	4 504	5 580	6 882	8 165	9 028	10 533	11 290
ASEAN	1 742	1 958	2 508	3 284	4 253	4 972	4 996	5 886	6 332
OPEP	2 489	2 079	2 117	2 552	2 593	2 828	3 306	4 259	3 269
OTAN	106 764	104 743	114 834	132 470	159 930	176 838	184 119	215 978	236 031

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

siones corporativas canadienses que exigen nuevos espacios de acción ante la intransigencia estadounidense. El cuadro 3 nos muestra la estrategia comercial canadiense y el peso de su presencia económica en diversas zonas geográficas.

La aplicación de una estrategia comercial que apunta directamente a la conquista del mercado latinoamericano ha tenido que superar graves escollos, en especial la identificación y homologación de la presencia canadiense, como si ésta fuera estadounidense. En este sentido, Canadá intenta construir una diplomacia comercial muy específica que le permita definir una *identidad propia*²⁰ en la región.

Esta tarea se facilita, relativamente, gracias a la existencia de un presunto espacio de maniobra que obedece en gran medida al hecho de que Canadá carece de una agenda de seguridad hemisférica de la envergadura de la estadounidense y, por lo tanto, puede aplicar una estrategia más flexible y libre de compromisos preestablecidos, como es la identificación de nichos, que por cierto cambian de acuerdo con la coyuntura política o económica del momento.

Mientras que Estados Unidos debe atender una gran variedad de aspectos a nivel mundial, Canadá tiene bastante claro que como potencia media sus intereses se acotan básicamente al ámbito comercial, a la promoción de la democracia, los derechos humanos y sus preocupaciones sobre la conservación del medio ambiente. Tareas como el combate a las drogas o la lucha contra la guerrilla en América Latina rebasarían los límites de la capacidad de maniobra que se ha autoimpuesto a través de los años.

En este sentido, Canadá ha preferido en el pasado destacarse como pacifista, de la misma manera que hoy, enfatiza su papel como constructor de la paz en los procesos políticos de Latinoamérica, el Caribe o Europa del Este.²¹ La estrategia de nichos implica también que, desde hace varios años, Canadá ha estado constituyendo y exportando a Latinoamérica una imagen diplomática que lo presenta como

²⁰ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, "Canada in the World, 1995"; Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá descubre las Américas: entre un liderazgo en la promoción de la democracia y las exigencias del libre comercio", *Relaciones Internacionales*, no. 79 (enero-abril de 1999): 17-26.

²¹ Andrew Cooper, "Coalitions of the Willing: The Search for Like-Minded Partners in Canadian Diplomacy", en ídem, *How Ottawa Spends* (Ottawa: Oxford University Press, 1999), 221-250.

una alternativa comercial y política unívoca para la región. Con un lenguaje subliminal (en ocasiones muy explícito) ha construido un discurso que intenta dar una respuesta alternativa a la animadversión que Estados Unidos ha suscitado entre ciertos sectores sociales en América Latina. En los últimos diez años, ha sido frecuente escuchar comentarios de este tenor: “For many of them a relationship with Canada is a natural partnership that doesn’t have the same overtones as their relations with the U.S.”.²²

Hacia 1990, en un documento redactado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, como parte de su agenda hemisférica, se aludía a los cambios ocasionados por el fin de la guerra fría como un *change of masters*; tal mención de seguro se refería a la tríada que controla el mundo en el aspecto económico, pero no se preveía los cambios de estrategia de algunas *potencias medias* en las regiones que por naturaleza se consideraban zona de influencia cercana de Estados Unidos.

Indiscutiblemente, la no aprobación del procedimiento por la vía rápida por parte del Congreso estadounidense —que impidió el acceso de Chile al TLCAN—, se interpretó en muchos círculos latinoamericanos como la virtual paralización en América Latina de toda acción comercial del presidente estadounidense. Si bien es un hecho que desde 1994 países como México y Canadá y, en menor grado, la Unión Europea, incrementaron sus iniciativas comerciales hacia América Latina, también es cierto que Estados Unidos ha mantenido y fortalecido sus intereses comerciales en la región, aun sin recurrir a la negociación de acuerdos comerciales con el permiso de su Congreso. La aprobación en la Cámara Baja de una extensión de los beneficios del TLCAN al Caribe y Centroamérica (1999) se interpretaría como una respuesta al cuestionamiento de su liderazgo en la última reunión del ALCA, que tuvo lugar durante ese mismo año en Toronto.

Canadá ha aprovechado el efecto psicológico que provocó la desaprobación de la inclusión de Chile, aunque cabe mencionar que aquel país difícilmente hubiese avanzado comercialmente en América Latina si no se aplicase previamente una estrategia de ajuste estruc-

²² “An Interview with the Minister of Foreign Affairs”, *Canadian Foreign Policy Journal* 4, no. 3 (invierno de 1997): 1-5.

tural, alentada en gran medida por el Consenso de Washington. Aunado a lo anterior y sin la ductilidad y convencimiento de los gobiernos latinoamericanos respecto de las reformas económicas alentadas por Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, nunca hubiera habido condiciones favorables para el incremento de los intereses comerciales de Canadá en Latinoamérica.

EL RELATIVO FRACASO DE LA DIPLOMACIA MULTILATERAL

Después de mencionar algunas de las condiciones que facilitaron la presencia de la diplomacia comercial canadiense en la región, ahora se examina el significado de la estrategia multilateral canadiense en conexión con el liderazgo estadounidense en América Latina. La reiterada tendencia de Canadá a querer hacer prevalecer una visión multilateral dentro de su diplomacia comercial suscita algunas reflexiones interesantes:

- La vinculación canadiense en América Latina es parte de una estrategia comercial unilateral que no responde a una acción previamente concertada con Estados Unidos ni mucho menos con México. En principio, existe un cierto nivel de soberanía que cualquier país puede ejercer en su política comercial internacional, aunque también es verdad que esta independencia es cada día más relativa ante la aparición de bloques comerciales regionales e instituciones reguladoras del comercio internacional, como la OMC. Pero, en este caso, estamos hablando de un país (Canadá) que tradicionalmente evitó inmiscuirse en los espacios comerciales bajo el liderazgo estadounidense. Esta postura ha cambiado, debido quizá a su nueva situación dentro de la sociedad comercial que representa el TLCAN.
- La iniciativa canadiense, además de unilateral, capitaliza las dificultades originadas por la vía rápida en Estados Unidos y a la vez aprovecha el respaldo por la pertenencia al bloque comercial de América del Norte. Sin duda, la buena recepción que la mayoría de los países latinoamericanos han otorgado a Team Canada —una organización integrada por varios ministros canadienses (incluido

su primer ministro), funcionarios públicos de alto nivel y empresarios, cuyo objeto es la promoción de la inversión y el comercio canadienses en algunos países de América Latina, pero también en otras latitudes— se explica porque los integrantes de este grupo están respaldados por ser un país miembro del TLCAN.

- El unilateralismo canadiense lo es por *default* en varios sentidos: inicialmente, Canadá trató de negociar sus lazos comerciales con América Latina bajo una óptica estrictamente multilateral, lo cual significó que dio preferencia al contacto con otros bloques comerciales más que con países específicos, tal fue el caso del Mercosur, del Pacto Andino, del Mercado Común Centroamericano y del Caribcan. Esta iniciativa derivó en la firma del Trade and Investment Cooperation Arrangements (TICA) con el Mercosur en 1998 y con la Comunidad Andina en 1999. También se firmó el Memorandum of Understanding on Trade and Investment (MOUTI) con gobiernos de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) en 1998; el Acuerdo de Doble Tributación con Brasil, Guyana y México y, desde luego, la iniciativa comercial de mayor alcance, el Acuerdo Bilateral de Libre Comercio con Chile en 1997.²³

Un breve repaso a la balanza comercial de Canadá permite constatar el lugar que realmente ocupa Estados Unidos en el comercio canadiense pero, sobre todo, permite examinar comparativamente el innegable peso de este último frente a la presencia de Japón, el segundo socio comercial, o de Inglaterra y Alemania, los dos países que realmente cuentan para Canadá en el conjunto de la Unión Europea. En contraste, esta revisión global también permite constatar la relatividad del lugar que México ocupa (muy cerca de Brasil por cierto) en el destino de las exportaciones e importaciones canadienses; dicha confirmación no disminuye el innegable cambio que ha experimentado el comercio México-Canadá, que se benefició a partir de la firma del TLCAN.

Asimismo, a nivel de inversiones, Canadá hubiera preferido que su relación con América Latina estuviera encuadrada en una fórmula co-

²³ Información obtenida de diversas publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (noviembre de 1999).

CUADRO 5
BALANZA COMERCIAL (PORCENTAJE DE EXPORTACIONES CANADIENSES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Estados Unidos</i>	80.4	81.2	79.2	80.9	81.9	84.7
Europa occidental	7	6.2	6.9	6.3	5.5	5.6
<i>Reino Unido</i>	1.6	1.5	1.5	1.5	1.3	1.4
<i>Alemania</i>	1.4	1	1.3	1.2	0.9	0.8
Holanda	0.7	0.5	0.6	0.6	0.6	
Francia	0.7	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5
Bélgica y Luxemburgo	0.6	0.6	0.7	0.5	0.5	0.5
Italia	0.5	0.6	0.7	0.5	0.5	0.5
Resto de Europa Occidental	1.2	1.4	1.3	1.4	1.2	1.3
Europa Oriental	0.8	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Ex Unión Soviética	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
Resto de Europa Oriental	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Medio Oriente	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	0.6
África	0.4	0.5	0.6	0.4	0.6	0.5
Asia	8.4	8.4	9.6	8.4	7.9	5.7
<i>Japón</i>	4.5	4.3	4.6	4	3.7	2.7
Rep. Popular China	0.9	1	1.3	1.1	1	1.8
Corea del Sur	0.9	1	1	1	1	0.6
Hong Kong	0.4	0.5	0.7	0.5	0.6	0.4
Taiwán	0.5	0.5	0.7	0.5	0.5	0.4
Resto de Asia	1.2	1	2.3	1.3	1.3	0.8
Oceanía	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Australia	0.4	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3
Resto de Oceanía	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Sudamérica	1.2	1.2	1.3	1.3	1.5	1.1
<i>Brasil</i>	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.4
Resto de Sudamérica	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.7
México, Centroamérica y Las Antillas	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
<i>México</i>	0.4	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5
Resto de Centroamérica y Las Antillas	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4
<i>Porcentaje total</i>	100	100	100	100	100	100
<i>Total</i> (millones de dólares)	187347	225678	262266	275819	299315	318522

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

mo la que proponía el Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI), sin embargo, la desaprobación de este acuerdo en la reunión en París de la OCDE en 1998 condujo a la celebración de Acuerdos de Protección a las Inversiones Extranjeras (FIPAS) con Uruguay, Argentina, Cuba y México. Dentro de esta misma tónica, Canadá ha insistido en que el capítulo XI del TLCAN debe abrirse nuevamente para renegociar el comportamiento de las inversiones, puesto que la iniciativa del AMI se canceló. La propuesta canadiense intenta implantar dentro de este capítulo el “derecho” de las empresas a exigir compensación de los gobiernos cuando hay cambio en las leyes, o en las regulaciones ambientales o de salud que afecten las ganancias de las empresas.²⁴

La negociación de todos estos acuerdos no ha estado exenta de dificultades, el acuerdo con el Mercosur fue antecedido por una agria disputa entre Brasil y la compañía canadiense Bombardier. Tal problema dejó entrever las dificultades existentes entre algunas corporaciones canadienses y los gobiernos de los países huéspedes; este mismo hecho también se evidenció en la licitación de un contrato para fabricar transportes públicos en México y la compañía Bombardier. Lo anterior se explica porque la diplomacia comercial canadiense promueve sobre todo los intereses del sector privado, mientras las funciones del gobierno consisten en facilitar sus actividades, ya que el sector privado representa el nodo central del comercio canadiense. Pese a todos estos acuerdos comerciales, es importante mencionar que América Latina continúa dando preferencia, como parte de su comercio exterior, a sus relaciones comerciales entre sí, con Estados Unidos y la Unión Europea.

Aunque el intercambio canadiense se ha fortalecido, continúa siendo muy reducido, por ejemplo, en el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) aparentemente parecería que el intercambio con Canadá creció, sin embargo, lo que ahí realmente aumentó fue el comercio registrado entre México y Canadá, que es el mismo del TLCAN.²⁵

²⁴ “Insistirá Canadá en reformar el capítulo 11 del TLCAN”, *El Financiero*, 21 de julio de 1999, 29.

²⁵ Manuel Vaillant, “Estudio de las relaciones comerciales ALADI-Canadá”, *ALADI* (1998), y Beatriz Carolina Crisorio, “Las relaciones argentino-canadienses entre el TLCAN y el Mercosur” (México, ponencia presentada en el VI Congreso de la AMEC, 1999)

CUADRO 6
BALANZA COMERCIAL (PORCENTAJE DE IMPORTACIONES CANADIENSES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Estados Unidos</i>	67	68	67	67	67	68
Europa Occidental	10.6	10.9	11.5	11.4	11.5	10.8
<i>Reino Unido</i>	2.6	2.5	2.4	2.5	2.4	2
Alemania	2.1	2.2	2.1	2.1	1.2	2
Holanda	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Francia	1.3	1.2	1.4	1.5	1.9	1.7
Bélgica y Luxemburgo	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4
Italia	1.1	1.3	1.4	1.2	1.1	1.1
Resto de Europa Occidental	2.8	3	3.3	3.4	3.4	3.1
Europa Oriental	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5
Ex Unión Soviética	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3
Resto de Europa Oriental	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Medio Oriente	0.7	0.4	0.5	0.6	0.7	0.5
África	0.8	0.9	0.8	0.9	0.7	0.7
Asia	14	11.9	12.9	12.1	12.4	12.8
<i>Japón</i>	6.3	5.6	5.4	4.5	4.6	4.7
Rep. Popular China	1.8	1.9	2	2.1	2.3	2.6
Corea del Sur	1.3	1.2	1.4	1.2	1	1.1
Hong Kong	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4
Taiwán	1.5	1.4	1.2	1.2	1.3	1.3
Resto de Asia	2.4	2.5	2.7	2.6	2.7	2.7
Oceanía	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6
Australia	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4
Resto de Oceanía	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Sudamérica	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.3
<i>Brasil</i>	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Resto de Sudamérica	0.7	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8
México, Centroamérica y Las Antillas	2.6	2.7	2.9	3.1	3	3
<i>México</i>	2.2	2.2	2.4	2.6	2.6	2.6
Resto de Centroamérica y Las Antillas	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
<i>Porcentaje total</i>	100	100	100	100	100	100
<i>Total</i> (millones de dólares)	169951	202736	225552	232556	272855	298545

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

CUADRO 7
EXPORTACIONES CANADIENSES A AMÉRICA LATINA
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
México	825	1 083	1 160	1 258	1 328	1 454
Brasil	771	979	1 310	1 428	1 692	1 379
Venezuela	584	618	800	621	953	703
Colombia	240	459	392	512	472	470
Chile	212	314	387	415	392	337
Cuba	146	124	279	291	364	469
Argentina	147	201	237	204	409	342
Perú	97	87	144	175	311	187
Ecuador	58	87	78	72	86	201
Guatemala	46	36	41	67	82	139
Costa Rica	33	36	46	50	74	48
Panamá	25	30	51	47	41	54
Uruguay	35	22	25	26	23	24
El Salvador	20	18	22	11	21	33
Bolivia	8	19	11	26	31	18
Honduras	15	14	20	16	16	18
Nicaragua	11	9	9	16	10	12
Paraguay	8	23	14	6	11	13
Belice	12	4	4	2	9	3

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

CUADRO 8
IMPORTACIONES CANADIENSES DE AMÉRICA LATINA
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
México	3 709	4 525	5 352	6 035	7 019	7 671
Brasil	791	960	1 038	1 133	1 319	1 377
Venezuela	351	507	668	725	972	840
Colombia	172	257	372	296	301	339
Chile	209	238	278	342	325	360
Cuba	171	194	320	401	353	334

CUADRO 8
 IMPORTACIONES CANADIENSES DE AMÉRICA LATINA
 (MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)
 (continuación)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	116	132	169	186	232	259
Perú	130	127	138	128	141	192
Ecuador	128	150	163	146	185	201
Guatemala	64	96	96	126	134	171
Costa Rica	46	72	93	103	133	156
Panamá	24	23	24	33	66	60
Uruguay	9	11	22	23	45	55
El Salvador	17	40	43	27	44	31
Bolivia	10	11	22	17	15	13
Honduras	18	39	49	51	54	78
Nicaragua	16	9	10	9	9	22
Paraguay	11	17	11	7	12	8
Belice	1	1	3	2	3	3

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

EL MULTILATERALISMO CANADIENSE A PRUEBA: EL CASO DE CHILE Y EL TLCAN

Uno de los casos que mejor ilustran el rumbo del multilateralismo canadiense en Latinoamérica es el de Chile. En 1990, bajo la presidencia de Patricio Aylwin, el gobierno chileno consideró que existía un clima político y económico favorable para mejorar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, resultante de la Iniciativa de las Américas propuesta por el presidente Bush. En ese año, Canadá ingresó como miembro a la OEA y México inició los trámites del TLCAN.

Si se considera que previamente a los hechos aquí descritos, Chile ya había sentado las bases para convertirse en un modelo exitoso de “economía de mercado”, resultaba bastante evidente que la lectura que el gobierno chileno hacía de la situación era que sería el próximo paso en la escalada de acuerdos comerciales con Estados

Unidos. Además, entre 1994 y 1995, Canadá se convirtió en el exportador de inversión extranjera más importante de ese periodo y en el mismo lapso ocupó el segundo lugar después de Estados Unidos en el total de la inversión extranjera en ese país sudamericano.

El interés de Chile se tradujo en múltiples iniciativas, entre las que destacan la negociación de acuerdos de libre comercio con México y Colombia, con Malasia y Nueva Zelanda, entre otros. Su propia diplomacia comercial se revigorizó en la Ronda de Uruguay, dentro del grupo CAIRNS y fue aceptado como miembro del APEC en 1993. Todas estas iniciativas tuvieron como propósito demostrar internacionalmente que Chile se había comprometido con las reformas económicas y la democracia.

En 1992, la embajada de Estados Unidos inició pláticas no oficiales en torno a un acuerdo comercial con Chile; los chilenos interpretaron este gesto como un signo de que las condiciones de ese momento favorecían una iniciativa de corte bilateral, a esas alturas, ellos no vislumbraban la posibilidad de proponer su acceso al TLCAN como algo viable.

Del lado chileno, las razones en favor de una negociación bilateral eran importantes: la relación con Estados Unidos era bastante sólida como para intentar un acuerdo bilateral; las leyes comerciales chilenas no eran compatibles con el espíritu del TLCAN y, por último, consideraban innecesarios los acuerdos laborales y ambientales inherentes al TLCAN, así que juzgaron preferible apoyar la opción bilateral.

Por su parte, el gobierno estadounidense consideraba muy atractiva la idea de aplicar la fórmula de *hube and spoke* (rueda y rayos) en la negociación con Chile. Canadá, por su parte, se preocupó ante la posibilidad de que esta iniciativa erosionara las ventajas adquiridas bajo el ALC y el TLCAN; su temor era que Estados Unidos introdujera el sistema de intercambio comercial bilateral, mejor conocido como *hube and spoke*, como el patrón a seguir en futuras iniciativas comerciales con América Latina.²⁶

²⁶ La información sobre la *advocacy* de Canadá en el caso chileno proviene de Glen Bailey, "Canadian Diplomacy as Advocacy: The Case of Chile and the NAFTA", *Canadian Foreign Policy* 3, no. 3 (1995): 97-112.

CUADRO 9
CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS POR MERCADOS
(1989-1993)

<i>Destino</i>	<i>Tasa de crecimiento (promedio anual)</i>	<i>Exportaciones (nivel de 1993)</i>
Unión Europea	-5.9	2 444
América Latina	15.2	1 860
Estados Unidos y Canadá	1.6	1 716
Japón	6.1	1 502
Asia (sin Japón)	8	1 399
Resto del mundo	-7.5	495
Total	2.1	9 416
Mercosur	11.4	1 089
TLCAN	2.7	1 847

FUENTE: Banco Central de Chile.

A partir de 1993, Canadá inició una serie de pasos diplomáticos directamente con el gobierno chileno, aprovechando tres importantes espacios de interlocución: las viejas relaciones entre integrantes de la sociedad civil chilena y algunas ONG canadienses, la presencia de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y los contactos que desde Washington le ofrecía su nuevo papel en el seno de la OEA. El mensaje que intentaba transmitir el cabildeo y las gestiones canadienses era bastante claro:

- Chile debía negociar su acceso al TLCAN porque este acuerdo le ofrecía mayores ventajas a los negociadores chilenos que si lo hacía bilateralmente con Estados Unidos.
- Existían suficientes argumentos que invalidaban las ventajas de la fórmula *hube and spoke* propuesta por los negociadores estadounidenses, en especial la imposibilidad de que los chilenos logran una negociación pareja (*level playing field*).
- Además, afirmaban que los negociadores chilenos nunca lograrían más de lo que Canadá y México ya habían logrado de Estados Unidos dentro del TLCAN.

En 1994, el cabildeo canadiense en pro del multilateralismo comercial y del TLCAN empezó a vislumbrarse como algo factible. La propuesta del presidente Bush, conocida como la Iniciativa de las Américas, los chilenos la interpretaron como un indicio de la factibilidad de una negociación multilateral, no bilateral. De ahí en adelante la negociación de su acceso al TLCAN cobró mayor fuerza. La campaña que Canadá llevó expresamente a cabo a favor del acceso de Chile al TLCAN triunfó como la opción más viable a presentar ante el Congreso estadounidense, sin embargo, el procedimiento por la vía rápida solicitado por el presidente Clinton para negociar un acuerdo comercial con Chile no se aprobó.

Hasta la fecha, los chilenos no han logrado revertir la decisión del Congreso, mientras tanto, negociaron y firmaron un acuerdo bilateral de libre comercio con Canadá en 1997.²⁷

Para el multilateralismo canadiense, este episodio resulta por demás paradójico ya que toda la labor de abogacía desplegada por los canadienses para convencer a los chilenos de las ventajas del multilateralismo comercial fracasaron y esos mismos diplomáticos canadienses que cabildaron en pro del multilateralismo comercial negociaron y firmaron el acuerdo bilateral con Chile.²⁸

ENTRE LOS INTERESES CORPORATIVOS Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

La diplomacia comercial canadiense promueve esencialmente los intereses de las corporaciones, insistiendo en la importancia de apoyar a la pequeña y mediana empresa; como contraparte, esta diplomacia maneja un discurso humanista en el que se mezclan conceptos de democracia, derechos humanos y desarrollo sustentable: “We had a kind of missionary development relationship with Latinamerica”.²⁹

La experiencia demuestra que existen dificultades estructurales para compaginar todas estas exigencias e intereses dentro de la diploma-

²⁷ “Acuerdo entre Canadá y Chile para eliminar aranceles”, *El Financiero*, 22 de noviembre de 1999, 22.

²⁸ R. Labán y P. Meller, “Trade Strategy for a Small Country: The Chilean Case”, en Richard Lipsey, *Western Hemisphere Trade Integration* (Nueva York: St. Martin Press, 1997).

²⁹ Lloyd Axworthy citado en David P. Forsythe, “Human Rights and Foreign Policy”, *International Journal* (1997).

cia comercial, por ello, dentro de la estructura organizativa del ministerio, existen varias divisiones burocráticas que se ocupan de un gran espectro de objetivos que van desde la ayuda al desarrollo, las estrategias de apoyo corporativo, la promoción de los valores e identidad canadiense hasta la promoción a los procesos de transición democrática y los derechos humanos, entre otros.

Dentro de este amplio repertorio merecen una mención especial las actividades de la CIDA, que se ocupa de la ejecución de la ayuda al desarrollo, como parte de una estrategia tendiente a equilibrar el innegable énfasis que la política exterior canadiense da a la promoción de los aspectos económicos y comerciales.

Desde fines de los setenta ha venido gestándose una innegable tensión entre el área de influencia del ministerio y la CIDA respecto al financiamiento de los programas de esta última. Tal tensión radica en que desde la década citada, todos los presidentes de la CIDA aceptaron que el “componente de ayuda” debía implicar bienes y servicios canadienses. Debido a esto, la ayuda al desarrollo, aunque cuantiosa, siempre trajo aparejado un concepto de “ayuda atada” que tenía el propósito de favorecer los intereses corporativos canadienses.

Esta situación se criticó abierta y concretamente en 1987, cuando se publicó el Reporte Winegard, en el cual claramente se proponía que la Corporación Canadiense de Desarrollo hiciera este tipo de promoción mediante los programas adecuados y se liberara a la CIDA del compromiso corporativo.³⁰

Hasta los años ochenta, el concepto de *pobreza* lo manejaba la agencia sin la orientación que le daría posteriormente el enfoque del desarrollo sustentable, pero, en 1988, el discurso sobre la necesidad de las reformas macroeconómicas en los países en desarrollo empezó a incluirse en los criterios de ayuda y cooperación al desarrollo, asimismo, cada vez más se empezó a mencionar la necesidad de cambios políticos (léase democracia), ambientales, socioculturales, etc. El más importante que precedió los hechos antes mencionados ocurrió en 1989, cuando la CIDA empezó a incluir en sus lineamientos y criterios

³⁰ Judith Randel y Tony German, “The Reality of Aid 1998/1999. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance” (Londres: Earthscan, 1999), 44; P. Cranford, “Canadian International Development Assistance Policies” (Montreal: McGill-Queen’s, 1994), 3-55, 87-123, 334-370.

de selección las propuestas del Banco Mundial y del FMI en materia de ayuda al desarrollo. La proveniente de Canadá ha sido una correa de transmisión entre el gobierno canadiense, las corporaciones, las ONG y el país o los países destinatarios. Sin embargo, en los últimos años, esta ayuda se organiza bajo una óptica muy corporativa, uno de cuyos objetivos es allanar el camino de las empresas canadienses en el extranjero, creando un entorno económico favorable a sus intereses. Para que esto ocurra, se promueve una estrategia de ayuda al desarrollo bastante articulada que afecta la estructura educativa, técnica, empresarial y de servicios del país receptor, en suma, la idea es sentar las bases para la consolidación de una *economía de mercado*.³¹

Vinculado con lo anterior, se observa que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá también cuenta con una organización burocrática específica que da cabida a las preocupaciones canadienses por promover un desarrollo sustentable, ligado a la idea de una mayor democracia y respeto a los derechos humanos en el mundo. Dentro de esta estructura sobresale la Oficina de Asuntos Globales (Global Issues Bureau) que, desde el ministerio, se ocupa justamente de la promoción y protección de los derechos humanos, la intervención humanitaria, los problemas ambientales y un nuevo tema, llamado *seguridad humanitaria*, que se ocupa, entre otras cosas, de aspectos tales como la promoción de la Iniciativa de Ottawa, una campaña planeada internacionalmente bajo el liderazgo canadiense contra las minas antipersonales.

No hace muchos años, bajo la administración del Partido Liberal, se creó el Canadian Centre for Foreign Policy Development, igualmente dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, cuya misión es reforzar estos cometidos dedicando sus esfuerzos a un permanente análisis y revisión de la política exterior canadiense. Aspectos como la democracia, la protección de los derechos humanos o la promoción de la ayuda al desarrollo, bajo los parámetros de la sustentabilidad, han estado muy presentes en la *diplomacia de nichos* que el gobierno canadiense ha desarrollado en América Latina; no obstante, en los diez últimos años de diplomacia comercial canadiense, los latinoamericanos han visto mucho y si

³¹ *Ibid.*

bien es cierto que existe una constante voluntad por impulsar ciertos principios éticos en los negocios y la ayuda al desarrollo, también es cierto que en este terreno la diplomacia canadiense se ha puesto a prueba.

La comunidad de negocios latinoamericana ha empezado a considerar con mayor seriedad algunas de las especificidades del sistema político y económico canadiense, dentro de la cual, comienza a entenderse que existe una política federal, y también provincial, que influye en la forma de hacer diplomacia, negocios o promoción de la cultura. Asimismo, se asume que existe una cierta tendencia, del lado canadiense, a transferir las pugnas regionales que históricamente han azotado a Canadá en el ámbito de la diplomacia y los negocios internacionales. Es frecuente que la visión y estrategia provincial-regional no necesariamente compagine frente a la perspectiva de las empresas y los gobiernos latinoamericanos, que generalmente practican una política centralista. El cuadro 10 da cuenta de esta realidad: las provincias tienen su propia política comercial internacional, que coincidiría o discreparía de la federal, asimismo esta información nos permite entender mejor la fortaleza económica de ciertas provincias que, por supuesto, respalda las posiciones políticas que amenazan con la balcanización de Canadá.

Las diferencias de estrategia comercial provincial en el exterior resultan ajenas a países donde el centro político-económico (la capital) negocia por el conjunto de todos los intereses territoriales y en donde la economía mixta aún distingue los intereses económicos del sector privado de los del gobierno. La corrupción ha sido una de las pruebas de resistencia de dicha diplomacia, pues aunque los países latinoamericanos han sido tachados de alentar prácticas corruptas, también es cierto que, en ciertos casos, algunos empresarios canadienses en Latinoamérica han tenido una actitud bastante flexible ante dicha práctica. Es bien conocida la rigidez de las normas ambientales en Canadá y, desde luego, se espera que prácticas similares se apliquen en Latinoamérica, no obstante, algunas empresas canadienses que justamente han huido de la reglamentación ambiental rigurosa de su país se han instalado en Latinoamérica en los sectores minero y forestal. Las quejas de los campesinos en Honduras y México se han elevado contra el cultivo de árboles prohibidos en Canadá que, si bien produ-

CUADRO 10
 PORCENTAJE DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
 DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES DURANTE 1998

<i>Exportaciones</i>	<i>Quebec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Provincias atlánticas</i>	<i>Provincias de la Pradera</i>	<i>Columbia Británica, Yukón y TNO</i>
Estados Unidos	17.6	59	3.5	13.6	6.2
Japón	5.4	8.4	5.3	26	54.8
Unión Europea	31.8	32.4	8.8	12.7	14.3
Resto OCDE	15.5	42.4	2.9	22.8	16.4
Resto del mundo	18	54.6	3.9	15	8.5
<i>Total</i> <i>(millones de dólares)</i>	<i>111589118</i>	<i>342630874</i>	<i>19910117</i>	<i>90267148</i>	<i>53926030</i>
<i>Importaciones</i>					
Estados Unidos	9.7	72.8	1.3	10	6.2
Japón	8.5	52.7	1	2	35.7
Unión Europea	34.4	43.2	9.9	7.5	4.9
Resto de la OCDE	21.5	53.7	10.3	5.0	9.4
Resto del mundo	14.6	65.1	3.4	3.2	8.6
<i>Total</i>	<i>79161229</i>	<i>373608793</i>	<i>17910370</i>	<i>48520992</i>	<i>46773608</i>

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

cen celulosa, también empobrecen aceleradamente la calidad orgánica de la tierra. Una situación similar se ha presentado en Cuba contra dos compañías, Sherritt International y Leisure Canada,³² posicionadas en el sector minero y turístico, las cuales han sido señaladas por violar ciertas normas laborales en los países huéspedes. Podrían mencionarse otros ejemplos que ilustrarían las dificultades prácticas que encierra

³²*La Jornada*, 24 de junio de 1999, 60.

la aplicación de una diplomacia comercial, uno de cuyos propósitos es el desarrollo sustentable, pero también debe enfrentar la realidad de los intereses corporativos, que en ocasiones no van a la par de los principios éticos de la política exterior canadiense. Para concluir, baste decir que la diplomacia comercial canadiense está en construcción en América Latina y que en esta empresa existen misioneros y villanos, como en cualquier otra parte del mundo.

La evolución histórica de la participación de Canadá en la OTAN

*María Cristina Rosas**

Nadie, sino Estados Unidos y Canadá [...] ni siquiera una potencia media como México ha estado tan activa en los principales escenarios de la competencia Este-Oeste, al menos desde la segunda guerra mundial. La Norteamérica geopolítica es una Norteamérica de dos [...]. La Norteamérica geopolítica es un continente aparte. Tres océanos —el Atlántico, el Pacífico y el Ártico— la separan de la gran masa de tierra que Sir Halford Mackinder, el padre de la geopolítica británica, llamó la “isla mundial”.

WILLIAM T.R. FOX

La participación de Canadá en la OTAN ha adquirido un bajo perfil, que se ha acelerado con el fin de la guerra fría. Para muchos, ésta es la muestra del declive del noratlantismo en la política exterior canadiense, aun cuando hay múltiples factores que deben ponderarse. Por ahora, baste mencionar que el presupuesto para la defensa de Canadá es el más bajo entre los socios de la alianza noratlántica, superado sólo por el diminuto gasto bélico de Luxemburgo. Sin embargo, hoy como nunca, Canadá mantiene una presencia considerable —en términos numéricos— en más de una decena de operaciones de man-

* Profesora adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del SNI. Ex presidenta de la AMEC. Correo electrónico: <mcrosas@prodigy.net.mx>.

tenimiento de la paz, al amparo de la ONU, sin poder cumplir satisfactoriamente con ellas. Los analistas advierten sobre los riesgos de que Canadá se comprometa a múltiples tareas en materia de política exterior y de seguridad, sin contar con los recursos financieros adecuados. De hecho, según Claire Sjolander, las prioridades de Canadá en materia de seguridad y defensa se asemejan a las de una gran potencia, aunque con recursos financieros inferiores a los de una *potencia media*.¹ El propósito de este artículo es revisar la evolución histórica de Canadá dentro de la OTAN, la importancia del noratlantismo en su política exterior y las tendencias que pueden ponderarse a futuro.

EL NORATLANTISMO CANADIENSE: GESTACIÓN Y AUGE

Pequeño Canadá: Mi papito es muy desprendido. Se ha estado desprendiendo de muchas cosas desde que yo recuerde. Quiero preguntarle a mi papito si no sería mejor darme a mí y a toda la granja, de una buena vez, al tío Jonathan... quizá, si yo perteneciera al tío Jonathan, no se desprendería de mis cosas ni se las daría a cualquiera que las pidiese.
Sr. Jonathan: ¡No! ¡Omnipresentes sapos y culebras! No lo haría. Y bien, dime ahora, J.B., ¿no podrías cederme a la criaturita?
Sr. Bull: ¡No, no! ¿Desintegrar mi Imperio? Jamás. (Pero, mira, no te lo puedo dar descaradamente; hay que salvar las apariencias; ya te quedarás con él gradualmente, ¿sabes?).²

Canadá ha constituido, históricamente, uno de los vértices del triángulo noratlántico, si bien, tanto en la etapa de esplendor del imperio británico, como en la de la hegemonía estadounidense, los canadienses se han desenvuelto bajo la tutela de Londres y de Washington, respectivamente. Canadá fungió, de hecho, como el termómetro que permitía “medir” los contextos en que operó el imperio británico,³

¹ Claire Turenne Sjolander, “Cashing in on the ‘Peace Dividend’: National Defence in the Post-Cold War World”, en Gene Swimmer, ed., *How Ottawa Spends 1996-97. Life Under the Knife* (Ottawa: Carleton University Press, 1996), 270-271.

² En este pasaje se relata la trágica historia de Canadá, país que hacia 1871 debía negociar con Estados Unidos para evitar la pérdida de su territorio frente a la indiferencia británica, la cual denotaba la disposición de Londres a satisfacer las aspiraciones de Washington, a fin de dar solución a las diferencias angloestadunidenses. Véase la revista *Grip*.

³ Conviene señalar que ni las provincias canadienses ni los esfuerzos británicos e irlandeses fueron capaces de abastecer los recursos necesarios a las islas británicas occidentales. Con todo,

así como los de Estados Unidos. Sin embargo, ello no debe oscurecer el análisis de la vocación noratlántica de Canadá, la cual no ha podido realizarse con una independencia tan amplia como la que disfrutaron sus mentores.

A principios del siglo XIX, cuando Estados Unidos y el Reino Unido libraron una contienda armada que ocurrió sobre todo en territorio canadiense, salieron a relucir las pretensiones estadounidenses y los límites definidos por Londres a ese expansionismo. Los problemas no terminarían ahí, ya que, con el paso del tiempo, tendrían lugar nuevas fricciones, concretamente la conquista del oeste, la cual, es sabido, se produjo a expensas de México,⁴ y era inevitable que Canadá se viera afectado de manera proporcional, perdiendo importantes extensiones de territorio ante el reclamo de Washington referente a la cuenca del Río Columbia.⁵ El otro problema fronterizo con Canadá fue el de los límites de Alaska, territorio comprado por Washington a los rusos en 1867 bajo la administración de Andrew Johnson, y resuelto a favor de Estados Unidos, con el consentimiento británico luego de las contribuciones realizadas por el gobierno de Washington en la segunda guerra de los boers.⁶

Sin embargo, el “destino continental” de Canadá, al que hace referencia Peter Waite, también encuentra sus raíces en la expansión del mercado estadounidense.⁷ En 1846, la Corona británica dio a cono-

un legado de aquella experiencia reside en los intereses que actualmente tiene Canadá en el Caribe, atendiendo a la herencia colonial y a la existencia de los lazos lingüísticos que poseen tanto los habitantes de las islas, como los canadienses, además del comercio e inversiones inherentes al papel que el dominio británico de América del Norte desempeñó históricamente por encargo de su metrópoli. Véase Ely Roland, “La presencia canadiense en la cuenca del Caribe: los casos comparativos de Venezuela y Cuba” (Acapulco, ponencia presentada en la XXXIV Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, 23-27 de marzo de 1993).

⁴ Porque, además de la pérdida de Texas en el oriente, los mexicanos debieron ceder las altas Californias, Nuevo México y Arizona.

⁵ La expansión hacia esas latitudes se convirtió en un asunto electoral en Estados Unidos en 1844, con el reclamo de la totalidad de la cuenca norte del Río Columbia. La consigna electorera era 54º 40' (*fifty-four forty or fight*). La guerra no se produjo, y en 1846, a escasos meses de la contienda con México, Estados Unidos logró extender la frontera a lo largo del paralelo 49 para alcanzar, como habían vaticinado sus padres fundadores, el Océano Pacífico.

⁶ La frontera que comparten en la actualidad Estados Unidos y Canadá, incluyendo la del territorio de Alaska (que es de 2 477 km), es de 8 893 km.

⁷ Peter Waite, “Los desafíos de un destino continental”, en Craig Brown, comp., *La historia ilustrada de Canadá* (México: FCE, 1994), 305-409.

cer una serie de disposiciones legislativas respecto al maíz, mismas que perjudicaban a Canadá. En respuesta, los colonos canadienses buscaron un acercamiento con Estados Unidos, proponiendo la suscripción de la Ley de Reciprocidad,⁸ signada en 1854. Este documento preveía la abolición de obstáculos al comercio mutuo exclusivamente en recursos naturales (pescado, trigo, pieles y maderas). La era de la reciprocidad fue breve y medianamente exitosa: se extendió hasta 1866, cuando los estadounidenses decidieron abrogar unilateralmente dicha ley.⁹

El 1 de julio de 1867, la federación de Quebec, Ontario, Nueva Escocia y Nueva Brunswick fue reconocida por la Ley de América del Norte Británica haciendo de Canadá un dominio con autogobierno dentro del imperio británico. John A. Macdonald se convirtió en el primer ministro de Canadá y, en adelante, se buscaría interesar a Estados Unidos en la suscripción de un nuevo pacto comercial, a fin de aminorar los obstáculos a los intercambios mutuos, así como reducir la dependencia canadiense de la Corona británica. En 1869, 1871 y 1874 se realizaron infructuosos esfuerzos en esa dirección. Estados Unidos, que se volvió altamente proteccionista tras la guerra, trabajaba en la consolidación de su economía interna, etapa de maduración del capitalismo estadounidense que poco después incursionaría con enorme éxito en el mundo y elevaría al país al rango de gran potencia.

Los canadienses, frustrados por su supeditación al Reino Unido y el proteccionismo estadounidense, también adoptaron una actitud comercial de cerrazón. Macdonald afirmaba hacia 1872: “[Estados Unidos] no mostrará interés en un comercio recíproco con nosotros, a menos que le mostremos que ello le beneficia ampliamente [...]”.

⁸ Bien pudo haberse denominado Ley de Libre Comercio, aunque los canadienses siempre han preferido utilizar la palabra *reciprocity*, posiblemente porque ésta ha sido muy difícil de lograr tanto bajo la tutela británica como ante el ascenso de la hegemonía estadounidense.

⁹ Randall White, *Fur Trade to Free Trade. Putting the Canada-U.S. Trade Agreement in Historical Perspective* (Toronto: Dundurn Press, 1988), 49-53. Las razones esgrimidas por los estadounidenses fueron dos: el hecho de que Canadá había incrementado unilateralmente el precio de las manufacturas que vendía en la Unión Americana, mismas que no estaban cubiertas por la Ley, más el resentimiento estadounidense generado contra Canadá a raíz de la Guerra de Secesión.

Sólo cerrando nuestras puertas y restringiendo nuestros mercados es que ellos se abrirán a nosotros".¹⁰

A principios del siglo xx, Canadá y Estados Unidos suscribieron el Tratado sobre Fronteras Acuíferas (en 1909), el cual, de hecho, implicó el establecimiento del primer mecanismo de resolución de disputas entre ambos países, aunque el asunto de la reciprocidad comercial se mantuvo pendiente.¹¹ En 1911, el gobierno liberal de Laurier inició, por consejo estadounidense, la negociación encaminada a suscribir un acuerdo de reciprocidad. No obstante, al estallar la primera guerra mundial, el nacionalismo canadiense y el rechazo al proteccionismo de Washington condujeron a que la iniciativa fracasara.

Canadá participó en la contienda automáticamente por ser parte del imperio británico. A dos meses de iniciadas las hostilidades, el Ministerio de Guerra de Canadá había logrado reunir a más de treinta mil voluntarios pobremente equipados, y los despachó a Gran Bretaña. Debido al desempleo imperante y a la creciente existencia de canadienses en edad de prestar su servicio militar, las cifras de reclutamiento entre 1914-1915 se mantuvieron elevadas. Pero la guerra, contrariamente a lo esperado, se alargó y, por ello, el gobierno de Ottawa decidió conformar una fuerza de quinientos mil hombres, ninguno de los cuales debía ser conscripto. Evidentemente, el reclutamiento voluntario disminuía de manera alarmante, a medida que el empleo en el país absorbía a todos los hombres y mujeres aptos. A esas alturas, los francocanadienses manifestaban que Canadá ya había cumplido satisfactoriamente su participación en el conflicto.¹²

El saldo de la participación canadiense en la guerra fue muy alto. Sin embargo, denotaba el espíritu noratlántico del dominio, sobre todo cuando Canadá intervino en la Conferencia de Paz de París, en 1919, al suscribirse el Tratado de Versalles e incorporarse a los trabajos de la Sociedad de Naciones.¹³

¹⁰ Gilbert R. Winham, *Trading with Canada. The Canada U.S. Free Trade Agreement* (Nueva York: The Twentieth Century Fund), 5.

¹¹ Robert Bothwell, "Has Canada Made a Difference? The Case of Canada and the United States", en John English y Norman Hillmer, eds., *Making a Difference? Canada's Foreign Policy in a Changing World Order* (Toronto: Lester, 1992), 8.

¹² Ramsay Cook, "El triunfo y las penas del materialismo, 1900-1945", en Brown, comp., *La historia ilustrada...*, 447-448.

¹³ *Ibid.*, 436.

El desenlace de la primera guerra mundial, el advenimiento de la Gran Depresión del sistema capitalista y el rechazo estadounidense a ejercer el liderazgo provocaron que Canadá se acercara a Gran Bretaña para buscar protección frente a la crisis. En junio de 1930, el presidente de Estados Unidos Herbert Hoover daba el visto bueno a la legislación arancelaria Smoot-Hawley, mediante la cual el gobierno de Washington elevaría a niveles históricos las cuotas cuantitativas del comercio. En febrero de 1932, el gobierno canadiense realizó una exitosa negociación arancelaria con la Corona británica, de la cual Canadá se beneficiaría durante un tiempo. Así, hacia 1937, 38 por ciento del total de las exportaciones canadienses se dirigía al mercado británico, en contraste con 27 por ciento correspondiente a 1930.¹⁴ Con todo, hacia 1926, Estados Unidos reemplazaba a Gran Bretaña como el mayor inversionista extranjero en Canadá.¹⁵

El Reino Unido estaba muy interesado en conformar un bloque comercial bajo la tutela de la Corona. Con ese fin, se realizó una conferencia en Ottawa en el verano de 1932, aunque sin éxito: sólo a nivel bilateral los dominios y Gran Bretaña o los dominios entre sí tendrían en otorgarse algunas preferencias arancelarias.¹⁶ Pero la Depresión se profundizó en 1934 y el gobierno comenzó a pensar en una versión canadiense del nuevo orden (*new deal*) de Roosevelt, además de un acuerdo comercial con su vecino.

En 1935, con el retorno al gobierno del primer ministro Mackenzie King, Canadá negoció un acuerdo comercial con Estados Unidos al amparo de la Ley Hull de Acuerdos Comerciales. El acuerdo entró en

¹⁴ White, *Fur Trade...*, 109.

¹⁵ Cook, "El triunfo...", 466.

¹⁶ *Ibid.* El autor explica que para que los vínculos entre Canadá y el Reino Unido pudieran estrecharse, se requería que las democracias autogobernadas, que formaban parte de la Commonwealth, manifestaran el interés común por instituir una federación imperial. Empero, en las Conferencias imperiales, celebradas en 1926 y 1930, quedó claro que sólo el simbolismo de la Corona británica y ninguna intervención práctica del gobierno del Reino Unido vincularía a Canadá y a los otros dominios autónomos autogobernados con su vieja metrópoli. Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y (por el momento), el Estado Libre Irlandés y Terranova ya no eran parte del imperio británico sino integrantes de una nueva asociación denominada Commonwealth. Esta institución tuvo curso legal con el Estatuto de Westminster de 1931.

vigor el 1 de enero de 1936;¹⁷ el segundo de la serie fue suscrito en 1938, precedido por un tratado muy liberal signado por los canadienses y la Corona británica en 1937, y acompañado por un nuevo pacto comercial entre Londres y Washington en 1938. El Reino Unido y otras porciones del imperio británico en el mundo se mantenían como mercados significativos para la producción canadiense, y absorbería más de la tercera parte de las exportaciones totales de Canadá hasta principios de los años cincuenta. Incluso, era visible, hacia los treinta, que la tendencia a la integración continental con la economía estadounidense estaba echando raíces profundas en Ottawa.¹⁸

CUADRO 1
PORCENTAJE DEL DESTINO CAMBIANTE DE LAS EXPORTACIONES CANADIENSES
(1930 Y 1950)

<i>Destino</i>	<i>1930</i>	<i>1950</i>	<i>Cambio</i>
Reino Unido	27	15	-12
Otros países	20	14	-6
Otros acuerdos preferenciales	8	6	-2
Estados Unidos	45	65	+20

FUENTE: White, *Fur Trade...*, 115.

La participación canadiense en la segunda guerra mundial fue difícil, ya que alentó la polarización de opiniones entre los anglo y los francocanadienses. En 1940 se suscribió el Acuerdo de Ogdensburg, mediante el que se estableció la Junta Mixta Permanente de Defensa, a la que sucedió, un año después, el Acuerdo de Hyde Park, en virtud del cual se tomaron medidas financieras que permitirían a Ottawa financiar los materiales de guerra que eran proporcionados a Gran Bretaña conforme al acuerdo de préstamo-arrendamiento suscrito por Washington y Londres (una triangulación noratlántica estratégica). Los historiadores

¹⁷ En realidad era muy menor si se le compara con el negociado por ambas partes en 1911, que se rechazó y nunca pudo entrar en vigor. Aun así, el acuerdo comercial de 1935 sirvió para reducir sustancialmente el proteccionismo existente en esos dos países.

¹⁸ White, *Fur Trade...*, 113.

consideran que tal estrategia marcó el paso definitivo de Canadá de la esfera de influencia de Gran Bretaña a la de Estados Unidos.¹⁹

Los primeros años de la guerra se caracterizaron por la presencia canadiense en Gran Bretaña, a fin de repeler cualquier posible amenaza de invasión, pero las acciones más importantes perpetradas por las fuerzas armadas canadienses acontecieron en el Pacífico, particularmente en Hong Kong, hasta donde llegaron para luchar contra los japoneses, operación que fue desastrosa para Canadá.²⁰ En el otoño de 1942, este país padeció grandes bajas en Dieppe, a las que se sumaron las de Sicilia y el penoso avance a lo largo de Italia, hasta llegar a Roma en el verano de 1944. En la liberación de Francia, el primer ejército de Canadá tuvo una relevante actuación, aunque a costa de grandes bajas, hecho que llevó nuevamente a Ottawa el debate en torno a la obligatoriedad de la conscripción.²¹

Para salvar la situación, el primer ministro Mackenzie King decidió llevar la discusión a un referéndum nacional, el segundo en la historia del país. El 27 de abril de 1942, los canadienses votaron: en Quebec, 73 por ciento de los electores dijo “no” a la conscripción obligatoria; en tanto que el Canadá anglo apoyó la moción a razón de cuatro votos contra uno. Para evitar una crisis en la unidad nacional, King retardó el envío de tropas canadienses a Europa, de manera que sólo hasta 1945 se mandaría un contingente de 2 463 soldados, conformado por tropas inicialmente reclutadas para tareas internas. Así, la contribución de los francocanadienses en la guerra fue marginal, y los anglocanadienses, que pelearon mayoritariamente en el frente, nunca perdonaron a los quebequenses que no hicieran lo mismo.²²

Mientras tanto, en 1944, siguiendo la tendencia iniciada con la Ley Arancelaria Underwood de 1913, Canadá y Estados Unidos eliminaron todas las barreras a la maquinaria agrícola.²³

¹⁹ Cook, “El triunfo...”, 502.

²⁰ Al igual que en Estados Unidos, los ciudadanos canadienses de origen japonés fueron expulsados de sus hogares en la costa occidental, se les confiscaron sus propiedades y se les reubicó en campamentos o “campos de concentración” en el interior de Canadá.

²¹ Cook, “El triunfo...”, 503.

²² *Ibid.*, 506; “Painful Story. Past Referendums Have Aroused Passions that Left Lasting Scars”, *Macleans*, 19 de octubre de 1992, 30-31.

²³ *Ibid.*

Un hecho de singular importancia en la vocación noratlántica de Canadá lo constituyen los festejos con motivo de la victoria contra Alemania (el 6 de mayo de 1945) y la derrota de Japón unos cuantos meses después. En el primer caso, era visible la importancia que para la población revestía la guerra en Europa. Desmond Morton afirma —a propósito de esta reacción— que “la mayoría de los canadienses todavía miraba hacia el este, hacia sus orígenes”.²⁴ En contraste, la victoria sobre Japón escasamente generó júbilo.

Canadá se benefició con la guerra. El total de sus pérdidas humanas ascendió a 42 000 personas, esto es, dos terceras partes de los caídos en la primera contienda. Ottawa también contaba con la tercera marina más grande del mundo y la cuarta mayor fuerza aérea. La deuda generada por la guerra era manejable y las arcas de la nación estaban repletas de divisas. Canadá no sufrió conflictos en ultramar, como sí era el caso de sus aliados más importantes, y hacia 1946 la última de sus fuerzas en el extranjero había regresado a casa.

EL DECLIVE DEL NORATLANTISMO CANADIENSE

Con Gran Bretaña destruido, los canadienses comprendían, sin embargo, que su prosperidad económica dependía por completo de Estados Unidos. En febrero de 1947, cuando se descubrieron los yacimientos petroleros en Alberta, rápidamente Estados Unidos se convirtió en su principal cliente.²⁵ En 1948, el Congreso estadounidense, que autorizaba la ayuda económica a Europa Occidental a través del Plan Marshall, renovó a favor de Ottawa la mayoría de las ventajas de cooperación económica canadiense-estadunidense de que había gozado en los términos del Acuerdo de Hyde Park de 1941. Canadá se convirtió, asimismo, en la fuente más segura y cercana de minerales para Estados Unidos: desde níquel hasta uranio, requeridos, desde el punto de vista de Washington, en caso de un recrudecimiento de la guerra fría.²⁶

²⁴ Desmond Morton, “Tensiones de la abundancia, 1945-1987”, en Brown, comp., *La historia ilustrada...*, 510.

²⁵ Ed Shaffer, *Canada's Oil and the American Empire* (Edmonton: Hurtig, 1983), 140-141.

²⁶ Morton, “Tensiones...”, 515.

Entre 1947-1948, el gobierno de Ottawa inició las negociaciones para suscribir un acuerdo de libre comercio con Washington, aunque la percepción de que Estados Unidos estaba asumiendo un control creciente sobre la economía canadiense determinó que Mackenzie King vetara el proyecto,²⁷ si bien el ensanchamiento de las relaciones se llevaría a cabo de todos modos al momento en que el país del maple ingresara al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), debiendo dismantelar una gran cantidad de barreras erigidas desde tiempo inmemorial para proteger la economía canadiense de la competencia foránea, especialmente en los años de la Gran Depresión. Pero ya en 1951, las ambiciones de los inversionistas de Ohio sobre el hierro de la península de Labrador propiciaron un acuerdo entre los dos países para construir un canal y aprovechar el potencial hidroeléctrico del área.²⁸

Entre 1945-1955, la presencia de los capitales estadounidenses se duplicó en Canadá, pasando de 4 900 000 000 a 10 300 000 000 de dólares, mientras que la inversión directa se triplicó. A diferencia del proceso de reconstrucción de Europa Occidental, que reclamaba cuantiosos capitales estadounidenses para edificar infraestructura y capacidades productivas, erogación que además exigía el visto bueno del Congreso, Estados Unidos veía en su vecino un mercado capitalista desarrollado capaz de responder de inmediato a las necesidades de expansión de su economía.

CANADÁ EN LA OTAN

La participación canadiense en la OTAN se produjo ante una gran presión ejercida por el gobierno de Washington, ya que las políticas de seguridad del Atlántico Norte estaban vinculadas a la contención del comunismo en dicho océano. En Canadá, sin embargo, el debate en torno a la participación en la OTAN fue muy amargo, especialmente entre quienes consideraban que el ambiente internacional se orientaba hacia un conflicto entre Washington y Moscú —razón por la que

²⁷ Winham, *Trading with Canadá...*, 6.

²⁸ Morton, "Tensiones...", 517-518.

convenía a Ottawa afianzar los vínculos con su vecino—, y los que consideraban que éste estaba tomando el control de las políticas canadienses de seguridad.²⁹

El primer ministro Mackenzie King afirmaba que “lo que temíamos no era una abierta declaración de guerra de parte de Rusia para producir una conflagración de inmediato, sino que los estadounidenses, conscientes del poder que poseían, se dirigieran de manera no intencional pero rápida hacia las medidas que pudieran conducir a la guerra”.³⁰ No obstante, era indudable que a los ojos de los canadienses era preferible un arreglo de seguridad multilateral a uno bilateral con Estados Unidos por tres razones:

1. Canadá deseaba impedir una nueva conflagración en Europa y quería involucrarse en la implantación de las medidas necesarias para restaurar la confianza y el equilibrio del poder en Europa Occidental. Si la Unión Soviética invadía Europa, se traduciría en una guerra, la cual se desarrollaría en condiciones poco favorables para Occidente, de manera que Ottawa asumía la visión del llamado viejo continente como una línea primordial de defensa. Se consideraba también que una agrupación nortlántica fomentaría el crecimiento de la neutralidad en Europa y la contención del resurgimiento del militarismo alemán. Fueron los intereses canadienses (y no una decisión visceral) los que se encontraban detrás de la pertenencia a la alianza nortlántica. Y para demostrar su involucramiento, en 1950, luego del estallido de la guerra de Corea, Canadá estacionó una brigada militar en Europa como símbolo tangible de su participación.

Con todo, cabe aclarar que el compromiso canadiense no era indispensable estrictamente hablando. Además, en el Departamento de Estado estadounidense, George Kennan se oponía a la institucionalización de la OTAN, debido a que el gobierno de Washington lo obligaba a asumir compromisos muy onerosos en cuanto a la seguridad europea, además de que una coalición

²⁹ Tom Keating y Larry Pratt, *Canada, NATO and the Bomb. The Western Alliance in Crisis* (Edmonton: Hurtig, 1988), 1.

³⁰ *Ibid.*, 2.

antisoviética forzaría la división permanente de Europa. Y estos comentarios, conocidos en Canadá en 1948, hacían dudar a Ottawa sobre la conveniencia de involucrarse en la alianza.

2. En segundo lugar, Canadá y Gran Bretaña consideraban que una alianza con Estados Unidos limitaría sustancialmente las respuestas unilaterales que Washington pudiera tener hacia la “amenaza soviética”. Se temía que, de acuerdo con ciertas circunstancias, especialmente el auge de la histeria anticomunista (que llevaría al macartismo a un peligroso ascenso), Estados Unidos se sentiría tentado a emplear armas nucleares, hecho que involucraría automáticamente a Canadá y a Europa toda. Así, desde la óptica noratlántica de Ottawa y de Londres, la alianza con Estados Unidos permitiría un cierto grado de control sobre el proceso de toma de decisiones de Washington en materia de seguridad.
3. En tercer y último lugar, Canadá prefería un arreglo multilateral a un impopular arreglo continental con su vecino en asuntos militares y de seguridad. El gobierno de Ottawa asumía la opinión de que la alianza noratlántica, con la participación europea, constituiría, de hecho, un contrapeso de Estados Unidos y a su injerencia en los asuntos canadienses.³¹ Debe comprenderse también que, de haberse resistido a participar en la OTAN, Canadá habría incurrido en una especie de *finlandización*, esto es, un neutralismo aislacionista, esforzándose por convencer a Washington de que Ottawa no constituía una amenaza a la seguridad estadounidense en el rígido ambiente bipolar y de guerra fría que se vivía.³²

Por tanto, no debe pensarse que Canadá se plegó al texto base de la alianza noratlántica propuesto inicialmente, sino que, preocupado por los aspectos políticos de la coalición, el gobierno de Ottawa promovió una iniciativa que se convertiría en el artículo 2 de la Carta de

³¹ *Ibid.*, 4-5.

³² *Ibid.* Visto en retrospectiva, Canadá debía ser un aliado de Estados Unidos a partir de cuatro consideraciones: la política estratégica global; las políticas específicas de la alianza; las políticas de defensa específicas de la relación Canadá-Estados Unidos; y las disputas entre Estados Unidos y otro(s) aliado(s), en las que Canadá podría involucrarse o no. Véase David Leyton-Brown, “Managing Canada-United States Relations in the Context of Multilateral Alliances”, en Lauren McKinsey y Kim Richard Nossal, eds., *America's Alliances and Canadian-American Relations. North American Security in a Changing World* (Toronto: Summerhill Press, 1988).

la OTAN.³³ La defensa canadiense de esta disposición haría que en las negociaciones la propuesta se denominara “el artículo canadiense”.³⁴

El célebre Lester B. Pearson escribía en sus memorias que

[...] la única posibilidad —y esto sigue siendo cierto— de que la alianza noratlántica perdurara residía en sostenerla en algo más que la simple cooperación militar. Una alianza basada en el temor a la agresión y en la necesidad de realizar acciones defensivas contra el agresor desaparecerán cuando el temor se desvanezca. Si se desea que nuestra alianza sobreviva, deberá tener bases políticas, sociales y económicas.³⁵

Esta disposición también tenía el propósito de buscar consensos internos en materia de política exterior. Si Canadá participaba en la OTAN, su involucramiento tendría que “marcar la diferencia” y justificarse ampliamente ante los ojos de la opinión pública canadiense. Además, como es sabido, la federación ve a la política exterior de Canadá como una manera de fomentar la unidad nacional, mitigando las tensiones sociales e históricas que existen en el país.

Durante los primeros años de vida de la alianza, Canadá se involucró muy activamente en la misma. Con la guerra de Corea, en la que el gobierno de Ottawa participó, se produjo una elevación del presupuesto para la defensa de Canadá (de 1.4 del PNB en 1947 a 8.8 por ciento entre 1952-1953), los estudiosos atribuyen este notable incremento a la participación en la OTAN. Así, en 1952, el gasto militar canadiense se erigió en el cuarto más grande de todos los socios noratlánticos, sólo superado por Estados Unidos (14.9), Reino Unido (11.2) y Francia (11 por ciento).³⁶

³³ El cual a la letra dice que: “Las partes contribuirán al desarrollo de relaciones internacionales pacíficas y amistosas al fortalecer sus instituciones libres, al posibilitar un mejor entendimiento de los principios conforme a los cuales son creadas estas instituciones, y a través de la promoción de condiciones de estabilidad y bienestar. Buscarán la eliminación del conflicto en sus políticas económicas internacionales y fortalecerán la colaboración económica entre cada uno y todos”.

³⁴ Charles F. Doran, “The Origins and Limits of NATO Cohesion”, en McKinsey y Nossal, eds., *America's Alliances...*, 145.

³⁵ Kim Richard Nossal, “A European Nation? The Life and Times of Atlanticism in Canada”, en English y Hillmer, eds., *Making a Difference?...*, 85.

³⁶ David J. Bercuson, “Canada, NATO and Rearmament, 1950-1954: Why Canada Made a Difference (But not for Very Long)”, en English y Hillmer, eds., *Making a Difference?...*, 104.

Buena parte de los recursos destinados a la defensa en ese tiempo se canalizaron hacia los salarios del personal militar, nuevos sistemas de armamento y equipo, pero también Canadá gastó considerables sumas en infraestructura de la OTAN, asistencia mutua, entrenamiento de pilotos y otros proyectos de la alianza. En cuanto al Programa de Asistencia Mutua, que consistía en transferir los excedentes de equipo británico a Bélgica y a otros socios de la coalición, hacia 1954 buena parte de la asistencia se utilizó para la construcción de los jets Sabre de Gran Bretaña.³⁷ Aunque podría decirse que estas erogaciones presupuestales para la defensa de la OTAN constituyeron un gasto natural inherente a la edificación de las capacidades militares y el adiestramiento que implicaba la alianza misma, a partir de 1952 comenzó a producirse un declive en las contribuciones canadienses y, en general, de todos los socios noratlánticos. Estos datos se analizarán con más detalle hacia el final del presente trabajo. Pero baste insistir en el hecho de que Canadá asumió, al paso del tiempo, que sus grandes aportaciones a la OTAN le retribuían pocos beneficios, además de que un gasto militar de esas proporciones resultaba insostenible, so riesgo de resquebrajar la base de la economía canadiense; además, a medida que avanzaba la carrera armamentista, los sistemas de armamentos se tornaban cada vez más caros. Así, de estar ubicado en el cuarto lugar en términos del gasto de defensa en 1954, hacia 1970 Ottawa ya ocupaba el décimo sitio.³⁸

Sin embargo, la OTAN, en opinión de Estados Unidos, no alcanzaba a cubrir las necesidades de seguridad en América del Norte, sobre todo a partir de que la ex URSS logró lanzar con éxito al espacio el primer *Sputnik* o satélite artificial de la Tierra, tecnología que le permitiría desarrollar misiles balísticos intercontinentales, los cuales, disparados desde el territorio soviético, tendrían que hacer uso del Ártico y del Polo Norte, al cual Canadá tiene acceso.³⁹ Además de las bases militares estadounidenses existentes en Canadá, el gobierno canadiense planeó la construcción de una red de instalaciones de radar, comenzando con la extensión Pinetree Line en 1951 y continuando

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, 120.

³⁹ La única excepción era el Fractional Orbit Bombardment System (FOBS), concebido para atacar el territorio estadounidense partiendo del territorio soviético y utilizando el Polo Sur.

con la Distant Early Warning Line (DEW) en 1954.⁴⁰ De manera que Estados Unidos y Canadá suscribieron el North American Aerospace Defense Command (NORAD) en 1957, mediante el cual el territorio canadiense se convertiría, de hecho, en una extensión de los sistemas de defensa y de seguridad de Estados Unidos.

La idea de una comunidad noratlántica triangular cuyos vértices se ubicarían en Europa (especialmente en Gran Bretaña y, en menor medida, en Francia), Estados Unidos y Canadá, comenzó a experimentar serios reveses en ese mismo año, cuando Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia, Alemania y Francia decidieron instituir la Comunidad Económica Europea (CEE). Como se puede observar en el cuadro 2, entre 1950 y 1965 las exportaciones canadienses a Gran Bretaña y Estados Unidos disminuyeron, paralelamente al auge en las exportaciones a otros países, ya que, como se explicaba en líneas anteriores, el gobierno canadiense asumía que la promoción de los intereses del país en el exterior podía lograrse satisfactoriamente en términos multilaterales, puesto que en la relación bilateral con Estados Unidos era muy difícil lograr una negociación equitativa o, como ellos afirmaban, *recíproca*.

CUADRO 2
PORCENTAJE DEL DESTINO CAMBIANTE DE LAS EXPORTACIONES
CANADIENSES (1950 y 1965)

<i>Destino</i>	<i>1950</i>	<i>1965</i>	<i>Cambio</i>
Estados Unidos	65	57	- 8
Reino Unido	15	14	- 1
Otros acuerdos preferenciales	6	6	0
Otros países	14	23	+9

FUENTE: White, *Fur Trade...*, 122.

No obstante, en 1965, los vínculos económicos entre Canadá y Estados Unidos se fortalecieron de manera proporcional con el afianzamiento de las relaciones intracomunitarias en Europa. Así, los gobiernos de Washington y Ottawa decidieron suscribir el Acuerdo

⁴⁰ Keating y Pratt, Canada, *Canada, NATO and the Bomb...*, 63.

Auto-Pact, mediante el cual emulaban la integración sectorial desarrollada por los entonces socios de la CEE, cuyo antecedente más concreto fue la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951.

CUADRO 3
PORCENTAJE DEL CAMBIANTE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES
CANADIENSES (1965-1985)

<i>Destino</i>	<i>1965</i>	<i>1985</i>	<i>Cambio</i>
Reino Unido	14	2	- 12
Otros países	18	11	- 7
Otros socios de la CEE	7	4	- 3
Japón	4	5	+1
Estados Unidos	57	78	+21

FUENTE: White, *Fur Trade...*, 133.

El comercio automotriz, que representa un tercio del total del comercio entre Canadá y Estados Unidos, se erigió así en un proceso de integración sectorial que, al tener importantes efectos en la liberalización del comercio en otras ramas, presagiaba un acuerdo económico más amplio como el que efectivamente se produjo en 1989.

Cuando la OTAN cumplió veinte años de existencia (1969), el primer ministro canadiense Pierre-Elliot Trudeau trató de acallar las críticas de algunos sectores que vaticinaban un descenso del noratlantismo canadiense en las relaciones internacionales, y afirmaba: “hemos decidido [permanecer en la OTAN] porque la consideramos necesaria y adecuada para continuar participando apropiadamente en arreglos de seguridad colectiva con otros Estados, en el interés de la seguridad nacional canadiense y en la defensa de los valores que compartimos con nuestros amigos”.⁴¹ No hay que olvidar que para muchos este pronunciamiento resultaba hasta cierto punto inusual si se considera

⁴¹ Nossal, “A European Nation?..”, 89.

que en otros momentos Trudeau manifestó actitudes profundamente antiestadunideses que culminarían con la propuesta de la llamada Tercera Opción.

Con todo, en la década de los setenta, los arreglos alcanzados en las sucesivas rondas de negociaciones comerciales en el marco del GATT habían logrado disminuir significativamente las barreras al comercio entre Canadá y Estados Unidos, a la vez que era clara la dependencia estructural canadiense respecto al mercado estadounidense. En 1970, ya 65 por ciento de las exportaciones canadienses se dirigían al sur de su frontera, en contraste con 57 por ciento imperante en 1965; mientras que la cifra se elevaba de 1971 a 1972 de 68 a 69 por ciento.⁴² De ahí que, en un esfuerzo de diversificación que cada vez se perfilaba menos noratlántico, el gobierno de Trudeau signara, en 1976, un acuerdo marco de cooperación económica con la CEE, mientras se adoptaba una política de preferencias arancelarias hacia los países en desarrollo, especialmente los pertenecientes a la Commonwealth y a la francofonía.⁴³

Pese a los esfuerzos realizados por mantener vivo el noratlantismo canadiense, su declive obedeció a tendencias estructurales muy claras, las cuales se aceleraron con el nuevo regionalismo que privaba en las relaciones internacionales de fines de siglo y de milenio. Por ahora, baste mencionar que, hacia 1980, Canadá ocupaba el penúltimo lugar entre los catorce miembros de la OTAN que contaban con un ejército (ya que de sus dieciséis socios, Luxemburgo e Islandia carecen de fuerzas armadas). En ese año, Canadá destinaba 1.8 por ciento de su producto nacional bruto (PNB) a la defensa, mientras que el promedio de la OTAN era de 3.8 por ciento. Además, en Canadá sólo 1 por ciento de la fuerza de trabajo estaba vinculada al ejército, en

⁴² White, *Fur Trade...*, 136.

⁴³ *Ibid.*, 137. La francofonía se define como el grupo de países y pueblos que utilizan la lengua francesa de una u otra forma. En 1960, se lanzó la iniciativa por parte de los presidentes de Senegal y Argelia, para que, en 1970, naciera la Agencia para la Cooperación Técnica y Cultural (ACTC), que condujo, hacia 1986, a encuentros regulares entre los jefes de Estado o de gobierno de las partes contratantes. Canadá participó en calidad de país francófono. Además, el compromiso canadiense hacia la francofonía obedece al deseo gubernamental de vincular la naturaleza cultural canadiense a la política exterior del país. Así, la política canadiense hacia este foro se definió sobre todo como respuesta a las iniciativas y aspiraciones del gobierno de Quebec. Jean-Philippe Thérien, "Canada and Francophone Multilateral Cooperation", en English y Hillmer, eds. *Making a Difference?...*, 54-55.

contraste con 2.8 por ciento que promediaban los demás socios nortatlánticos. Sólo Luxemburgo e Islandia figuraban después de Canadá. Pero el declive de la participación canadiense en la alianza no se detuvo ahí. Entre agosto y diciembre de 1994, Canadá abandonó su presencia militar en las bases de Lahr y Baden, en Alemania. Una vez clausurada la base de primera, las únicas tropas canadienses en Europa serían los 150 efectivos al servicio de los sistemas de control y alerta aéreas (AWACS, por sus siglas en inglés), en Geilenkirchen, Alemania, más 250 funcionarios asignados a distintas oficinas de la OTAN. Aunque Canadá tenía el compromiso de mantener una brigada de cinco mil elementos y dos escuadrones CF-18 listos para acudir en defensa de Europa si surgiera un problema de seguridad que lo ameritara, el cierre de las bases referidas denotaba un cambio fundamental en la actitud militar de Canadá.⁴⁴

EL PRESUPUESTO CANADIENSE PARA LA DEFENSA EN LOS NOVENTA

*[Alguien], en algún lugar, en algún momento tendrá que tomar pronto decisiones respecto de la raison d'être de las fuerzas armadas canadienses. Éstas han estado en piloto automático durante tanto tiempo que es fácil olvidar que el Departamento de Defensa Nacional se apropia en el vecindario de doce mil millones de dólares al año, 10 por ciento del gasto de Ottawa, con un desempeño mediocre.*⁴⁵

La llamada *segunda guerra fría* que desarrolló Ronald Reagan para “recuperar los espacios perdidos”, de cara a la confrontación con la ex Unión Soviética, también encontró eco en Canadá. Habiendo sido electo Brian Mulroney como primer ministro en 1984 y en respuesta a compromisos electorales, incrementó el presupuesto al Departamento de Defensa Nacional. Así, por ejemplo, las tropas ascendieron de 33 228 efectivos en ese año, a 36 600 en 1989. En cuanto a los

⁴⁴ Andrew Phillips y E. Kaye Fulton, “Auf Wiedersehen, Goodbye”, *Maclean's*, 19 de julio de 1993, 27-28; María Cristina Rosas, “Canadá y la geopolítica de América del Norte en los noventa”, *Comercio Exterior* 44, no. 2 (febrero de 1994): 102-110.

⁴⁵ Éste fue el editorial de *The Globe and Mail* en 1993, a propósito del debate en torno a los recursos de las fuerzas armadas y la propuesta de disminuirlos sustancialmente tras la victoria del Partido Liberal en las elecciones federales.

recursos financieros disponibles para el Departamento de Defensa Nacional, pasaron de ocho mil millones en 1943 a doce mil millones en 1989, con un incremento neto de 50 por ciento. En 1987, cuando se dio a conocer el *white paper* denominado “Challenge and Commitment”, se planteaba la necesidad de incrementar aún más el presupuesto bélico y adquirir una flotilla de submarinos nucleares.⁴⁶

Sin embargo, el colapso de la ex Unión Soviética, del Pacto de Varsovia y las reformas económicas y políticas de los países de Europa Oriental obligaron a una revisión del presupuesto para la defensa de Canadá. En ese marco, el gobierno de Mulroney propuso recuperar parte de los llamados “dividendos de la paz” para reducir el déficit presupuestal. Canadá, agobiado por la recesión, rápidamente inició ajustes mediante la reducción del número de tropas de 89 000 efectivos a 75 000 entre 1995 y 1996; cerró las bases militares en Alemania y la compensación a estos recortes se llevó a cabo con el fortalecimiento de los reservistas.⁴⁷

Con éstos antecedentes, el nuevo primer ministro Jean Chrétien redactó el nuevo *white paper* para revisar la política de defensa. El documento presentaba algunas contradicciones, destacando su primer párrafo, en el que se afirma que es improbable que Canadá se involucre en un conflicto con una gran potencia en el futuro cercano, frente a la consigna de que de todas maneras el entorno internacional es volátil e impredecible. Así que, para lidiar con las amenazas a la seguridad canadiense, se debía contar con capacidades militares flexibles tanto en términos de combate como en los escenarios en que se actuaría.⁴⁸ La crítica de los especialistas es que una doctrina basada en estas premisas se justifica en el caso de un presupuesto militar como el estadounidense, no en uno comparativamente tan diminuto como el canadiense.

No obstante, los recortes en la esfera militar durante la administración de Chrétien difieren de los hechos en los últimos años del gobierno de Mulroney, pues este último recortó personal militar, aunque mantuvo intacto al personal civil vinculado a la defensa. Así, en la época de Chrétien se ha puesto énfasis en el personal civil, aun-

⁴⁶ Sjolander, “Cashing in on the «Peace...»”, 257.

⁴⁷ *Ibid.*, 258.

⁴⁸ *Ibid.*, 261.

que también se ha tomado decisiones polémicas, como el cierre de bases militares en Canadá, que afectó a ocho de las entonces doce provincias y territorios (ahora son trece, con el establecimiento de Nunavut); también se cerraron escuelas militares.⁴⁹

A principios de 1993, un grupo integrado por veinte distinguidos canadienses pertenecientes a las esferas académicas, empresarial y política se pronunciaron en pro de un debate en torno a las políticas públicas para la defensa nacional. El grupo, denominado Consejo Canadá 21, elaboró un documento titulado “Canada and Common Security in the Twenty-First Century” que, en esencia, plantea que Canadá reestructure a fondo sus fuerzas armadas reorientando sus actividades, especialmente en favor de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU; además, sugiere que Ottawa debe abstenerse del involucramiento en operaciones internacionales que incluyan altas posibilidades de ataque con artillería pesada y modernos sistemas de armamento.⁵⁰

En 1994 se difundió el nuevo documento, que, si bien mantenía la idea de contar con fuerzas armadas flexibles y capaces de operar en los escenarios y condiciones más variados, también proponía reducciones cuantitativas de soldados: pasar de 72 000 cuando el documento salió a la luz, a sesenta mil, a finales de 1999. El personal civil debía disminuir en dicho periodo de 32 000 a veinte mil efectivos. Sin embargo, en el ejército se incrementaría el número de activos a tres mil, debido a la participación canadiense en operaciones de mantenimiento de la paz, aunque se redujese el personal de la fuerza aérea. El equipamiento es un punto importante de “Canada and Common Security...”, porque se plantea la adquisición de vehículos para transporte de personal militar, nuevos helicópteros y submarinos, y nuevos helicópteros de búsqueda para la fuerza aérea. Asimismo, se pone énfasis en la permanencia de Canadá en el NORAD y la OTAN.⁵¹

Desde 1962-1963 a la fecha, el presupuesto para la defensa de Canadá como porcentaje del gasto gubernamental pasó de 21 a 6 por ciento, una caída de 71 por ciento. De manera análoga, las transfe-

⁴⁹ *Ibid.*, 262.

⁵⁰ *Ibid.*, 264-265.

⁵¹ *Ibid.*, 267.

rencias y los subsidios federales, que incluyen pagos por igualación y programas sociales, han crecido sustancialmente y el monto para el servicio de la deuda se triplicó a aproximadamente 30 por ciento del gasto gubernamental. Canadá destina cinco veces más a la deuda que a la defensa. El presupuesto para esta última es aproximadamente 10 por ciento de lo que gasta el gobierno en transferencias y subsidios.⁵²

CANADÁ EN KOSOVO Y LAS LIMITACIONES EN TIMOR ORIENTAL

Desde la participación de Canadá en la guerra de Corea en 1950, no se había producido un despliegue tan amplio de fuerzas armadas canadienses en conflicto alguno, ni siquiera en crisis como la del Canal de Suez, Chipre o Somalia. Eso es lo que revistió de especial importancia la presencia de Canadá en la guerra de Kosovo, donde Ottawa participó en el inicio de los bombardeos contra posiciones serbias utilizando seis aviones de combate y reforzando su presencia con otros doce aviones emplazados en la base aérea de Aviano, Italia. Más interesante resulta saber que hubo un consenso interno para participar en esas operaciones. Todos los partidos políticos concordaron, aunque la oposición presionó al gobierno de Chrétien para que se establecieran consultas con el Parlamento en caso de que el conflicto se incrementara y fuera menester emplazar tropas en tierra.⁵³ De manera que, considerando el renovado interés de Canadá por el involucramiento en la crisis de Kosovo, muchos esperaban que Ottawa fuese de los primeros en ofrecer tropas para que acudieran a Timor Oriental, donde la violencia alcanzó un nivel insostenible a raíz del referéndum que, al amparo de la ONU, se llevó a cabo en agosto de 1999. De hecho, el primer ministro canadiense Jean Chrétien declaró que “los canadienses aman [esta responsabilidad]. Consideran que es una buena manera de estar presentes en el mundo [...] siempre estamos ahí, como los *boy scouts*”.⁵⁴

⁵² Defence Associations National Networks, “The Budget Challenge. Canadian Defence Preparedness Association”, *National Network News* 3, no. 8 (invierno de 1995-1996): 2.

⁵³ Economist Intelligence Unit, *Canada. Country Report* (2º cuatrimestre de 1999), 15.

⁵⁴ Steven Pearlstein, “Budget Cuts Hurt Canada Peace Role”, *The Guardian Weekly*, 30 de septiembre-6 de octubre de 1999, 31.

La promesa de ir a Timor Oriental fue sencilla de formular, pero hacer efectivo el envío de tropas resultó más difícil de lo que se esperaba, ya que Canadá tiene emplazados más de 3 800 soldados en todo el mundo en una docena de operaciones de paz, por ello ha sido complicado disponer de unos seiscientos soldados para enviarlos al enclave portugués en el sureste de Asia. Los problemas son de todo tipo, aunque sobresalen los de infraestructura. La marina canadiense tiene una capacidad de transporte tan precaria que tuvo que recurrir a su única nave encargada de abastecimiento de la totalidad de la flota del Pacífico para movilizar a los soldados.

Por otra parte, el primero de los aviones de la fuerza aérea canadiense que se dirigía a Timor Oriental debió regresar tres veces a la base por problemas técnicos. Otro de los aviones C-130 Hércules (con 34 años de antigüedad) logró llegar a Timor Oriental, pero sobrevolando por debajo de los diez mil pies de altura, pues el sistema de presión de la cabina se averió.⁵⁵

Los especialistas señalan que no existe correspondencia entre el deseo de Canadá por seguir siendo un actor importante en la escena mundial y la capacidad de sus fuerzas armadas para cumplir tal misión. Aunque esto no sólo ocurre en Canadá: a finales de septiembre de 1999 se llevó a cabo una reunión de los ministros de defensa de los países miembros de la OTAN en Toronto, donde el tema central fue la deficiencia o incapacidad militar de los miembros de la alianza. El flamante nuevo secretario general de la organización, el británico George Robertson, declaró en esa oportunidad que “no se puede hablar de los dividendos de la paz si no hay paz”.⁵⁶

El mensaje fue especialmente claro para Canadá, donde el gasto para la defensa desde el fin de la guerra fría bajó 30 por ciento en términos reales. El presupuesto canadiense para ese rubro es de apenas seis mil doscientos millones de dólares, el más bajo de todos los socios, excepto Luxemburgo. De hecho, se dio a conocer un informe confidencial que revela, que, de suscitarse un conflicto armado, Canadá cumpliría sólo con la mitad de las tareas comprometidas con esa instancia.⁵⁷

⁵⁵ *Ibid.*, 258.

⁵⁶ *Ibid.*, 258.

⁵⁷ *Ibid.*, 258.

De hecho, Canadá deberá abandonar más pronto que tarde la idea de combatir al lado de Estados Unidos u otros socios de la alianza noratlántica cuando dichas campañas requieran costosos y modernos sistemas de armamento, por ejemplo, de aviones de combate canadienses F-18 que tomaron parte en 10 por ciento de los bombardeos sobre Kosovo en la campaña que desarrolló la OTAN en los Balcanes, la fuerza aérea estaba tan necesitada de recursos que debió retirar la totalidad de su flota equipada con sistemas electrónicos.

El gasto militar de Canadá frente a los recursos canalizados para otras esferas, según el PNUD, queda como sigue:

- Canadá figura en el primer lugar de desarrollo humano en el mundo.
- El presupuesto para la defensa como porcentaje del combinado en el gasto en educación y salud en 1960 fue de 110.
- Su presupuesto para la defensa en 1985 (con precios de 1995) fue de 624 000 583 000 de dólares.
- El presupuesto para la defensa como porcentaje del combinado en el gasto de educación y salud en 1990-1991 fue de 30.1.
- Su presupuesto para la defensa en 1996 (con precios de 1995) fue de 533 000 510 000 de dólares.
- La ayuda oficial para el desarrollo (AOD), entregada como porcentaje del presupuesto militar en 1995, fue de 10.8 por ciento.
- El presupuesto para la defensa como porcentaje del PNB en 1985 fue de 4.1 por ciento.
- Las exportaciones de armas convencionales en 1996 (con precios de 1990) fueron por un monto de 17 260 dólares.
- El presupuesto para la defensa como porcentaje del PNB en 1996 fue de 2.6 por ciento.
- Las exportaciones de armas convencionales en 1992-1996 (con precios de 1990) en porcentaje fueron de 79.6.
- El presupuesto para la defensa per cápita en 1985 (con precios de 1995) fue de 753.1 dólares.
- Las fuerzas armadas totales en 1996 (en miles) fueron de 4 571.3 efectivos.
- El presupuesto para la defensa per cápita en 1996 (con precios de 1995) fue de 591.1 dólares.

- Las fuerzas armadas totales en el índice de desarrollo humano (índice = 100) en 1996 fue de 76.3.

Por otra parte, a pesar de que la marina cuenta con una pequeña flota de fragatas y submarinos modernos, no tiene helicópteros confiables. El ejército posee vehículos de reconocimiento, pero sus tanques Leopard son tan viejos que no pueden ganar credibilidad entre los batallones. Por eso se han multiplicado las voces que sugieren que Canadá destine enteramente su presupuesto para la defensa a las fuerzas de paz. No obstante, ello plantea severos cuestionamientos a la seguridad canadiense, la cual, debido a su ubicación geográfica, ha debido subordinarse a los criterios de seguridad definidos por Estados Unidos. De manera que en Canadá serán pocos los que estén de acuerdo en vulnerar la precaria capacidad defensiva y ofensiva del país, en aras de fortalecer su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Después de todo, con casi 190 miembros, ésta tendrá que idear nuevos mecanismos para lograr que sus socios acaten las responsabilidades a que se comprometieron al adherirse al organismo internacional más importante del orbe. Canadá no tendría por qué convertir sus fuerzas armadas en una especie de “ejército permanente” de la ONU, cuando otras naciones no sólo no apoyan a la institución sino que incluso bloquean sus márgenes de maniobra.

Mientras tanto, conviene reflexionar sobre el debate que generó la renovación del NORAD en el año 2000. Canadá y Estados Unidos estuvieron de acuerdo en llevar a cabo pláticas de alto nivel para discutir el futuro de la defensa aeroespacial de América del Norte, cuando la regionalización económica irremediablemente reclamaba espacios allende la esfera comercial. La propuesta estadounidense consistía en transformar el NORAD en un centro de comando y control para un nuevo sistema de defensa balística continental que protegiera las ciudades estadounidenses —y por extensión de Canadá— de ataques de misiles balísticos procedentes de los llamados “Estados bribones” (*rogue states*) o de un lanzamiento accidental de cohetes nucleares desde Rusia. Si bien la tecnología propuesta aun no se había probado, el Pentágono planeaba gastar cerca de diez mil millones de dólares en cinco años para desarrollar el sistema y esperaba que Canadá se uniera al programa.

Desde luego que para el gobierno de Jean Chrétien el problema es muy serio, ya que su gobierno había prometido en las campañas electorales trabajar en favor de la erradicación de las armas nucleares. Si participase en la iniciativa esbozada por Estados Unidos, Canadá tendría que alinear sus políticas nucleares con las de Washington. Sin embargo, aunque no lo hiciera, Estados Unidos se hallaba en condiciones de seguir adelante con el proyecto sin el permiso de Canadá.⁵⁸ Este último argumento fue el que convenció a Ottawa, en 1957, respecto a la necesidad de participar en la creación del NORAD, ya que, de otra manera no habría tenido capacidad decisoria sobre el emplazamiento de bases militares estadounidenses en su territorio.

CONSIDERACIONES FINALES

Canadá pasó de ser uno de los pilares más importantes de la OTAN en los orígenes de la guerra fría, hasta convertirse en su socio menos dinámico después de ésta. Parte de la explicación estriba en la continentalización acelerada que ha experimentado Canadá respecto a Estados Unidos, la regionalización de Europa Occidental y el declive, en consecuencia, del noratlantismo en las relaciones internacionales.

La OTAN, por su parte, modificó su doctrina estratégica, la composición de sus miembros (en 1999, con motivo del quincuagésimo aniversario de la alianza, se admitieron como miembros de pleno derecho Hungría, República Checa y Polonia),⁵⁹ la tecnología de sus sistemas de armamento y todo ello debía contribuir a hacer a la alianza noratlántica más atractiva a los ojos de sus socios. El problema es que, como coalición, la OTAN se creó para un contexto definido que hoy ya no existe, al menos en lo que respecta a la amenaza soviética y a la alianza militar “espejo” de la OTAN, esto es, el extinto Pacto de Varsovia.

La razón de ser de esta organización ha sido severamente cuestionada después de la guerra fría. De manera que, según los exper-

⁵⁸ Economist Intelligence Unite, *Canada...*, 14.

⁵⁹ En su visita a Bulgaria, el presidente William Clinton insinuó que Sofía podría ingresar a la OTAN.

tos, si la alianza noratlántica mantiene su existencia en el corto plazo, tendrá que fundarse en una verdadera sociedad entre dos pilares: Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) y la Unión Europea.⁶⁰ Sin embargo, si Washington y Ottawa reestructuran a fondo el concepto del NORAD, Canadá tendrá menos interés en una alianza noratlántica renovada, debido a los costos materiales y políticos que una empresa de este tipo requeriría. Canadá, cuando participó en la fundación de la OTAN, confiaba en la contención del macartismo y en una asociación estratégica con Europa Occidental, que sería un contrapeso para Washington. En la actualidad, la regionalización de la Unión Europea, aleja considerablemente las posibilidades de un contrapeso para Washington, aún más: Francia y Alemania encabezan esfuerzos por crear estructuras militares encargadas de proveer seguridad al proceso europeo de integración sin la concurrencia de Estados Unidos.

Por otra parte, cuando la OTAN nació, Europa Occidental estaba destruida y veía a Canadá —intacto, sin que su territorio hubiese sido escenario físico del conflicto— como un contrapeso a la influencia de Estados Unidos en los asuntos europeos. Hoy, si se considera a la Unión Europea a partir de la suma del PIB de sus quince miembros es la primera potencia mundial con una enorme influencia en las relaciones internacionales y con capacidad de ejercer acciones de contrapeso, por sus propios méritos, frente a Estados Unidos. Canadá se tornó en un socio poco indispensable para los europeos. Con las reducciones que ha tenido el presupuesto canadiense para la defensa, así como por el retiro de su presencia militar en el llamado “viejo continente”, la Unión Europea percibe a Ottawa como incapaz de fungir como contrapeso de Washington.

Pero, a largo plazo, a menos que se produjese una amenaza grave a la seguridad europea, el futuro de la OTAN parece incierto, no sólo por los costos materiales que entraña ni por la norteamericanización (con el NORAD) o por la europeización (con la Unión Europea y los eurocorps) de la seguridad noratlántica, sino también porque existe la invitación a represalias por parte de países como Rusia o incluso China, que se sienten agraviados por las acciones de la alian-

⁶⁰ Todd Sandler y Keith Hartley, *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 260.

za noratlántica. Y no hay que perder de vista que una Europa Occidental más integrada y un NORAD renovado harán, con el tiempo, obsoleta a la OTAN.

Algunos analistas consideran que las acciones en Kosovo dieron nuevo vigor a la OTAN, sin embargo, los problemas derivados de que la alianza noratlántica operara al margen de la ONU no son fáciles de resolver. La OTAN tiene cincuenta años de vida y sólo en 1999 entró en combate por primera vez en su historia. A menos que tenga nuevas incursiones ante otros conflictos y logre la legitimidad correspondiente, las maniobras en Kosovo acelerarían el declive de aquélla.

Tendencias y desarrollo de la política de seguridad canadiense

*Athanasios Hristoulas**

La política exterior de cualquier Estado es, por naturaleza, de alguna forma, una extensión de su política nacional y refleja las aspiraciones y metas de los gobernantes, líderes sociales y ciudadanos comunes. La política exterior de Canadá no es una excepción de esa regla general; por consiguiente, al entender las metas y objetivos que el gobierno canadiense quiere lograr a nivel internacional, el lector podrá darse una importante idea de cómo los canadienses se perciben a sí mismos y al mundo que los rodea.

Con un énfasis especial en la evolución desde finales de la guerra fría, este artículo tiene como objetivo introducir al lector en las tendencias generales de la política exterior canadiense. Se divide en cuatro partes: en la primera, se examinan algunas constantes de estas políticas; en la segunda, se analiza cómo los responsables de la toma de decisiones en Canadá han visto el *poder* del país durante los últimos sesenta años y cómo ha influido en las decisiones de política exterior en términos generales; en la tercera, se estudian las metas generales y los objetivos que el gobierno canadiense se propuso a partir del fin de la guerra fría, y por último, en la conclusión se estudia hasta dónde, realmente, la retórica de la política exterior canadiense se pone en práctica.

* Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Correo electrónico: <ahristou@itam.mx>.

CONSTANTES Y PRESIONES

Como en cualquier otro Estado, Canadá está sometido a ciertas *presiones* internacionales que influyen en sus políticas exteriores. Esas condiciones están fuera del control del gobierno canadiense y, sin embargo, son cruciales para la comprensión de las decisiones que toma Canadá en su política exterior.

Geografía

Según Nossal, una de las presiones más serias que sufre la política exterior canadiense es su situación geográfica.¹ Hasta el estallido de la segunda guerra mundial, Canadá era un país aislado que tenía un solo vecino verdaderamente importante, es decir, Estados Unidos, lo que le dio cierta seguridad de la que pocos países gozan. A pesar de que en varias ocasiones Estados Unidos amenazó con utilizar la fuerza militar contra el Canadá británico² durante gran parte del siglo XIX, la relación entre ambos países se caracterizó como bastante pacífica. Estados Unidos ha tendido a conducir las relaciones con Canadá con extrema precaución. Al respecto, Nossal señala: “Un deseo persistente por tener buenas relaciones con Gran Bretaña disuadió a los presidentes estadounidenses de la idea de tratar de apropiarse por la fuerza del Canadá británico”.³

No obstante, fue hasta mayo de 1931 cuando los estrategas militares canadienses renunciaron oficialmente a la idea de que la guerra con Estados Unidos algún día sería posible. Desde entonces, durante el siglo XIX y principios del XX, dichos países desarrollaron lentamente una relación política, cultural y económica estrecha. De hecho, ambos comparten la frontera menos protegida entre dos países. Esta situación geográfica —esto es, lejos de Europa y de amistad con Estados Unidos— ha permitido a Canadá desenvolverse en

¹ Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy* (Scarborough, Ont.: Prentice Hall, 1997).

² De hecho, el Canadá británico y Estados Unidos se enfrentaron en dos ocasiones: una, durante la Guerra de Independencia estadounidense (1776) y la otra durante la guerra de 1812.

³ Nossal, *The Politics...*, 24.

un relativo aislamiento. En general, pocas decisiones canadienses han repercutido en la balanza del poder mundial. Así, Canadá se quedó solo para comerciar con Estados Unidos y Gran Bretaña, así como para desarrollar con calma su propia versión de democracia constitucional.

Sin embargo, la importancia estratégica del país y la percepción de su aislamiento de los asuntos del mundo cambiaron drásticamente cuando los nazis invadieron Polonia en 1939, y Gran Bretaña más tarde le declaró la guerra a Alemania. Canadá decidió apoyar completamente el esfuerzo bélico británico. Su contribución en cuanto a soldados y material de guerra estaba muy por encima del promedio de los países no involucrados de lleno en el conflicto. Más importante aún es que Canadá sufrió cuantiosas bajas en operaciones de combate en Europa, en especial después de la operación de los aliados en el Día D, en junio de 1944. De hecho, tanto Bélgica como Holanda reconocieron el papel dominante que el personal militar canadiense desempeñó cuando esos países fueron liberados de Alemania. Con la importante contribución de Canadá en la segunda guerra mundial, los responsables de la toma de decisiones en Ottawa sintieron que por fin Canadá había entrado al “escenario del mundo” como un importante actor internacional.

El surgimiento de la guerra fría incrementó, además, la importancia geográfica de Canadá. Éste ya no era una colonia lejana del imperio británico ni un tranquilo vecino comercial de Estados Unidos; era más bien, literalmente, el espacio geográfico entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En una confrontación global militar, Canadá hubiese servido como el campo de batalla nuclear “sobre el Ártico”. Esto en verdad tuvo serias implicaciones en la política exterior canadiense. La guerra fría y la posición estratégica de Canadá entre las dos superpotencias debilitó sobremanera su habilidad para actuar de forma independiente. Canadá casi siempre tuvo que ser visto como el buen vecino de Estados Unidos.

El final de la guerra fría significó que la importancia estratégica de Canadá decayese de nuevo; lo que probablemente resultó una ventaja significativa para sí mismo y para la creación de su política exterior. El país está mucho más libre de seguir su propia agenda sin que ésta necesariamente deba reflejar siempre los intereses de Estados Unidos.

Estructura económica

Canadá ha sido y continúa siendo, por su propio bien, extremadamente dependiente del comercio exterior. Casi un tercio del PNB se genera con las exportaciones, por lo tanto, no sorprende que la política exterior canadiense se rija de manera exclusiva por su política comercial.⁴

A través de los años, el comercio canadiense se ha concentrado progresivamente en un mercado: el estadounidense; por lo menos 85 por ciento de las exportaciones de Canadá se destinan a ese país. Así que “Canadá se ha vuelto dependiente no sólo del comercio exterior para su prosperidad, sino también de un solo mercado para mantenerla”.⁵ La consecuencia de esta dependencia económica de Estados Unidos es que *todos* los asuntos de política exterior tienden a vincularse con las relaciones canadienses-estadunidenses. Con frecuencia, las decisiones de la política exterior canadiense se basan en la medida en que el asunto tendrá un impacto en la relación bilateral.

Los responsables de la toma de decisiones en Canadá han sido criticados con frecuencia por no desviarse de forma abierta de los principios más importantes de la política exterior del país vecino. Sin embargo, éstos reconocen que históricamente este país emplea varias formas de castigo económico en las transacciones con los Estados que no apoyan, específica o generalmente, los objetivos de su política exterior, por consiguiente, se pondera mucho el costo comercial al adoptar una crítica abierta. Esta dependencia económica del comercio con Estados Unidos es, quizá, la mejor explicación del porqué a lo largo de los años se ha visto a Canadá como el mejor aliado de Estados Unidos.

El interés de Canadá en el TLCAN derivó, precisamente, del miedo al coactivo poderío económico estadounidense. El acuerdo comercial entre Canadá y Estados Unidos firmado en 1986 no incrementó notablemente el porcentaje de bienes y servicios comerciados libremente

⁴ Resulta interesante que el título oficial de los ministros canadienses de Relaciones Exteriores sea el de ministro para Asuntos del Exterior y Comercio Internacional.

⁵ Nossal, *The Politics...*, 30.

entre ambos países. Más bien, el interés de Canadá en proponer el acuerdo se basaba en la necesidad de *institucionalizar* las relaciones económicas entre ambos. En otras palabras, Canadá se interesó en firmar un acuerdo que le asegurara el acceso al mercado estadounidense sin que se tuviese en cuenta su posición respecto a otros asuntos de política exterior que, en apariencia, no tenían relación. Por ejemplo, Nossal dice que, sin tal acuerdo, cuestiones tan diversas como la posición de Canadá frente a la violación de los derechos humanos en China o el estado de las relaciones con Cuba podrían tener un impacto en los intereses económicos canadienses.⁶ Por lo tanto, para Canadá el TLCAN no se consideraba una limitación en su soberanía o su libertad de actuación; más bien, este acuerdo se concibió como una herramienta que permitiría a los canadienses continuar hacia una política exterior más independiente.

La segunda consecuencia de la extrema dependencia de Canadá del comercio exterior es también su apego a la estabilidad y la previsión del sistema internacional en general.⁷ Por tanto, la famosa reputación de este país de ser un mediador —o incluso un pacificador— deriva directamente de la necesidad económica de un entorno internacional estable; dicho de otra forma, la preocupación histórica de Canadá por la conservación de la paz mundial resulta del hecho de que la inestabilidad no es, generalmente, buena para los negocios.

LA POTENCIA DE CANADÁ

Existen cuatro ideas acerca del poder canadiense que se discuten entre los especialistas y los responsables de la elaboración de políticas para ver cuál es la más importante: Canadá como una *potencia media*; como un *Estado dependiente*; como una *potencia en ciernes* y como una *potencia moral*.

⁶ Que haya servido o no tal acuerdo a los intereses de Canadá, se analiza de manera más específica en otro capítulo de este libro. Asimismo, véase Nossal, *The Politics...*, 33.

⁷ La lista de países que también dependen bastante del comercio incluye a Bélgica, Holanda y los países escandinavos.

Canadá como una potencia media

La visión de Canadá como una potencia media tiene sus orígenes en la segunda guerra mundial. Debido a la impresionante contribución de este país a la guerra, los responsables de la toma de decisiones querían proyectar una imagen de la posición de Canadá en el mundo, que fuera algo más que un pequeño Estado, pero sin ser una gran potencia. Aquéllos creían que dicha contribución era lo suficientemente importante para garantizar su representación como una potencia media.

Según la definición canadiense, una potencia media es un Estado que tiene una pequeña población y no tiene colonias. Esto indica que Canadá no es del todo una gran potencia en el sentido de Estados Unidos o Gran Bretaña, sin embargo, a raíz de sus riquezas naturales y su capacidad humana, tampoco es una potencia menor.

El estatus de potencia media no sólo significa una categoría relativa en el sistema internacional que sitúa a Canadá en algún lugar de “en medio”. Potencia media también implica un estilo particular de política exterior. Referido vagamente como “habilidad del poder medio”, el propósito de dicho Estado es ayudar a conservar la paz internacional. La preocupación particular de Canadá durante la guerra fría era que algún conflicto regional se propagara y comenzara un conflicto global. Así, el papel de este país como una potencia media era prevenir tal situación, participando activamente con métodos institucionales para resolver los conflictos.

La fuerza de la potencia media radica en tres aspectos: primero, una política exterior activista mediadora que, segundo, haga hincapié en los lazos institucionales y, tercero y último, su propósito de conservar la estabilidad y paz regional y mundial. El término “potencia media” en la actualidad no es usado comúnmente por los que llevan a la práctica la política exterior canadiense ni por los que la analizan. No obstante, la participación activa de Canadá en la ONU y su apoyo a las misiones de paz indican que mucho de lo que el gobierno ha hecho en los últimos años se centra en su tradición de fuerza como potencia media.

Canadá como una dependencia

La segunda visión del poder canadiense sugiere que el país quizá sea en realidad una dependencia de Estados Unidos. Esta visión, muy famosa en los años sesenta y principios de los setenta, hace énfasis en la idea de que la dependencia económica de Estados Unidos significaba que el país tenía muy poca capacidad de actuar independientemente. Por lo tanto, su relación económica y política con Estados Unidos reducía su marco de acción.

Esta visión era común porque Canadá no quería criticar abiertamente la actuación de Estados Unidos en Vietnam, aunque, de manera personal el entonces primer ministro Pierre-Elliot Trudeau (1968-1979 y 1980-1984) pensaba que las actividades estadounidenses en el sudeste de Asia eran injustificadas. También importante en la creación de la imagen de que Canadá era una dependencia de Estados Unidos fue el caso del reconocimiento de China. Pese a que los canadienses responsables de la toma de decisiones tenían un fuerte interés comercial en el reconocimiento de la República Popular China, la presión estadounidense fue suficiente para impedir semejante movimiento diplomático. Canadá, finalmente, reconoció a China comunista, pero sólo después de que Estados Unidos lo hiciera.

Aunque estos dos casos destacaron la importancia que los responsables de la toma de decisiones dieron a las buenas relaciones con Estados Unidos, existen razones significativas de por qué Canadá no debía verse como una dependencia de ese país. En primer lugar, ha habido un intento consciente por parte de Estados Unidos por preservar buenas relaciones con Canadá. El comportamiento estadounidense hacia sus vecinos del sur, es decir, México, el Caribe y hasta América del Sur, no se repitió hacia el norte. Las experiencias canadienses con Estados Unidos se caracterizan no sólo como pacíficas, sino como respetuosas.

En segundo lugar, y más importante aún, es que Canadá verdaderamente es un buen aliado de Estados Unidos por voluntad propia. Existe una convergencia de ideología, de sistema económico, de cultura y amistad sin precedentes en las relaciones internacionales modernas. Tal vez, la única otra excepción sea la relación amistosa entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Los canadienses y estaduni-

denses tienden a disfrutar el mismo tipo de comida, ven el mismo tipo de películas y tienen acentos similares, sólo por mencionar algunos de los más obvios puntos de convergencia. En el mundo mucha gente cree —y hasta cierto punto se justifica— que los canadienses piensan y actúan igual que los estadounidenses. Por último, en la mayoría de los casos, ninguno de los dos se considera extranjero (aunque algunos canadienses no concuerden). En resumen, sería más exacto considerar a Canadá como el socio menor de Estados Unidos en lugar de su dependiente.

Canadá como una potencia en ciernes

Una tercera visión indica que Canadá es la más débil de las grandes potencias en el sistema internacional. Esta visión se basa en el hecho de que Canadá es un miembro permanente y de pleno derecho del Grupo de los Siete.⁸ Esta perspectiva pudo haber tenido alguna validez hace algunos veinte o treinta años, sin embargo, ahora, en un sentido puramente cuantitativo, ése no es el caso. A pesar de que Canadá sigue disfrutando de prosperidad, e incluso ha sido declarado por la Agencia de Desarrollo Humano (Human Development Agency) de la ONU como “el mejor país del mundo para vivir” desde 1995, en términos del PNB e igualdad del poder adquisitivo, se sitúa en un nivel medio en la OCDE. Más importante aún es el hecho de que hay países en vías de desarrollo —como India y China— que se ubican arriba de Canadá en estos significativos indicadores.

Esta perspectiva fue particularmente famosa hace veinte años porque los canadienses creían que eran una gran potencia en desarrollo. Algunos políticos llegaron a decir que el XXI sería el siglo de Canadá. Obviamente, esto nunca sucedió y hay varias razones del declive relativo de este país en los últimos veinte años, más o menos, pero que no se discutirán en este trabajo. De forma sencilla, en un sentido cuantitativo, Canadá no es un miembro tan importante de la comunidad internacional como lo fue en el pasado.

⁸ El Grupo de los Ocho está compuesto por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Japón, Alemania, Canadá, Italia y Rusia, que se reúne en conferencias cumbre económicas.

Canadá como una potencia moral

Una última concepción, que se articuló desde el final de la guerra fría, ve a Canadá como una autoridad *moral* global. Sin depender en medidas cuantitativas del poder militar y económico, esta visión indica que, a pesar de que Canadá no es una gran potencia, tiene que desempeñar, no obstante, un papel importante en las relaciones internacionales. Dicha función es la de servir como un sistema político-económico modelo para otros Estados menos desarrollados en el sistema internacional.

Esta concepción tomó plena forma precisamente después de que la ONU declarara sobre la vida en Canadá. Hoy, los responsables de la toma de decisiones creen que las instituciones democráticas del país, su excelente historial en cuanto a los derechos humanos y su prosperidad pueden servir de modelo para otros países en todo el mundo. Hacen énfasis, en particular, en la naturaleza multicultural de Canadá y su capacidad para integrar con relativa facilidad a gente de distintas latitudes del mundo. En un mundo con crecientes conflictos étnicos, los responsables creen que la experiencia canadiense sería muy útil para otros Estados multinacionales.

IDEAS DOMINANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE EN EL FINAL DEL MILENIO

Históricamente, la fuerza motriz de la política exterior canadiense ha sido el *internacionalismo*. Como se indicó en el apartado previo, los objetivos principales de una política exterior internacionalista son evitar la guerra y la inestabilidad en el sistema internacional. Para alcanzar tales metas, un Estado internacionalista busca el compromiso político, social y económico de otros actores en dicho sistema. Sólo a través de diálogos constructivos los Estados resuelven los problemas comunes.

Más allá de este énfasis en la cooperación, los Estados con políticas exteriores *internacionalistas* creen que la paz y la estabilidad son *inseparables*. En otras palabras, los internacionalistas sostienen que el destino de cada Estado y la paz del sistema internacional

como un todo están íntimamente relacionados. Con el estallido de una guerra o de hostilidades en una parte lejana del mundo, todo el sistema internacional corre el riesgo de entrar en conflicto. Por eso, una vez más, la solución es un compromiso.

Existen tres factores relacionados que definen un Estado internacionalista de manera específica:

1. La creencia de que cada Estado en el sistema internacional tiene que cumplir una responsabilidad en una parte constructiva del manejo de un conflicto.
2. El multilateralismo es crucial, ya que desactivaría el conflicto de intereses que conduciría a la guerra.
3. Un fuerte compromiso con las instituciones internacionales (como la ONU) es necesario porque ésta impulsa el multilateralismo. También se hace hincapié en estas instituciones, dado que promueven reglas y normas de interacción entre Estados.

La orientación internacionalista de Canadá durante la guerra fría tiene que ver con que participó activamente en instituciones internacionales, como la ONU y la OTAN. Su objetivo era evitar (o por lo menos manejar) situaciones que condujeran a una confrontación entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética.

Con el fin de la guerra fría, el internacionalismo canadiense cambió comprensiblemente su énfasis del manejo de conflictos de las grandes potencias a otro tipo de situaciones que amenazan la seguridad internacional. No obstante, es importante resaltar que el multilateralismo continúa sirviendo como la base de la política exterior canadiense. Canadá apoya, participa y contribuye activamente con una gran variedad de instituciones multilaterales internacionales, de hecho, para poder enfrentar la naturaleza irregular de las amenazas contra el sistema internacional (es decir, los conflictos étnicos y regionales, y la ayuda), el gobierno canadiense apuntala el concepto de la Fuerza de Despliegue Rápido (Rapid Deployment Force, RDF) de la ONU. La RDF podrá responder rápidamente a una crisis en cualquier lugar del mundo.

Especialmente respecto al final de la guerra fría, los responsables de la toma de decisiones creen que la naturaleza previsible de la bi-

polaridad ha desaparecido y ha sido sustituida por la incertidumbre. De forma más específica ellos dicen que:

1. La autoridad en el sistema internacional se estaba dispersando en líneas regionales. El nuevo sistema internacional se caracterizaba por nuevos centros de influencia en Europa (Unión Europea), Asia (Japón) y América (TLCAN).
2. Aunque el Estado seguía siendo el actor internacional dominante, otros actores, como las organizaciones supranacionales y las corporaciones multinacionales, han logrado una influencia significativa. Lo interesante es que Canadá es de los pocos países del sistema internacional que reconoce abiertamente la importancia de dichos actores en ese sistema.
3. El poder internacional cumple más una función de fuerza económica que de fuerza militar.
4. Desde el final de la guerra fría, el concepto de *seguridad* se redefinió. Los responsables de la toma de decisiones opinan que las mayores amenazas que enfrentamos no son tradicionales por naturaleza; pues generalmente éstas trascienden las fronteras políticas y afectan regiones enteras, o incluso a todo el mundo. El crimen internacional, las guerras civiles y étnicas, las enfermedades, el calentamiento global de la Tierra, la migración masiva involuntaria son los ejemplos patentes de los nuevos tipos de problemas que amenazan la seguridad.

Debido a la creencia de que las amenazas ya no son “nacionales” por naturaleza, los responsables de la toma de decisiones sostienen que la posibilidad de una guerra entre dos Estados casi ha desaparecido del sistema internacional, por ello el concepto de *seguridad nacional* parece anticuado. Los Estados deben preocuparse más por las amenazas de la *seguridad global*: el medio ambiente, la migración masiva y el crimen organizado internacional.

Los responsables de la toma de decisiones opinan que la única manera como los Estados pueden enfrentar estas nuevas amenazas globales es mediante la cooperación multilateral. La competencia basada en el Estado ya no sólo está pasada de moda después de la guerra fría, sino que también podría ser peligrosa, además ellos dicen

que los Estados que se aferran a las ideas tradicionales o clásicas de soberanía no podrán resolver los problemas sociales, políticos y de economía nacional.

Si se toma como base el panorama canadiense del actual sistema internacional antes citado, los responsables de la toma de decisiones de la política exterior han identificado dos objetivos fundamentales para tal política: el *impulso de la prosperidad global y el empleo*, y la *protección de los intereses de la seguridad canadiense*.⁹

El *impulso de la prosperidad global*, tema central en la nueva agenda de la política exterior, busca un conjunto abierto y justo de reglas que gobiernen el comercio y la inversión, lo cual garantiza la previsión en el sistema económico internacional, lo que a su vez asegura la prosperidad continua para los canadienses. Estos responsables también sostienen que para que Canadá prospere económicamente, otros Estados y regiones del mundo deben de igual modo prosperar. Las razones en el énfasis del crecimiento y la prosperidad mundiales no son obviamente altruistas, dicha prosperidad implica necesariamente mercados en crecimiento para los bienes canadienses.

El segundo objetivo —la protección de los intereses de la seguridad canadiense dentro de un estable marco de trabajo global— se subraya, ya que la paz mundial es un prerrequisito del crecimiento económico y del desarrollo. Sin embargo, en ese sentido lo que resulta innovador de la política exterior es la creencia de que la seguridad del país depende de la de otros. Los responsables de la toma de decisiones consideran que el interés necesariamente se cruza y se subordina al interés nacional de otros Estados. Definida en términos generales, la seguridad nacional canadiense es la seguridad global.

La idea de que los bienes nacionales necesariamente cumple una función de los intereses globales es nueva. La mayoría de los Estados continúan definiendo los intereses nacionales muy estrechamente. Para estos últimos, los intereses de la seguridad nacional terminan básicamente en la frontera, ya que lo que pasa “fuera” del país se piensa que tiene poco impacto “dentro”. De manera alternativa, la política exterior canadiense ha evolucionado más allá de esta visión:

⁹ Un tercer y principal objetivo es la *proyección de los valores canadienses* y la cultura, sin embargo, por cuestiones de espacio, este último no se analizará aquí.

Canadá se ha vuelto esencialmente un Estado posnacional. Las definiciones posnacionales de seguridad e interés implican que un Estado sacrificaría los conceptos tradicionales o clásicos de soberanía porque serviría mejor a los intereses del Estado.

Las interpretaciones posnacionalistas de los intereses nacionales pueden verse de diferentes maneras: en primer lugar, las *económicas se consideran cuestiones de seguridad y las de seguridad, económicas por naturaleza*. Los responsables de la toma de decisiones creen que la causa fundamental de los problemas de la seguridad global —conflictos étnicos o la migración forzada, por ejemplo— podrían derivarse de la inestabilidad económica. Por lo tanto, resolver los problemas económicos (fomentando el crecimiento) también tendrá un impacto positivo en asuntos de seguridad global aparentemente sin relación.¹⁰

En segundo lugar, las *relaciones internacionales son un juego positivo de suma*. A diferencia de la guerra fría, cuando un Estado gana, todos los demás también ganan, por ejemplo, el crecimiento económico en México no sólo significa un desarrollo positivo para los mexicanos, sino también para los canadienses y estadounidenses. De forma similar, y dada la naturaleza de las relaciones internacionales después de la guerra fría, los problemas de un país (como es el caso de Rusia) tendrán un impacto negativo en los demás países del sistema internacional.

El posnacionalismo implica, además, que la *cooperación, más que la competencia* entre dos Estados, es la única manera de evitar el efecto negativo de las relaciones internacionales. Antes de 1990, el mundo se caracterizaba por conflictos interestatales; los Estados competían entre sí para aumentar su poder; no obstante, hoy las relaciones internacionales son muy distintas. Los responsables de la toma de decisiones advierten que la naturaleza de los problemas que ahora enfrentan los países necesita un intensiva cooperación interestatal, más que una competencia.

¹⁰ Por ejemplo, los responsables de la toma de decisiones creen que el comercio con Cuba tendrá un impacto político positivo en la práctica de los derechos humanos en la nación del Caribe. Dicho de otra manera, Canadá cree que puede ejercer su poder económico sobre Cuba para fomentar la reforma democrática.

Por último, el posnacionalismo implica una definición más flexible de soberanía, cuyo fin es permitir a otros Estados y a otros actores no estatales participar activamente en la solución de problemas nacionales e internacionales. Dichos responsables mantienen que es el derecho y la obligación de los Estados interferir en el sistema de otros (incluso violar su soberanía) si hubiese la necesidad. La violación de los derechos humanos en China y Cuba es, por consiguiente y definida en términos generales, responsabilidad de la comunidad internacional.

El posnacionalismo en la política exterior canadiense adquiere forma de diplomacia preventiva. El mantenimiento de la paz y la pacificación entran en el contexto de las organizaciones mundiales y regionales, como la OTAN y la OSCE en la que se hace hincapié. Canadá incluso apoya la ampliación de las funciones del Área de Libre Comercio del Atlántico Norte hacia áreas no económicas. No obstante, para Canadá, la organización más importante en este sentido es la ONU, ya que ésta es el vehículo fundamental para alcanzar los objetivos de seguridad canadiense. Se dice que el éxito de la misma es primordial para el futuro de los asuntos de seguridad.

PRÁCTICA Y RETÓRICA

Como se mencionó en el apartado anterior, pese a los enormes cambios ocurridos desde el fin de la guerra fría, la política exterior canadiense muestra una gran continuidad. Canadá hace hincapié incluso en el internacionalismo, el multilateralismo y la cooperación, además de seguir impulsando la prosperidad y la estabilidad. Lo que ha cambiado desde que concluyó la guerra fría es que se ha modificado el énfasis de intentar controlar los conflictos de las superpotencias hacia un concepto de seguridad mundial contra amenazas más ampliamente definido. En un sentido más general durante la guerra fría, la política exterior canadiense se adelantó a su época. Muchas de las políticas por las que abogó Canadá hace treinta o cuarenta años —como el apoyo a la ONU y el libre comercio mundial— ahora se reconocen extensamente como necesarias por otros Estados. Sin embargo, en otras áreas relevantes, Canadá demuestra inconsisten-

cias y contradicciones en su comportamiento, por ejemplo, desde el final de la segunda guerra mundial, subrayó la necesidad de mantener una presencia militar y política en Europa. Además, teniendo como base la lógica de la seguridad colectiva, Canadá ha sostenido que es de su interés cooperar con los europeos en la conservación de la estabilidad. El argumento concuerda perfectamente con la perspectiva multilateral de internacionalismo. A pesar de esto, el país ha hecho muy poco en la práctica para cumplir con su retórica de seguridad colectiva multilateral. En primer lugar, aunque Canadá mantuvo aproximadamente diez mil soldados en Europa durante la guerra fría, en los últimos diez años retiró del continente casi por completo su contingente militar; en segundo lugar, aunque dice apoyar firmemente los principios e ideales de la ONU, también retiró su fuerza de pacificación del conflictivo Chipre.

Existen dos razones esenciales que explican esta diferencia entre la retórica y la práctica: la primera es de naturaleza presupuestal. Canadá no tiene los recursos para continuar las políticas y estrategias que se ha trazado, en otras palabras, la política exterior canadiense pareciera excesiva, amplia, y trata de abarcar muchas metas. Debido a sus problemas políticos y económicos actuales (ya ampliamente analizados en otros artículos de este libro), Canadá simplemente no está en la posición de cumplir el papel de autoridad moral global.

La segunda razón de la inconsistencia del comportamiento de Canadá en las relaciones internacionales se vincula con el hecho de que a nivel nacional el país está fragmentado. Algunas de las provincias —en particular Quebec y Ontario— prestan casi toda su atención a Estados Unidos por ser su principal socio económico y social. Por otra parte, Columbia Británica se concibe cada vez más como una provincia “asiática”. Esta fragmentación tiende a conducir la política exterior canadiense hacia distintas direcciones. Canadá aún tiene que decidir si es, en términos económicos o políticos, un país europeo, americano o asiático. Más precisamente, Canadá debe decidir qué región o regiones, o qué estrategia o estrategias asequibles servirán mejor a sus intereses en este nuevo siglo.

Las negociaciones con un gigante: análisis de la propuesta canadiense para el ALC

*Vilma E. Petrásb**

PROPÓSITO GENERAL Y OBJETIVOS

Las perspectivas de un área hemisférica de libre comercio, que pudiera alcanzar la ya antigua pero difícil meta de un regionalismo interamericano, emergieron desde que Estados Unidos anunció la Iniciativa de las Américas (Enterprise for the Americas) en junio de 1990. Estas perspectivas aumentarían con la primera Cumbre de las Américas (Summit of the Americas), promovida por Estados Unidos y apoyada

* Especialista venezolana en asuntos internacionales, graduada en asuntos públicos e internacionales (University of Pittsburgh). Es profesora adscrita al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Simón Bolívar; ha impartido cursos sobre asuntos internacionales, incluyendo dos seminarios en el área de estudios sobre Norteamérica, en la sección de posgrado en Relaciones Globales e Internacionales de la Universidad Central de Venezuela. La autora desea agradecer al gobierno canadiense la subvención del Faculty Research Program, que financió su viaje a Ottawa en septiembre de 1995, ayuda que le permitió reunir un extenso material bibliográfico y efectuar entrevistas exploratorias e informales con cabilderos comerciales y especialistas en comercio canadiense, política económica internacional y políticas públicas, que hicieron posible la redacción de este artículo. También quiere expresar su gratitud a Louis Perret, decano de la Facultad de Derecho Civil (University of Ottawa), quien aceptó ser su asesor para este proyecto y contribuyó a su conclusión con sus conocimientos acerca de la política comercial canadiense y temas relacionados con la integración económica, así como con sus consejos sobre fuentes bibliográficas y sugerencias respecto a los especialistas para efectuar las entrevistas planeadas. Este artículo se terminó en enero de 1997.

por América Latina y el Caribe, la cual se efectuó en diciembre de 1994 en la ciudad de Miami, donde 34 jefes de Estado que asistían a esta histórica reunión hemisférica aceptaron un mandato explícito para poner en marcha el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En esta temprana coyuntura, cabe recordar que el camino hacia la propuesta del ALCA se había iniciado en noviembre de 1993, cuando el Congreso estadounidense ratificó, tras la campaña nacional del presidente Clinton y de un intenso cabildeo, el TLCAN, instrumento trilateral sin precedentes que implicaba a Estados Unidos, Canadá y México, uno de los principales países de América Latina.

Pese a estas señales, las naciones latinoamericanas deben todavía enfrentar problemas cruciales en la ruta que lleva hacia un tratado hemisférico de libre comercio: ¿cómo deberán proceder para obtener el reconocimiento de Washington sobre su resolución de negociar acuerdos de libre comercio? Y, si éstos se dan, ¿cómo deberán comunicar sus intereses y preocupaciones, y qué tácticas y negociaciones pueden emplear razonable y efectivamente frente a Estados Unidos? Para responder estas interrogantes los gobiernos y los especialistas de América Latina podrían obtener enseñanzas e ideas de las experiencias de negociación de otros países del hemisferio con Estados Unidos. Es precisamente con este objetivo que se emprendió esta investigación: estudiar el “modelo canadiense” de negociaciones de libre comercio con el coloso continental, pues su éxito puso en movimiento todo el proceso del TLCAN.

Para alcanzar esta meta, la investigación apuntará a dos objetivos interrelacionados: por una parte, buscará ofrecer un breve examen de los factores internos y externos que llevaron al gobierno canadiense a proponer negociaciones de libre comercio con la primera potencia económica mundial y versará sobre el papel que desempeñaron tanto las comunidades académicas y comerciales como los políticos en el debate alrededor de la elección de la denominada Segunda Opción; por la otra, analizará la forma en que el gobierno de Canadá, pese a sus disparidades de poder respecto de su vecino, desde el punto de vista de sus “recursos y capacidades estructurales agregadas”, pudo arreglárselas para manipular su interdependencia asimétrica y comunicarse para obtener el resultado que querían de las negociaciones bilaterales, a través del uso de diversas tácticas. Así, la

propuesta fundamental que guía el presente estudio es que el resultado final de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC), se debió a la habilidad de cada parte para aplicar el poder político, dentro del área temática específica, para obtener el resultado que se buscaba.

ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO DE CASO

Para alcanzar los objetivos mencionados, apliqué el marco teórico desarrollado por William Mark Habeeb en su libro *Power and Tactics in International Negotiations. How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (1988). Según mi punto de vista, el marco elegido permite poner el concepto de poder en el contexto de las negociaciones asimétricas. Específicamente, el marco de Habeeb se ha empleado para analizar información derivada de fuentes escritas, principalmente artículos analíticos y de opinión sobre temas relacionados con el TLCAN, que aparecieron en revistas, libros y en entrevistas realizadas durante septiembre de 1995 con especialistas y negociadores, representantes de los sectores comerciales, expertos en las áreas de economía política internacional (EPI), derecho internacional y políticas públicas, con la intención de poder afirmar la prominencia y el impacto que causaron las tres diferentes dimensiones del poder, tal como se manifestaron durante las negociaciones del ALC: la dimensión del poder estructural colectivo, la dimensión del poder estructural sobre temas específicos y, finalmente, la dimensión del poder conductual o táctico.

Con este objetivo, las asimetrías en la prenegociación (comercial) sobre temas específicos entre Canadá y Estados Unidos se evaluaron con base en tres variables: alternativas (las de cada parte, para obtener resultados prioritarios a partir de una relación distinta de la que tenían con el actor oponente); compromiso (la extensión y el grado en que el deseo y/o las necesidades de cada actor priorizaban sus resultados), y control (definido aquí como la capacidad de cada actor para ganar una mayor proporción que su oponente, en relación con los resultados prioritarios). Del mismo modo, se ahondó en cuanto al desplazamiento de un equilibrio bilateral sobre temas de poder

(el equilibrio de la prenegociación) hacia otro equilibrio bilateral sobre temas de poder (el del resultado), estudiando las alternativas de cada actor y su nivel de compromiso y grado de control, tal como se desarrollaron durante las diferentes fases de las negociaciones del ALC, y la manera en que estas tres variables influyeron sobre los tipos de tácticas de negociación elegidas y empleadas por cada parte a lo largo de este proceso.

En consecuencia, el proceso de negociación del ALC se dividió en tres fases de negociaciones identificadas por Habeeb, quien a su vez las obtuvo del libro de Zartman y Berman, *The Practical Negotiator* (1982), es decir, la fase de diagnóstico (exploración de cada parte sobre los costos y beneficios de cada solución negociada hasta la decisión de iniciar las negociaciones), la fase de búsqueda de una fórmula (búsqueda de ambas partes para llegar a principios generales o a una fórmula para las negociaciones) y la de detalle (búsqueda de las partes para acordar sobre los detalles y poner en práctica el marco general propuesto en la fase previa).

En la fase de diagnóstico o prenegociación, se aplicó un enfoque analítico al proceso de elaboración de políticas que llevó a los canadienses a proponer negociaciones de libre comercio a Estados Unidos. El periodo de esta fase abarcó desde la Reunión Cumbre de Shamrock entre el presidente Reagan y el primer ministro Mulroney, efectuada el 17 de marzo de 1985, hasta el anuncio de este último sobre la decisión de iniciar negociaciones con la Cámara de los Comunes canadiense el 26 de septiembre de 1985. El enfoque de la decisión de Canadá se consideró fundamental, puesto que era según Habeeb el “momento crucial de seriedad”, esto es, el factor clave que permitió que se iniciaran las negociaciones sobre libre comercio. De hecho, es poco probable que éstas hayan comenzado si la iniciativa hubiera provenido del gobierno de Estados Unidos. Como ha afirmado Paul Wonnacot (1987): “[...] una iniciativa por parte de Estados Unidos hubiera sido considerada como sospechosa en Canadá, quizá como si un poder amenazara la propia existencia de la nación”.

En la fase de búsqueda de una fórmula, el proceso de regateo entre los negociadores canadienses y estadounidenses se analizó con el fin de determinar cuál fue el enfoque de cada parte en las negociaciones, cómo fueron definidos los temas y cuáles fueron los límites

de una solución justa y razonable para alcanzar un punto de cambio, esto es, una fórmula mutuamente acordada que les permitiera moverse hacia la fase de detalle de las negociaciones. Ésta corresponde a lo que Judith Bello y Gilbert Winham (1992) llaman la primera etapa de las negociaciones del ALC, que duró del 21 de mayo al 28 de septiembre de 1986.

La fase de detalle evaluó el proceso de negociación entre Canadá y Estados Unidos para cumplir con la fórmula acordada durante la fase anterior. Siguiendo de nuevo a Bello y Winham, la de detalle se dividió en tres subfases: la técnica (del 12 de noviembre al 27 de septiembre), la política (del 23 de septiembre al 4 de octubre) y la de delineación (del 5 de octubre al 11 de diciembre de 1987). En cada una de éstas busqué analizar el poder conductual (las tácticas y maniobras de regateo), así como los puntos determinantes que permitían avanzar hacia la subfase siguiente. Del mismo modo, cuando fue necesario, se mencionaron otros factores altamente influyentes: el papel del Congreso estadounidense; el manejo que hizo Canadá de las relaciones provinciales y federales; el desempeño formal e informal de ciertos grupos de los sectores privados canadienses y estadounidenses, y el impacto sobre la opinión pública, principalmente en Canadá.

LA NUEVA TENDENCIA REGIONALISTA EN AMÉRICA: LA NORTEAMERICANIZACIÓN DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

Si existe una tendencia fuerte fácilmente identificable en la presente y pasadas décadas se trata del retorno del regionalismo, fenómeno que había tocado a retirada a fines de los años sesenta. Una de las primeras y más importantes manifestaciones de esta nueva forma de regionalismo (aparte de la altamente significativa aprobación de una ley europea única a mediados de los años ochenta) fue sin duda el ALC, propuesto a mediados de marzo de 1985, por el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney al presidente estadounidense Ronald Reagan, el cual se hizo efectivo desde enero de 1989 hasta su fusión formal en el TLCAN. Este viraje regional por parte de estas dos sociedades-Estado de América del Norte antes renuentes (en tanto “se imaginaban”

a sí mismas como miembros ineluctables de la misma región geográfica y como socios ineludibles de una densa, multidimensional y compleja “red de interdependencias”) fue, sin lugar a dudas, un rompimiento histórico. Después de todo, tanto Estados Unidos como Canadá fueron, hasta principios de los ochenta, dos de los más firmes partidarios tradicionales del multilateralismo y del régimen de liberación comercial del GATT en Occidente. Para ambos países, los factores y la dinámica que motivaron su vocación multilateralista eran sustancialmente distintos. Es claro que las diferencias de poder estructural agregado entre estas dos sociedades-Estado de América del Norte tuvieron mucho que ver con sus distintas motivaciones. Para Estados Unidos, siendo el poder hegemónico, a la vez constructor y beneficiario de la arquitectura institucional económica y financiera del “mundo libre”, la defensa activa del multilateralismo y del GATT se convirtió en el rasgo normal de su política exterior económica de la posguerra. Por consiguiente, cualquier práctica que no estuviera de acuerdo con el espíritu de no discriminación, que subyacía en una política comercial tan hegemónica, quedaba simplemente fuera de consideración en los corredores de influencia de Washington. A su vez, para Canadá (y luego para México) existían esencialmente, hasta principios de los ochenta, argumentos políticos muy poderosos contra la integración económica con Estados Unidos, que se basaban en gran parte en la aguda preocupación de las elites canadienses por proteger su independencia cultural y económica frente al superpoder mundial, su único (y abrumador) vecino.

Tales temores, aunados a la autopercepción canadiense de ser una potencia media (o incluso “la principal”) que apoyaba el multilateralismo (política que se proponía equilibrar, por medio de reglas e instituciones, el poder de las principales potencias del sistema internacional, con lo cual difundía sus “naturales” propensiones unilateralistas), ayudaron a reforzar la política multilateralista comercial de Canadá desde que se creó el GATT. El resultado final de este apoyo al multilateralismo por parte de ambos países fue el debilitamiento de las iniciativas comerciales bilaterales. Una clara y notable excepción a esto fue el Acuerdo sobre Productos Automotrices de 1965, que curiosamente contribuyó en mucho a incrementar el comercio asimétrico pese a la densa y compleja interdependencia entre ambos

países y a profundizar el ya predominante papel del comercio exterior estadounidense en Canadá, lo que hacía impostergable un acuerdo comercial bilateral entre los dos países.

“EL TEMA QUE NO SE IRÁ”: UNA BREVE HISTORIA DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

Como se ha afirmado en varios estudios relacionados con el ya viejo tema de las relaciones comerciales entre Canadá y Estados Unidos y, más específicamente, sobre los intentos bilaterales de liberalización del comercio, “el tema que no se irá”, como Jack Granatstein bien lo ha descrito, los resultados prioritarios de Canadá y Estados Unidos antes del proceso de negociación del ALC eran similares (liberalizar el comercio bilateral). Sin embargo, las motivaciones de cada parte para lograr tal resultado eran ostentosamente diferentes. En efecto, según Paul Wonnacott (1987), Estados Unidos quería negociar un acuerdo bilateral con su vecino del norte (primero y más importante socio comercial) para demostrar que el progreso en la liberalización comercial de bienes, servicios e inversiones era posible, y dispuso las cosas para que hubiera negociaciones multilaterales más amplias, particularmente en áreas como las de servicios y protección de la propiedad intelectual. A su vez, Canadá quería negociar un tratado con Estados Unidos para alcanzar una relación comercial más predecible y reglamentada con su principal socio, lo que le permitiría asegurarse un mejor acceso al mercado estadounidense, así como protegerse de las prácticas proteccionistas de éste.

Las motivaciones de cada parte para intentar un tratado bilateral eran, sin duda, un claro reflejo de las disparidades del poder económico entre Canadá y Estados Unidos. Estas disparidades, más las tendencias económicas globales que los influyentes sectores político, comercial e “intelectual” de Canadá consideraban como perjudiciales para los intereses canadienses (como el incremento del “nuevo proteccionismo” estadounidense, las perspectivas de un bloque comercial europeo hacia 1992, la incertidumbre acerca del resultado de la Ronda Uruguay del GATT y la necesidad de Canadá de asegurarse un acceso abierto y justo a un mercado de cuando menos cien millones

de personas, que ciertamente tenían los demás miembros del Grupo de los Siete), podrían fácilmente haber sido fundamentales para determinar la percepción de cada parte acerca de sus respectivas *alternativas, compromiso y control frente al tema de un libre comercio bilateral* durante la etapa de prenegociación. En última instancia, el tema de la asimetría del poder y la amplia, densa y profunda interdependencia entre Canadá y Estados Unidos parecen haber sido los factores más cruciales para producir la decisión canadiense de proponer negociaciones de libre comercio a Estados Unidos.

En efecto, como ha sido aseverado por varios especialistas en relaciones económicas tanto en Canadá como en Estados Unidos (David Layton-Brown, Robert Keohane y Joseph Nye, entre otros) estas relaciones se han caracterizado históricamente por dos rasgos predominantes. El primero es que, desde cualquier perspectiva —salvo por el tamaño del país—, prevalece un grado considerable de asimetría en su relación bilateral en la mayoría de los asuntos de discusión existentes entre estas dos sociedades-Estado de Norteamérica. Las comparaciones en áreas tan esenciales como la demográfica y la dimensión económica muestran que Estados Unidos es una entidad mucho más grande en una proporción de diez a uno. Para el propósito de esta investigación, cabe notar que aun cuando la economía canadiense es una de las diez más grandes del mundo y que Canadá es miembro del Grupo de los Siete, el PNB de Estados Unidos (aproximadamente cuatro billones de dólares estadounidenses) es diez veces mayor que el de Canadá. El segundo rasgo que ha dominado la relación entre estas entidades y que está muy relacionado con el primero es la alta y compleja interdependencia que existe entre ambos países, que, como es lógico, es muy fuerte y asimétrica en casi todo.

Algo que vale la pena añadir es que este proceso bilateral tan denso y complejo no es un fenómeno nuevo, más bien ha estado evolucionando por más de un siglo y ha creado fuertes vínculos políticos, económicos y culturales, aunque, como ya se dijo, asimétricos entre Estados Unidos y su vecino del norte. Ciertamente, esta evidente y profunda interdependencia es una consecuencia natural e ineluctable del hecho de que para propósitos prácticos, Canadá sólo tiene un vecino: un país, en palabras de Denis Stairs, con capacidades de superpotencia y con una cultura política, social y económica que sólo

parcialmente es distinta de la propia. En general, esta situación ha provocado que llevar adelante sus intereses frente a Estados Unidos sea el único “problema” significativo e incluso el único imperativo real de la política exterior canadiense, más cuando esto se ve a la luz de las enormes disparidades de poder que hay entre ambos, lo cual ha convertido la preservación de la concordia en la relación Canadá-Estados Unidos en algo esencial.

Cabe anotar que esta relación bilateral, debido precisamente a su intensidad y profundidad, se convertiría en el antiguo núcleo sobre el que posteriormente se construiría el proceso formal de integración de América del Norte. Por cierto, las denominadas “presiones para la armonización continental” entre estas dos naciones se remontan hasta el siglo XIX, y se han manifestado en una extensa historia de descontentos transfronterizos y bilaterales, pero también en muchas instancias de cooperación binacional profundamente afianzadas, junto con un amplio rango de políticas “internas”: manejo del agua, control de la contaminación, inmigración, energía, medio ambiente, las fronteras y, naturalmente, el comercio. No cabe duda, los vínculos comerciales entre ambos Estados de Norteamérica fueron cruciales aun desde el tiempo cuando los británicos adoptaron el libre comercio y sus colonias norteamericanas (la América del Norte británica, hoy Canadá) perdieron sus ventajas imperiales hasta el punto de haber promovido el primer acuerdo de libre comercio, el Tratado de Reciprocidad de 1854, entre Estados Unidos y aquella. La abolición estadounidense de este acuerdo en 1866, durante la Guerra Civil, ayudó enormemente a impulsar el movimiento hacia la Confederación canadiense en 1867. Asimismo, un intento fallido por alcanzar un tratado comercial bilateral respecto de algunos recursos naturales y un amplio rango de productos manufacturados, debido a su no ratificación por parte del Senado estadounidense en 1874,¹ abrió el camino hacia la estrategia nacional canadiense de 1879 del gobierno conservador de sir John A. MacDonal, es decir, la política de “sustitución de importaciones” que miraba hacia el interior y que intro-

¹ Muchos senadores estadounidenses pensaban que el acuerdo era un intento por extender el libre comercio de Inglaterra la puerta trasera, algo que no se avenía con los sentimientos proteccionistas que reinaban en Estados Unidos durante ese tiempo.

dujo altos aranceles canadienses, lo que a la vez llevó a las firmas extranjeras, particularmente las estadounidenses, a establecer sucursales o “fábricas arancelarias” en Canadá para dar servicio al mercado local. Tres décadas después, en 1911, ambos países procedían a negociar una reducción arancelaria sustancial, pero antes de que el acuerdo pudiera ser aprobado se realizó una elección general en Canadá que produjo la flagrante derrota del gobierno liberal de sir Wilfred Laurier, quien apoyaba el libre comercio, lo que se debió, sobre todo, a la efectiva y áspera campaña impulsada por el proteccionismo de los conservadores cuyo lema fue “ni un camión ni comercio con los yanquis”.

También se hicieron posteriores esfuerzos por liberalizar el comercio bilateral entre 1935 y 1938, cuando Canadá y Estados Unidos firmaron dos tratados que liberalizaban el comercio recíproco y que reducían sustancialmente los niveles de proteccionismo en ambos países. Casi una década después, en 1947, ambas partes iniciaron negociaciones secretas orientadas a firmar un acuerdo que buscaba un casi irrestricto libre movimiento de bienes en ambos lados de la frontera, tras un periodo de ajuste de cinco años que los iría incluyendo por fases. Pero temiendo que el trato sería políticamente muy costoso, el primer ministro canadiense Mackenzie King retiró su apoyo y causó la muerte prematura de esta innovadora iniciativa.

Pese al fracaso del acuerdo de 1947-1948, la tendencia bilateral hacia la integración económica continuó hasta el punto en que la proporción estadounidense de exportaciones canadienses creció de 37 por ciento en 1926, a 56 por ciento en 1960. Y como en esta interdependencia bilateral comercial el equipo de transporte era uno de los principales sectores comerciales (con mucho, la principal industria manufacturera de Canadá y una de las más fuertemente dominadas por ramas de las principales compañías estadounidenses de automóviles), los gobiernos de ambos países optaron por un acuerdo comercial sectorial que les permitía un comercio libre de derechos para una serie de productos: por ejemplo, el Acuerdo Comercial sobre Productos Automotrices de Canadá-Estados Unidos. Sin embargo, en el lado canadiense, la motivación para formalizar estas relaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos surgía sobre todo de la amenaza de este último por imponer rígidos derechos que compensa-

ran las importaciones de automóviles manufacturados en Canadá, con las ganancias de las rebajas de derechos sobre las transmisiones, motores y refacciones importados (Finlayson y Bertasi, 1992: 25). No obstante, como se esperaba, las iniciativas bilaterales de libre comercio como éstas eran más la excepción que la regla, dada la política canadiense de posguerra de abierto compromiso o apoyo a la liberalización comercial multilateral a través del GATT, con el fin de lograr un mejor acceso a los mercados extranjeros y obtener acuerdos que redujeran mutuamente las barreras arancelarias comerciales. Esta política multilateral de comercio exterior resultaría un tanto afectada, desde finales de 1960, por la preocupación y el temor de los sectores económicos nacionalistas acerca de la escandalosa y creciente dependencia económica canadiense de Estados Unidos, y por el impacto que causaría en la “soberanía, la independencia política y la identidad cultural” canadienses. Ciertamente, tal preocupación se apoyaba en un hecho innegable: la proporción de las exportaciones canadienses destinadas a Estados Unidos había aumentado de 60 por ciento en 1961 a casi 70 por ciento en 1969. El grado de tal dependencia comercial en un país para el que el comercio exterior con otras economías nacionales representaba aproximadamente una cuarta parte de su ingreso nacional, el miedo a que la economía de Canadá fuera insanamente vulnerable a los cambios económicos y políticos en Estados Unidos y, por último pero no por eso menos importante, la preocupación relacionada con la amenaza que planteaba una mayor integración con el coloso del sur y la capacidad de Canadá para mantener su independencia y soberanía políticas, se convertían así en las fuerzas primarias que motivaban la revisión de la política exterior impulsada por los nacionalistas, emprendida por el gobierno liberal del primer ministro Pierre-Elliott Trudeau en los últimos años de la década de los sesenta y que se publicó en los setenta bajo el título de *Foreign Policy for Canadians*. De aquí la recomendación, que tenía buenas intenciones pero no era realista, de intentar activamente la diversificación comercial y la cooperación tecnológica con ciertos países desarrollados y los países europeos, como compensación del papel que desempeñaba Estados Unidos en la economía canadiense, recomendación un tanto justificada debido a las medidas punitivas por parte del gobierno estadounidense para corregir la situación de su balanza

de pagos, como la que hizo la breve política de administración de Nixon al imponer una sobretasa arancelaria de 10 por ciento a todas las importaciones estadounidenses sujetas al pago de impuestos.²

En todo caso, es claro que para los primeros años de la década de los setenta el enfoque canadiense para negociar con Estados Unidos estaba muy influido por la predominante meta nacionalista de reducir la dependencia económica de Canadá respecto de aquel país. El resultado fue que el ambiente interno fue madurando hasta llegar a una “nueva visión” de las relaciones económicas canadienses con su poderoso vecino que le fue proporcionada por el ahora famoso artículo del entonces secretario de Asuntos Exteriores Mitchell Sharp en un número especial de la revista oficial *International Perspectives*, en el verano de 1972. El artículo intitulado “Canadá-U.S. Relations: Options for the Future”, que era en realidad un informe oficial sobre relaciones estadounidenses-canadienses, se enfocaba esencialmente en el problema de la “integración” continental (que es estadounidense) y la examinaba desde la perspectiva militar, política, económica y cultural. En tanto que buscaba llamar la atención sobre la penetración de la presencia estadounidense en casi todo aspecto de la vida nacional canadiense, el artículo citado sugería que Canadá tenía tres opciones a la mano para reestructurar sus relaciones con su abrumador vecino. La primera era la *opción del statu quo*, que en síntesis significaba “[mantener] a grandes rasgos la relación actual con Estados Unidos con un mínimo de ajustes políticos”. La Segunda Opción implicaría *movearse deliberadamente hacia una mayor integración con Estados Unidos*. Y la Tercera Opción, la preferida por el gobierno de Trudeau, era que Canadá *se lanzara a una amplia estrategia de largo plazo para desarrollar y fortalecer la economía* y otros aspectos de su vida nacional, para así reducir su actual vulnerabilidad.

Según Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien (1997), la Tercera Opción era una orientación política global que serviría para guiar

² Como afirmaron Finlayson y Bertasi, esta medida estadounidense hizo que los ministros del gabinete canadiense volaran a Washington en un esfuerzo por persuadir al gobierno de Estados Unidos de que los excedentes de mercancías comerciales canadienses eran esenciales para permitir al país financiar su gran déficit sobre comercio y servicios. Aun cuando no se había asegurado ninguna exención arancelaria, el gobierno estadounidense sí dejó de presionar a Canadá para que revaluara su moneda.

las políticas federales tanto externas como internas. Pero, desde el principio, implicaba mayor énfasis en lo interno que en lo externo, como se mostraba en la adopción de un creciente intervencionismo estatal económico, en una estrategia industrial y en el empleo de medidas proteccionistas para evitar el dominio de los sectores económicos estratégicos por parte de los intereses extranjeros. Aun cuando la estrategia industrial como tal no se materializó, permitió al gobierno canadiense involucrarse más en la economía, a través de instrumentos como la Corporación Canadiense para el Desarrollo. Al mismo tiempo, al favorecer esta estrategia de un mayor nacionalismo económico, dio lugar a iniciativas como el Programa Nacional de Energía (NEP, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Revisión sobre la Inversión Extranjera (FIRA, por sus siglas en inglés). Por lo que se refería a objetivos políticos, la estrategia de la Tercera Opción implicaba un esfuerzo consciente por diversificar los socios extranjeros de Canadá. A nivel político-diplomático esto lo hacía el propio gobierno federal, en tanto que a nivel económico era necesario el apoyo gubernamental del sector comercial canadiense con fondos que suministrarían determinados programas del Departamento de Comercio: el de Desarrollo de Mercados de Exportación y de Promoción de Proyectos, la Corporación Comercial Canadiense, la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense y la Corporación para el Desarrollo Exterior.

Los objetivos iniciales de los esfuerzos de diversificación comercial exterior de la Tercera Opción eran Japón y la Comunidad Económica Europea (CEE); entre éstos, el vínculo contractual firmado en 1976 con la Comunidad habría de devenir en el principal ejemplo, así como la contraparte requerida de las políticas tradicionales en lo cultural, económico y otras áreas en casa. Como se hizo evidente en los próximos años, esa meta de diversificación fracasó abiertamente. Parte de la razón de este fracaso podría muy bien radicar en el hecho (como lo explicó Leyton-Brown) de que esta opción nunca fue adoptada ni buscada sincera y consistentemente por todo el gabinete. Es cierto que después de 1972 se hicieron varios esfuerzos para fortalecer y mejorar las relaciones diplomáticas canadienses con la Unión Soviética, China y otros países que equilibrarían el peso de Estados Unidos; que los ministros y funcionarios del gabinete canadiense surcaron el globo para vender productos canadienses en otros países;

y que se dio el ya mencionado “vínculo contractual” con la CEE. Pero éste y otros esfuerzos secuela de la Tercera Opción no fueron sostenidos, en tanto que los programas concretos eran con frecuencia considerados por la comunidad comercial como portadores sólo de importancia residual para sus intereses comerciales, y en todo caso resultaban claramente inadecuados para contrarrestar la fuerte atracción de los poderosos intereses económicos que ejercía el enorme y cercano mercado de Estados Unidos. En la práctica, el gobierno canadiense continuó siguiendo la Primera Opción de una administración y un comercio ad hoc, como hacía usualmente, mientras aparentaba estar de acuerdo y apoyaba sólo a medias la Tercera Opción (Finlayson y Bertasi, 1992: 28; Leyton-Brown, 1993: 205).

Una causa “estructural” más importante del fracaso de la Tercera Opción podría radicar en el hecho de que la economía canadiense estaba en ese entonces siendo impulsada por fuerzas más allá de su control hacia una más compleja y cercana relación con Estados Unidos. Así, la iniciativa, aunque bienintencionada, tuvo consecuencias inesperadas: en el nivel del “exterior cercano”, los intentos por implantar la estrategia de la Tercera Opción erosionaron la buena voluntad de Estados Unidos en tanto que Washington tendía a responder a las políticas nacionalistas canadienses con contramedidas que dejaban a Canadá peligrosamente expuesto a cambios en la economía. Internamente, en lugar de fortalecer la unidad nacional, esta estrategia producía la alienación de algunas provincias y de amplias partes del sector comercial. No sorprende, como lo dijo Anthony Westell en 1984, que el resultado final de la Tercera Opción habría de ser “[...] un empeoramiento de las relaciones entre el gobierno, el comercio y la mano de obra; un empeoramiento de las relaciones federales-provinciales y un empeoramiento de las relaciones con Estados Unidos. Y muy pocos resultados positivos de todo este esfuerzo”. En efecto, su meta de diversificación comercial falló totalmente en tanto que el comercio con Estados Unidos continuó creciendo hasta el punto de absorber cerca de 70 por ciento de las exportaciones de Canadá. Y por lo que toca a la propiedad y control del sector privado canadiense, aun cuando declinó, fue reemplazado por la disposición de las corporaciones canadienses (incluyendo a algunas de las que fueron establecidas por el gobierno federal por razones

nacionalistas) para invertir en su vecino, que se mostraba amigable a las inversiones. Esta tendencia, según señalan Westell y Molot, ayudó a crear nuevos vínculos y actitudes en la comunidad comercial canadiense, todavía muy acostumbrada a sólo mirar hacia el interior.

INCLINACIÓN HACIA LA SEGUNDA OPCIÓN: LA SENDA INEVITABLE

A estas alturas debería ser ya clarísimo que los temas de comercio e inversión han sido de gran importancia para la relación entre Estados Unidos y Canadá, sobre todo a partir del fin de la segunda guerra mundial, cuando Estados Unidos reemplazó a Inglaterra por Canadá como su primer socio comercial, convirtiendo a éste en su mayor fuente de inversión extranjera. No es extraño, entonces, que al entrar ambos países a la década de los ochenta se hubieran vuelto no sólo en el principal socio comercial el uno para el otro, sino que también hubieran desarrollado la más grande relación bilateral de inversión comercial del mundo, con un comercio bilateral de ochenta mil millones de dólares, y una inversión extranjera combinada de 55 000 000 de dólares en las dos economías (Garter, 1994). Fue precisamente la magnitud y naturaleza de los flujos comerciales y de inversión entre Canadá y Estados Unidos, y los desafíos y problemas económicos bilaterales y globales que enfrentaba Canadá desde los últimos años de la década de los setenta, lo que convenció y llevó al primer ministro Mulroney a proponer el ALC al presidente Reagan en 1985. No obstante, recordemos, que, excepto por la geografía, Estados Unidos es diez veces más grande que Canadá. Por tanto, dado el tamaño absoluto de los mercados canadiense y estadounidense, y la importancia relativa de cada economía hacia la otra, es comprensible que las profundas presiones de armonización en la región de Norteamérica se percibieran más fuertemente en Canadá que en Estados Unidos.

Hay que decir que hasta mediados de los años ochenta, Canadá y Estados Unidos por lo general se habían sentido a gusto al manejar su extensa relación comercial (una relación comercial bilateral cercana a los doscientos mil millones de dólares anuales) a través del marco legal multilateral, institucional y de negociación proporcionado por el GATT. Sin embargo, como lo afirman Finlayson y

Bertasi (1992: 37-39), a principios de los años ochenta, algunos factores se habían vuelto totalmente obvios, lo cual ayudaba a remover sentimientos o sospechas desfavorables hacia un acuerdo comercial Canadá-Estados Unidos, por lo que se refería a los diseñadores de políticas y a la mayor parte de la comunidad comercial canadiense:

- Primero, Canadá no sólo continuaba confiando desmedidamente en Estados Unidos como un mercado de exportación, sino que de hecho vio el crecimiento de su dependencia en los primeros años de esa década.
- Segundo, Estados Unidos era, con mucho, el mercado exterior más atractivo y accesible para las manufacturas canadienses orientadas hacia la exportación. Dicho de otro modo, esto significaba que pese a las iniciativas de la Tercera Opción y la ronda sucesiva de reducción multilateral de aranceles, Canadá había sido incapaz de vender bienes manufacturados a los europeos y los japoneses, quienes seguían siendo grandes compradores de los recursos canadienses y de bienes semimanufacturados. En contraste, el mercado de Estados Unidos estaba más abierto a las manufacturas canadienses (un hecho que había incrementado la actividad exportadora desde la conclusión del Acuerdo Comercial sobre Productos Automotrices) no sólo debido a la vecindad y a vínculos comerciales históricos fronterizos, sino también a la naturaleza de los mercados japonés y europeo, que miraban sólo hacia el interior.
- El tercer factor que se había desplegado plenamente a principios de los años ochenta era que, debido a las negociaciones multilaterales del GATT (incluyendo la Ronda de Tokio concluida en 1979), las industrias canadienses ya no podían contar con aranceles altos para protegerse de la competencia internacional en el mercado interno. El resultado fue que más manufacturas, incluyendo algunas plantas sucursales originalmente establecidas con el solo propósito de servir al mercado canadiense, empezaron a considerar la exportación como crucial para su viabilidad a largo plazo en una economía global más competitiva. Aun así, a diferencia de otros países industrializados avanzados, Canadá no pudo proporcionar a sus industrias de exportación libre acce-

so a un mercado grande de cuando menos cien millones de consumidores (Finlayson y Bertasi, 1992: 37-38).

- La cuarta consideración fue la frustración de los diseñadores de políticas y de los sectores empresariales respecto a las restricciones del engorroso proceso de negociaciones comerciales multilaterales con el GATT. En efecto, debido a la ampliación de su membresía hacia más de cien países, era cada vez más difícil construir consensos y tomar acciones efectivas sobre los principales temas de política comercial a partir de los años sesenta. Más aún, a los ojos de muchos funcionarios y hombres de negocios canadienses, el GATT había demostrado su ineficacia para reducir las barreras no arancelarias extranjeras (especialmente las de Estados Unidos), que se habían convertido en la nueva cara que los sectores proteccionistas habían asumido desde los años setenta.
- El quinto factor que apoyaba los argumentos a favor de un acuerdo comercial bilateral era la creciente popularidad de los proyectos comerciales regionales en todo el mundo, ejemplificados por la integración europea en 1980, después de una década de languidecimiento.
- Por último, pero no por esto menos importante, estaba la realidad y la amenaza del proteccionismo estadounidense. En efecto, azuzada por el crecimiento del comercio estadounidense y los déficit de cuenta corriente, la primera mitad de los años ochenta atestiguó políticas proteccionistas en Estados Unidos que se manifestaron en una variedad de políticas y prácticas —por ejemplo, cambios en leyes comerciales, uso frecuente de la competencia desleal y de leyes comerciales de compensación, así como acciones unilaterales para castigar prácticas “injustas” de los socios comerciales.

Todos estos factores fueron identificados y analizados en diferentes investigaciones académicas y en informes gubernamentales que, en conjunto, contribuyeron grandemente a preparar el camino para el ALC con Estados Unidos. Hay que recordar que, desde los años sesenta, la Segunda Opción había sido ya abiertamente recomendada por eminentes economistas canadienses. Tales recomendaciones, sin embargo, tuvieron poca resonancia sobre el pensamiento oficial, en

parte debido a la penetrante fuerza de los temores económicos y culturales nacionalistas y a su poder para promover en la sociedad, durante más de un siglo, sentimientos encontrados de atracción y repulsión acerca de una relación comercial más estrecha con Estados Unidos.

Una puerta que abrió camino al ALC apareció en 1982, en el gobierno de Trudeau, cuando la Comisión Permanente del Senado de Asuntos Exteriores, bajo la dirección del senador George C. van Roggen, sugirió luego de largas audiencias que Canadá considerara seriamente un tratado de libre comercio con su vecino del sur, mientras seguía siendo un participante activo del GATT. Sin duda esta propuesta tan controversial era posible dada la naturaleza particular del Senado canadiense: un cuerpo nombrado cuyo ejercicio del cargo le aseguraba cierta protección contra tormentas políticas. Un año después, el Departamento de Asuntos Exteriores emitiría una discusión sobre política comercial canadiense intitulada *Canadian Trade Policy for the 80s*, un documento que era sobre todo una sofisticada revisión de la postura comercial canadiense en un ambiente internacional cada vez más competitivo. Esto explica por qué cuando se examina la dependencia comercial canadiense —aunque por lo general favorecía la continuación del enfoque multilateral centrado en el GATT en relación con la liberalización del comercio (tendencia seguida por Canadá desde los últimos años de la década de los cuarenta), y mientras paraba en seco una política completamente bilateral de libre comercio con Estados Unidos— sugería que el libre comercio sectorial con su socio comercial más cercano, más grande y más rico era la opción adecuada. Un acuerdo limitado de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, sobre la base de sector por sector, se consideraba como una mejor opción que un tratado bilateral completo, puesto que no suscitaría las complejidades implicadas por este tipo de acuerdo. No obstante, sería consistente con el movimiento gradual de Canadá hacia un comercio más libre (bajo el marco multilateral del GATT) y resolvería algunos de los entonces irritantes temas en las relaciones comerciales de ambos países. Basándose en esta recomendación, en agosto de 1993, el ministro de Comercio Exterior Gerald Regan, anunció que Canadá buscaría un acuerdo comercial sectorial con Estados Unidos. Hay que decir, sin embargo,

que además de algunas discusiones bilaterales esta iniciativa logró pocos progresos.

Un trabajo promovido por el gobierno y de mayor influencia para dar forma a la manera de pensar de la elite en relación con el futuro de la política canadiense en los años ochenta fue el que emprendió la Real Comisión sobre la Unión Económica y las Perspectivas de Desarrollo para Canadá. Como lo explicó Michael Hart en una entrevista personal efectuada el 9 de septiembre de 1996, la Comisión fue nombrada por el primer ministro Pierre-Elliott Trudeau en 1982 durante una recesión, y puesta bajo la presidencia de Donald MacDonald, ministro de Finanzas del gobierno de Trudeau. El programa de investigación de la Real Comisión se proponía examinar la manera como la economía política de Canadá podía adaptarse mejor al cambio. En otras palabras, su principal propósito era ayudar, a través de una serie de estudios pluralistas en los campos legal y constitucional, político y económico, a la tarea nacional de reevaluar el lugar de Canadá en la economía global y en la futura unión político-económica establecida en 1867. La investigación produjo 280 estudios (en 72 volúmenes) que incluían una variedad de perspectivas y metodologías surgidas de la diversidad disciplinaria e ideológica de sus autores: profesores universitarios, expertos de institutos privados de investigación y organizaciones patrocinadas con fondos públicos. Uno de los temas principales de la investigación sería ciertamente el ALC, recomendación hacia la que buena parte de esos trabajos se había inclinado a lo largo de todo 1984. Tal recomendación sería abiertamente enunciada por el presidente de la Comisión en noviembre de 1984, ocasión en la que MacDonald hablaría públicamente y declararía que los canadienses debían estar preparados para dar un “salto de fe” y pensar que tenían la necesaria confianza en sí mismos como para prosperar en una más abierta relación comercial con Estados Unidos (Hart, 1994: 34).

La valiente aunque también cuidadosamente apoyada declaración de MacDonald fue emitida dos meses después de la elección de los conservadores. Como dijo el especialista en política pública canadiense y profesor universitario Bruce Doern en una entrevista personal, realizada el 12 de septiembre de 1995, “al principio el nuevo gobierno conservador se acercó cautelosamente al legado liberal del libre comercio”. En realidad, algunos importantes miembros del gabinete

te, como James Kelleher, el nuevo ministro de Comercio Exterior, y Joe Clark, ministro de Asuntos Exteriores, se oponían a apoyar plenamente un tratado con el principal socio comercial de Canadá, o como lo dijo el propio Kelleher en un discurso, en septiembre de 1994, para abrazar la creación de una “fortaleza en América del Norte” (Doern y Tomlin, 1991: 22). Pero luego, en una serie de pronunciamientos políticos, los *tories* se mostraron ya no inciertos ni opuestos a un libre comercio bilateral, en particular cuando el primer ministro Brian Mulroney anunció en la Cámara de los Comunes el 9 de septiembre de 1985, que Canadá buscaría el libre comercio con su vecino del sur.

Vale la pena aclarar que, aun antes de su elección, Mulroney era considerado por los canadienses nacionalistas (incluyendo a quienes veían el multilateralismo tanto como una estrategia para contrarrestar el poder de Estados Unidos como una alternativa, más que un complemento a un comercio bilateral negociado) demasiado pro Estados Unidos. Había razones para ello, puesto que el irlandés-canadiense y anterior alto ejecutivo de la sucursal canadiense de una corporación multinacional estadounidense, había convertido comprensiblemente sus mejores vínculos (o como se dijo entonces, “super relaciones”) con Estados Unidos en un punto del programa de su campaña electoral de 1984; aunque, como dije anteriormente y siguiendo las posturas conservadoras de tiempo atrás frente a Estados Unidos, él había rechazado el libre comercio. Sin embargo, fueron probablemente sus tendencias pro Estados Unidos, aunadas con el eficiente y persuasivo trabajo de los funcionarios gubernamentales como Derek Burney, ex responsable del Departamento Oficial para Estados Unidos (y que se convertiría en jefe del Estado Mayor de Mulroney en marzo de 1987), y Michael Wilson, ministro de Finanzas, lo que terminó provocando el desplazamiento político que se requería para convertir el libre comercio bilateral en la elección más apropiada de un número de opciones de política comercial para Canadá.

LA DECISIÓN DEL “LIBRE COMERCIO”: LA FASE DE PRENEGOCIACIÓN

Como lo afirmó acertadamente la especialista en economía política internacional Maureen Appel Molot (1994), una parte importante del

debate por la opción de libre comercio dentro del gobierno canadiense se enfocó en el significado que tenía el GATT para la política comercial canadiense. De hecho existía una escisión entre los bilateralistas y los multilateralistas, que difícilmente terminaba con la decisión de negociar un tratado de libre comercio con los estadounidenses; más bien, preveía el violento debate nacional de la elección federal de 1988, como señaló Thomas. Las posiciones que mantuvo cada parte pueden resumirse así: los críticos del bilateralismo argumentaban que el multilateralismo seguía siendo más compatible con las necesidades canadienses, y que Canadá debería dirigir sus energías hacia la entonces próxima Ronda de Uruguay de negociaciones del GATT. A su vez, los defensores del bilateralismo sugerían que el GATT ya no correspondía a los requerimientos comerciales específicos de Canadá, que el número de participantes hacía difícil la conclusión de acuerdos multilaterales, y que los temas económicos internacionales más arduos eran bilaterales. Los bilateralistas parecían tener un mejor argumento dado el clima prevaleciente de pérdida de confianza en el sistema del GATT, así como dudas relacionadas con el compromiso de otros socios comerciales en lo tocante a la disciplina ante ese organismo, un clima que prevalecía no sólo en Ottawa sino también en Washington. Con todo, los argumentos de ambas partes de cara al establecimiento de un nuevo orden de relaciones económicas bilaterales con Estados Unidos parecían basarse en falsas percepciones o afirmaciones exageradas, particularmente en lo que se refería a la visión de que había que hacer una elección entre negociar con su vecino sobre una base bilateral o multilateral, o de algún modo optar por salirse del sistema multilateral en favor de alguna relación bilateral exclusiva con Estados Unidos. Como pocos lo reconocerían en ese entonces, en realidad una política comercial apropiada hacia Estados Unidos debería y podría implicar ambos enfoques, así como otros (Curtis, 1985: 24).

De todas maneras y pese a la atmósfera común de desconfianza respecto del GATT, tanto la parte estadounidense como la canadiense parecían tener diferentes motivaciones para buscar un comercio bilateral más libre. En efecto, de acuerdo con Paul Wonnacott (1987), Estados Unidos quería negociar un acuerdo bilateral con su vecino para demostrar a sus otros socios comerciales importantes que el pro-

greso en la liberalización del comercio era realmente posible, y preparar el escenario para establecer negociaciones multilaterales más amplias, particularmente en áreas tales como servicios o en la protección de la propiedad intelectual. Al mismo tiempo —como lo recordó adecuadamente Christopher Thomas—, en las décadas de los años setenta y ochenta, Estados Unidos, el poder hegemónico indisputable de la mayor parte del periodo de la posguerra, empezó a confrontar una situación hasta ese momento desconocida: no sólo enfrentaba a una Europa revitalizada, sino que la era de ascendencia japonesa estaba iniciándose, e igualmente le estaban siendo planteados desafíos competitivos por países menos desarrollados, donde el avance de las industrias amenazaba a las estadounidenses que ostentaban gran estabilidad desde hacía mucho, como la fabricación de acero, automóviles, equipo de oficina, aparatos electrónicos, ropa, textiles y calzado.

Las presiones para ajustarse a una competitividad en declive llevaron a muchos votantes estadounidenses a llamar a sus representantes en el Congreso para que pidieran acciones proteccionistas, lo cual implicó enmiendas a las leyes de comercio y la promulgación de restricciones sobre las importaciones en sectores específicos. Como era de esperarse, estas peticiones se apoyaban con estridentes quejas relacionadas con problemas de acceso al mercado exterior y prácticas comerciales injustas. La comunidad comercial de Canadá y los funcionarios del gobierno, a su vez, estaban ansiosos por negociar un tratado con Estados Unidos para alcanzar una relación comercial más predecible, basada en reglas con su principal socio comercial, y asegurarse así un mayor y más seguro acceso al mercado estadounidense, además de ayuda contra sus prácticas neoproteccionistas.

A estas alturas, cabe decir que durante la mayor parte del siglo xx pocas industrias canadienses (salvo las del sector recursos) favorecían ya sea un libre comercio multilateral o bien un libre comercio bilateral con Estados Unidos. Sin embargo, esta mentalidad dominada por el proteccionismo empezó a cambiar hacia fines de los setenta, sobre todo como respuesta a factores estructurales que se habían vuelto incuestionables en el área comercial: durante los años sesenta y setenta, Canadá había devenido cada vez más dependiente de la economía estadounidense, tanto como destinatario de sus exportaciones

y fuente de sus importaciones, y el aparentemente inexorable proceso de integración de América del Norte que resultaba del prodigioso incremento del comercio y la inversión debidos a la proximidad y los cambios tecnoeconómicos (lo que Michael Hart ha denominado “integración silenciosa”)³ había continuado rápidamente. Esto explica por qué hacia principios de los años ochenta, algunas de las principales asociaciones nacionales de comercio, como la Asociación Canadiense de Manufacturas (CMA), la Cámara de Comercio Canadiense (CCC) y el Consejo Empresarial sobre Temas Nacionales (BCNI, por sus siglas en inglés) ya estaban explorando la idea de liberalizar el comercio entre Canadá y Estados Unidos. Por ejemplo, entre 1983 y 1984, la CCC aprobó una resolución que expresaba su apoyo a la negociación de un ALC para 1987; y a su vez el BCNI (un cabildo empresarial que representaba a las 150 corporaciones más grandes de Canadá) sugirió, en 1984, que Canadá y Estados Unidos firmaran un “acuerdo para mejorar el comercio”, con la intención de dar la oportunidad a ambos países de explorar las perspectivas de un amplio comercio bilateral liberalizado. Esta propuesta sería reemplazada por la de un “amplio acuerdo comercial bilateral que gradualmente liberalizaría el comercio y suministraría un acceso más seguro al mercado”, como se leía en una afirmación del BCNI emitida en septiembre de 1985.⁴ Lo más sorprendente de todo sería el “cambio ideológico” de la Asociación Canadiense de Manufacturas (CMA, por sus siglas en inglés) —que representaba, como sugiere Jock Finlayson, al más proteccionista de todos los sectores comerciales desde el tiempo de la Política Nacional del segundo lustro de los años setenta—, asociación que en los primeros años de los ochenta pidió al gobierno canadiense que considerara negociar un tratado con Estados Unidos (Finlayson, 1985: 29).

Equipado con recomendaciones claras como las de la Comisión MacDonald y las propuestas explícitas de los grupos de cabildeo em-

³ Una afirmación expresada en una entrevista personal el 13 de septiembre de 1995. Como especialista en política comercial del Departamento de Asuntos Exteriores, Hart fue integrante de la Oficina de Negociaciones Comerciales que se ocupaba del ALC. Él fue responsable de mucho del trabajo político efectuado durante las negociaciones, llevó adelante la protección contra contingencias y, en las etapas finales, redactó buena parte de los textos legales y preparó material informativo.

⁴ Información suministrada por George Skinner, vicepresidente de Policy and Research, en una entrevista realizada en su oficina del BCNI.

presarial más influyentes de Canadá (lo que uno podría ciertamente llamar “el Canadá corporativo”), el primer ministro Brian Muroney y el presidente Ronald W. Reagan se reunieron en la ciudad de Quebec el 17 de marzo de 1985, en lo que se conocería luego como la Reunión Cumbre de Shamrock, tanto por el origen irlandés de los dos principales participantes como porque se reunieron el día de San Patricio. En el comunicado emitido en esta reunión, la “Declaración Comercial de Quebec”, el presidente y el primer ministro estaban de acuerdo en que “querían establecer un clima de mayor predictibilidad y confianza tanto para los canadienses como para los estadounidenses para planear, invertir, crecer y competir más eficazmente el uno con el otro y en el mercado global”. Con tal propósito anunciaban ambos su acuerdo: “dar la más alta prioridad a encontrar medios mutuamente aceptables para reducir y eliminar las barreras comerciales existentes, con la intención de asegurar y facilitar los flujos comerciales y de inversión”.⁵ William E. Brock, entonces representante comercial de Estados Unidos, y James F. Kelleher, ministro canadiense de Comercio Exterior, fueron nombrados para “planear todas las posibilidades de reducir y eliminar las barreras que existían para el comercio” y para informar sobre esto a los seis meses.

Con el propósito de recoger la visión de los expertos sobre las opciones comerciales disponibles para Canadá —tal como fueron identificadas en un informe de 1985 que preparó para Kelleher un grupo encabezado por Derek Burney—, Kelleher emprendería un viaje por todo Canadá en marzo de 1985. A lo largo de esta travesía se efectuaron foros públicos con una amplia variedad de grupos empresariales y laborales que mostraron un apoyo sustancial (aunque no unánime) de los primeros, pero una actitud menos dispuesta al libre comercio con Estados Unidos por el sector laboral. Además, se emprenderían otras medidas diseñadas para ayudar a dar forma a la decisión final, como la serie de consultas privadas promovidas por Tom Burns, ex presidente de la Asociación de Exportadores Canadienses, con firmas y organizaciones comerciales canadienses; la cir-

⁵ La Declaración comercial de Quebec puede consultarse en Department of External Affairs, *Canadians Trade Negotiations. Introduction. Selected Documents. Further Reading* (Ottawa: Supplies and Services, 1986), 13-14.

culación en los círculos gubernamentales de Ottawa (particularmente entre los principales ministros, sus ayudantes y los miembros de mayor rango de la burocracia) de un estudio del Instituto Howe sobre las opciones comerciales de Canadá, en coautoría con Richard Lipsey, un reputado economista canadiense; la emisión por parte del gobierno del comunicado sobre política exterior intitolado *Competitiveness and Security: Directions for Canada International Relation*,⁶ que básicamente replanteaba las alternativas en el informe de enero del ministro de Comercio Kelleher; un informe provisional de un comité conjunto del Senado y la Cámara de los Comunes que se hizo público en agosto de 1985, el cual recomendaba un acercamiento cauteloso al tema comercial; y por último pero igualmente importante, la divulgación, dos semanas después de que se presentara el informe MacDonald de la Real Comisión, que recomendaba abiertamente el libre comercio con Estados Unidos.

No es sorprendente, entonces, que seis meses después de la Declaración comercial de Quebec, el 26 de septiembre, el primer ministro informara a la Cámara de los Comunes que había hablado con el presidente de Estados Unidos “para expresarle el interés de Canadá en establecer un nuevo acuerdo comercial entre los dos países. En consecuencia, Canadá “intentaría negociar el más amplio paquete posible de reducciones, para beneficio mutuo, en tarifas arancelarias y no arancelarias entre los dos países”. Después de este anuncio, el 1 de octubre, se daría el intercambio de cartas entre el primer ministro canadiense y el presidente estadounidense (Hart, 1994: 120).

El informe de Mulroney a la Cámara sería fundamental, no sólo porque mostraba claramente a ambas audiencias, la de Canadá y la de Estados Unidos, que la decisión de buscar una liberación comercial sin restricciones con Estados Unidos se había efectuado completa e irreversiblemente, sino también que aquélla era esencialmente una propuesta de hechura canadiense y que *Canadá era claramente quien la pedía*. De ese modo, el anuncio de Mulroney podría equipararse a lo que P.M. Habeeb llama el “punto crítico serio”, en tanto que era

⁶ Como afirman G. Bruce Doern y Brian Tomlin, en Canadá los comunicados oficiales (*green papers*) “tienen el propósito de estimular la discusión sobre nuevas direcciones en política; por tanto, la publicación de este comunicado ofrecía otra oportunidad de medir la reacción ante la opción de libre comercio” (Doern y Tomlin, 1991: 27).

obviamente el factor fundamental que permitiría que se iniciaran las negociaciones sobre el libre comercio. Esto último es de la mayor importancia, porque si la propuesta hubiera provenído del gobierno de Estados Unidos es casi seguro que las negociaciones del ALC no se hubieran llevado a cabo. Ciertamente, “una iniciativa [a este respecto] por parte de Estados Unidos hubiera resultado sospechosa para Canadá, quizá como equivalente a que una potencia amenazara la existencia misma de la nación”, como bien ha dicho Wonnacot.

Esta percepción es comprensible si recordamos la disparidad de volumen de estas economías, la cual había producido en Canadá una preocupación histórica que tenía que ver con el mantenimiento de la soberanía y la independencia nacionales, particularmente respecto del “coloso del sur”, su poderoso y único vecino. Esto explica por qué, a pesar de que el libre comercio ha sido un tema recurrente en la historia de las relaciones comerciales Canadá-Estados Unidos, no podía haberse formalizado antes de los años ochenta. En efecto, sólo hasta que Canadá emprendió una evaluación minuciosa de sus intereses nacionales y se aseguró de que era su decisión proseguir un tratado de gran extensión con su socio comercial más importante, surgió la posibilidad real de encarnar esa decisión.

Así pues, es obvio que las motivaciones de cada parte para buscar un ALC eran, sin duda, una muy clara reflexión de las disparidades de poder económico, ya extensamente discutidas entre Canadá y Estados Unidos. Al mismo tiempo, tales disparidades, más las tendencias económicas globales percibidas como perjudiciales para los intereses de Canadá por parte de sus sectores políticos, comerciales y académicos (como el aumento del neoproteccionismo estadounidense, las perspectivas de un bloque comercial europeo para 1992 y la incertidumbre acerca del resultado de la Ronda de Uruguay del GATT) parecen haber sido fundamentales para determinar la percepción de cada parte acerca de sus respectivas alternativas, niveles de compromiso y control frente al tema del libre comercio bilateral durante la etapa de prenegociación. En último lugar, la asimetría en el equilibrio del poder entre Canadá y Estados Unidos parece haber sido el factor determinante que produjo la decisión canadiense de proponer negociaciones comerciales con Estados Unidos el 26 de septiembre de 1995. Vale la pena recordar que, en el esquema de trabajo

de Habeeb, las *alternativas* denotan la capacidad de cada actor para obtener el resultado que desea; el *compromiso* se refiere a la extensión y al nivel en que un actor quiere y necesita *su* resultado; y el *control* se define como el grado en el que una parte puede alcanzar unilateralmente su resultado, pese al costo de hacer determinada cosa.

Veamos ahora qué alternativas tenía Canadá al alcance en 1980 por lo que toca al tema prevaleciente durante mucho tiempo del libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. Según palabras de la experta canadiense en economía política internacional Maureen Appel Molot, las alternativas de Estado de Canadá, no mutuamente excluyentes, eran de hecho pocas: podía proseguir con su énfasis de la posguerra sobre el multilateralismo y apoyarse en las negociaciones del GATT para ampliar su comercio global; podía intentar expandir sus relaciones con sus socios comerciales (alternativa que en la práctica implicaba revivir la Tercera Opción);⁷ podía acercarse a Estados Unidos para negociar un libre comercio sectorial o bilateral; o podía seguir la sugerencia del (BCNI) de crear un marco bilateral que estudiara maneras de incrementar sus vínculos comerciales. Sin embargo, hacia mediados de la década se había hecho cada vez más obvio (como lo reflejan las principales publicaciones oficiales y las declaraciones gubernamentales) que los encargados canadienses de tomar las decisiones habían llegado a un acuerdo, si es que no se habían “convertido” a la idea de negociar un extenso acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Para entonces ya se había comprobado del todo (cuando menos a los ojos de los responsables de la toma de decisiones, incluyendo al propio primer ministro) que, dado el equilibrio de poder estructural —en general y sobre temas específicos (como el comercio)— entre Canadá y Estados Unidos, el único modo seguro de que Canadá pudiera garantizar un crecimiento y desarrollo sustentable y a largo plazo —particularmente a la luz de la creciente marea de proteccionismo estadounidense— era obtener un mayor y más seguro acceso al mercado gigante que existía al sur. Después de todo, hacia 1986 las exportaciones de bienes y servicios llegaban casi a 30 por ciento del PIB de Canadá, con más de tres cuartas partes destinadas

⁷ Alan Gotlieb, entonces subsecretario de Estado, sostenía esta alternativa en un artículo escrito junto con Jeremy Kinsman en 1981 (Gotlieb y Kinsman, 1981).

al mercado estadounidense. En otras palabras, esto significaba que las exportaciones hacia Estados Unidos representaban más de una quinta parte del PIB de Canadá (Finlayson y Bertasi: 37).

A diferencia de Canadá, a principios de los años ochenta, Estados Unidos estaba menos compelido (aunque sí interesado) en buscar un arreglo comercial bilateral con su vecino del norte y principal socio económico. En primer lugar, al ser el principal constructor y mayor beneficiario del sistema comercial multilateral (y no sólo parte dispuesta que lo apoyaba, como Canadá), era más probable que sus productos siguieran en abierta competencia con los de cualquier productor menos eficiente. En segundo lugar, siendo un “comerciante global”, el comercio exterior estadounidense no estaba tan concentrado en un solo socio. Así, aun cuando Canadá era su principal socio comercial, en flagrante contradicción (pues cerca de 80 por ciento de su comercio era con Estados Unidos), 80 por ciento del comercio estadounidense se efectuaba con países que no eran su vecino del norte (Leyton-Brown, 1994: 353). En tercer lugar, aunque el comercio se había vuelto cada vez más importante para la economía de Estados Unidos (y daba cuenta de 21 por ciento de su PIB), no era tan crucial como lo era para Canadá. En consecuencia, pese a su menor satisfacción y confianza con la operación del sistema comercial internacional (debido precisamente a los retos tecnológicos y de competencia que enfrentaba entonces su economía) y al consecuente alejamiento de su acostumbrado énfasis sobre los enfoques multilaterales para estructurar el sistema comercial con los arreglos bilaterales, Estados Unidos podía emplear las ventajas de su poder estructural para promover sus intereses más globales (o sus intereses vinculados a lo global, a pesar de su naturaleza más bilateral), a través de diferentes acciones. Así, pese al incremento de los “efectos colaterales” que podían desarrollarse por la creciente independencia de su vecino, Estados Unidos podía siempre preservar el statu quo con Canadá y recurrir cuando fuera necesario a acciones unilaterales, como el uso o la modificación de sus ya proteccionistas leyes de comercio para proporcionarle todavía mayor alivio a los productores internos sobre los dañinos efectos de la competencia extranjera, fuera ésta “justa” o “injusta” (Leyton-Brown: 356).

Por lo que toca al compromiso de cada parte acerca del tema de un comercio más liberalizado, resulta ahora muy claro que Canadá

estaba mucho más comprometido con alcanzar un acuerdo bilateral completo en esa área que Estados Unidos. En realidad, la decisión canadiense de proponer la negociación de un tratado de libre comercio de gran extensión a Estados Unidos emergió cada vez más ineluctablemente como respuesta política y comercial al proteccionismo estadounidense, a lo cual Canadá era extremadamente vulnerable, sobre todo a la luz del significado del comercio en la composición de su PIB y la concentración de sus flujos en un solo mercado extranjero: el de su abrumador vecino.

Por su parte, el compromiso estadounidense, *a diferencia del de Canadá*, no era tan concreto en tanto que sus intereses y los objetivos que resultaban de éstos en las negociaciones de libre comercio con Canadá estaban muy mezclados con objetivos bilaterales y multilaterales más amplios frente a otras negociaciones comerciales importantes, como las de la Ronda de Uruguay del GATT, las disputas con la Comunidad Europea en cuanto a subsidios agrícolas, las discusiones con Corea del Sur y Brasil acerca de la Sección 301 de controversias sobre comercio injusto, y las pláticas sobre sectores específicos orientados hacia el mercado con Japón para incrementar la penetración de importaciones en sectores individuales de su economía (Leyton-Brown, 1994: 358). En otras palabras, el verdadero compromiso de Estados Unidos era con la liberalización del comercio. Eso significaba que al negociar un trato comercial con Canadá existían importantes “beneficios colaterales” que buscaba Estados Unidos, como demostrar al resto del mundo que la liberalización del comercio mundial era posible —incluso en un foro distinto (por ejemplo bilateral más que multilateral)—, para así sentar un precedente con el fin de incluir nuevos temas en la agenda que todavía no habían sido cubiertos por el GATT, como los servicios de intercambio, la inversión y los derechos de propiedad intelectual. Esto no quería decir que Estados Unidos no tuviera objetivos bilaterales específicos en las negociaciones de libre comercio con Canadá, su principal socio comercial; al contrario, como el presidente Reagan dijo en una carta al jefe del Comité sobre Finanzas Estatales, Robert Packwood, en abril de 1986,⁸ las

⁸ Esta información apareció en un artículo de J. Lewington que apareció en *The Globe and Mail* el 29 de abril de 1986, citado por Leyton-Brown (1994: 364).

metas de su administración al buscar la liberalización comercial con Canadá eran:

- Trato comparable para los derechos de propiedad intelectual.
- Eliminación o reducción de aranceles.
- Mayor acceso de las firmas estadounidenses a contratos gubernamentales federales y provinciales.
- Reducción de los subsidios gubernamentales y de apoyo a la industria.
- Trato no discriminatorio a los suministradores de servicios y una protección efectiva contra problemas de transbordo, puesto que Canadá era una ruta potencial para exportaciones ilegales.
- Resolución de las disputas comerciales actuales, incluyendo las relacionadas con la agricultura y el desmonte de maderas suaves.
- La seguridad de que las provincias canadienses firmarían un acuerdo comercial.

Como puede deducirse de los objetivos específicos señalados arriba, a diferencia de Canadá, Estados Unidos no tenía un gran plan de negociación y por tanto estaba mucho menos comprometido a buscar un acuerdo de liberalización comercial. Más bien, utilizaba lo que se conocía como “el enfoque provocativo”, que implicaba emplear las negociaciones para hacer que el gobierno canadiense modificara varias prácticas relacionadas con el comercio que habían producido fricción entre ambos países (Bello y Winham 1992: 30).

Finalmente, por lo que toca a la capacidad de cada parte para obtener una mayor proporción sobre su contrario acerca de los resultados que buscaban, es evidente que durante la fase de prenegociación Estados Unidos, en virtud de sus ventajas de poder tanto en general como sobre temas particulares, parecía más “capaz” de lograr tanto sus objetivos generales como los específicos. Después de todo, al ser la liberalización comercial su meta principal y al estar convencido de que los problemas que enfrentaba el comercio estadounidense se derivaban básicamente de prácticas comerciales injustas de otros países, incluyendo a Canadá, era lógico que los funcionarios gubernamentales de Estados Unidos pensarán (sobre todo los de los rangos medios y altos que trabajaban en la burocracia relacionada con

el comercio) que los problemas de comercio bilateral podrían tratarse en una negociación que se enfocara sobre la “eliminación de prácticas canadienses inaceptables”, las cuales incluían no sólo subsidios a las industrias sino también el intento de reintroducir políticas similares a las que reflejaban el Organismo de Revisión sobre Inversión Extranjera (FIRA) y el Programa Nacional de Energía (NEP, ambos por sus siglas en inglés) durante la administración de Trudeau.

Interesante y paradójicamente, el hecho de que Canadá tuviera, como ya se mencionó, un objetivo más claramente identificado de negociación primaria (es decir, lograr un régimen comercial más libre y basado en reglas, a la vez que más predecible frente a Estados Unidos, el primero y principal mercado exterior canadiense, para aislar su comercio de la protección estadounidense, incluyendo derechos de compensación y derechos antidumping, así como acciones de salvaguarda que les proporcionaba el derecho comercial de este país) daba al gobierno de Canadá mayor eficacia y por lo tanto una mejor oportunidad de lograr su más deseado objetivo. En otras palabras, debido a la seriedad de su compromiso con un tratado de libre comercio con su poderoso vecino, también tenía desde el principio más control del resultado final de las negociaciones de ese tratado, un control que podría expresarse en áreas tales como: *a*) una mayor prominencia y claridad de los objetivos que perseguía, *b*) una mayor calidad de la información que ya había reunido en relación con el tema en disputa a través de una gran cantidad de estudios gubernamentales y no gubernamentales, y *c*) mejores y más coherentemente pensados regateos y estrategias diplomáticas. Lo arriba expresado acerca del mayor nivel de compromiso y control de Canadá en negociaciones de liberalización comercial con Estados Unidos parece una demostración empírica de la siguiente afirmación general: el país más pequeño “tiene la ventaja de que concentra su energía en un único país, mientras que la atención del gran poder se dispersa inevitablemente en varias direcciones y al mismo tiempo” (Keohane, 1982: 58). Esto es habitualmente así porque un actor débil tiende a arriesgar más cuando negocia con uno fuerte. En consecuencia, pondrá mayor atención y energía en alcanzar la meta deseada, proceso que se conoce como asimetría de la atención (Habeeb, 1988: 132-133).

LA BÚSQUEDA DE UNA FÓRMULA

Aun cuando las reuniones entre funcionarios canadienses y estadounidenses para identificar posibles temas de negociación del tratado y, si fuera necesario, ayudar a estructurar la agenda prospectiva de cada parte, se realizaron antes del anuncio de Mulroney sobre la decisión canadiense de buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, el verdadero proceso de determinar el enfoque de cada parte hacía las negociaciones —que consistió en la definición de los temas y el logro de una fórmula de negociación mutuamente aceptable— se puso en marcha entre el 21 de mayo (poco después de la autorización del Congreso de Estados Unidos para las negociaciones en abril) y el 28 de septiembre de 1996. Pues era claro que “las diferencias en las visiones canadiense y estadounidense sobre lo que debería constituir los temas apropiados para las negociaciones no se resolverían antes de que se iniciaran las sesiones sobre negociaciones preliminares en Ottawa el 21 de mayo de 1986” (Doern y Tomlin, 1991: 43).

Debe aclararse que los principales negociadores de cada país eran realmente una “pareja rara”; tanto Doern como Hart lo reconocieron así en el recuento de sus experiencias sobre los equipos de negociación canadienses y estadounidenses. En efecto, el principal negociador de Canadá fue Simon Reisman, hombre de 66 años, un “veterano combatiente, con casi treinta años en el gobierno, que había sido consejero de ocho primeros ministros canadienses sucesivos” (Hart, 1994: 121) y quien tenía una amplia experiencia en negociaciones comerciales multilaterales y había sido también una pieza clave en el Acuerdo Comercial sobre Productos Automotrices de 1965 (Doern y Tomlin, 1991: 7). Un hombre “de baja estatura y estilo belicoso [si no es que mundano]”; se decía que el embajador Reisman también tenía un tenaz sentido de trazarse metas, una gran memoria para los detalles y un juicio innato para entender la esencia de cualquier cosa (Hart, 1994: 121-122). Por ello no es extraño que el mismo primer ministro Mulroney lo haya nombrado en noviembre de 1985 con un salario de mil dólares al día. Después de todo, como dice Michael Hart “tenía justo la reputación que se antojaba podía venderse en el interior del país, y era exactamente eso lo que se necesitaba para

negociar con los yanquis”. A su vez, por la parte estadounidense el principal negociador era el embajador Peter Murphy, cuya discreta y seria personalidad, su suave manera de hablar y su modesto estilo lo convertían en el carácter opuesto a Reisman. Ex jefe del equipo negociador de la industria textil estadounidense y ex embajador ante el GATT, la elección de Murphy, efectuada por el recientemente nombrado Clayton Yeutter (responsable de las decisiones estadounidenses en cuanto a comercio exterior) y su asistente Michael Smith en febrero de 1986, no fue aparentemente motivada por un deseo del gobierno de Estados Unidos de darle el trabajo “al mejor hombre” para negociar con los canadienses, sino como resultado de la decisión de Yeutter de reemplazarlo con su propia opción para embajador ante el GATT. Eso significaba que, en esencia, su nombramiento era sólo un asunto de rutina para la Oficina de Comercio.

Las disparidades resultantes de esto, desde el punto de vista de precedencia y acceso a las oficinas políticas del más alto nivel, marcarían una gran diferencia en la autoridad negociadora de cada parte y en la calidad de sus respectivos equipos de apoyo. Así, en tanto que Reisman estaba autorizado a integrar su equipo para crear una nueva Oficina de Negociaciones Comerciales (TNO, por sus siglas en inglés) con base en otras burocracias gubernamentales (que en su mayor parte provenían de dos departamentos relacionados con política comercial exterior y finanzas) —y que se convirtieron en una nueva dependencia de más de cien personas que lo apoyaban, dependencia encabezada por reconocidos especialistas en Comercio como Bil Dymond, Germain Denis y Michael Hart—, Murphy tendría que recurrir sobre todo a personal regular de la Oficina de Comercio, quienes continuarían con sus deberes regulares dentro de la organización, además de los asignados a las negociaciones por departamentos gubernamentales específicos (Doern y Tomlin, 1991: 40-41; Hart 1994: 127). Más aún, mientras que Murphy tendría que desempeñar también otras responsabilidades en la Oficina de Comercio, incluso cuando se llevaban a cabo las negociaciones, a Reisman se le permitiría contar con un muy confiable ayudante como jefe negociador, Gordon Ritchie, un experimentado y reputado experto comercial, de mente analítica y precisa y un estilo administrativo agresivo quien, desde su nombramiento, quedaría a cargo de llevar la TNO,

lo que dejaría a ésta más tiempo para concentrarse en las negociaciones del tratado.⁹

A grandes rasgos, la fase de formulación (la primera etapa de las negociaciones del tratado, según Judith Bello y Gilbert Winham) consistía en cinco sesiones exploratorias de negociación, sesiones plenarias (una en Ottawa, una en Mont Tremblan —al norte de Montreal—, una en el Lago Meech —en las Colinas Gatineau, a las afueras de Ottawa— y dos en Washington), durante las cuales se pusieron en la mesa varios temas y se constituyeron grupos de trabajo. Estas reuniones fueron consideradas como “exploratorias” en tanto que se suponía ayudarían a cada parte a establecer parámetros firmes de negociación y a disponer la escena para las negociaciones detalladas que seguirían (Hart, 1994: 157). Era, en palabras de Hart, el momento para que Reisman expusiera su concepto de un acuerdo de libre comercio y pusiera sobre la mesa los principales temas de importancia para Canadá, y para que los estadounidenses empezaran a abordar la vastedad de la visión y ambición que daba a la concepción canadiense su forma y dirección” (157). En esta fase, específicamente, se harían evidentes diferencias importantes en los enfoques de negociación de ambas partes. Como se dijo arriba, el equipo estadounidense carecía de un diseño amplio para las negociaciones y le faltaba un marco conceptual que guiara su enfoque. En lugar de eso, empleó el “enfoque provocativo” apuntando a cambiar las prácticas canadienses relacionadas con el comercio que eran perjudiciales para los intereses comerciales y de inversión de Estados Unidos, por ejemplo, “disgustos y problemas” como los que causaban la madera, los medios de telecomunicación fronterizos, los productos farmacéuticos, las tasas de retransmisión por cable y las tarifas postales para el envío de publicaciones periódicas. En contraste, el enfoque canadiense a las negociaciones del tratado se basaba en el principio del “tratamiento nacional” —lo que significaba el establecimiento de reglamentos para terminar la discriminación del tratamiento que se daba a los bienes y servicios canadienses en Estados Unidos—. La aceptación

⁹ Cabe aclarar que Murphy también tenía un suplente, Bill Merkin, quien había trabajado sobre temas comerciales Canadá-Estados Unidos desde 1981, y quien tuvo mucho que ver en estas negociaciones. Sin embargo, como personal adicional de apoyo en el Departamento de Comercio, Murphy pudo contar con funcionarios que abordaban los temas bilaterales sólo como parte de sus responsabilidades en el organismo (Doern y Tomlin, 1991: 166).

por parte de este país de tal principio produciría la remoción de aranceles y otras barreras del comercio bilateral, como las cuotas y políticas proteccionistas gubernamentales (Bello y Winham, 1992: 30).

Al final de la quinta y última sesión exploratoria, se confirmó la creación de ocho: propiedad intelectual, aduanas y aspectos relacionados, facilidades gubernamentales, subsidios y asuntos relacionados, subsidios agrícolas, barreras agrícolas técnicas, servicios y diversas barreras no arancelarias. Además, se establecieron dos grupos de trabajo que habrían de estudiar los aspectos sobre los campos de energía y comercio automotriz. Se suponía que estos grupos tenían como asignación preguntarse sobre la posibilidad de explorar temas en estas áreas e informar a una sesión plenaria de negociación la forma en que deberían abordarse. Con todo, aun aquí diferían las visiones de Canadá y Estados Unidos: para Canadá, tal asignación incluía negociar los detalles de un acuerdo para cada una de las áreas mencionadas y pedir información adicional cuando fuera necesario por parte de una sesión plenaria. Estados Unidos, a su vez, consideraba que la obligación de los grupos de trabajo se restringía a intercambiar información como base para las negociaciones, pero daba por sentado que no tenían ningún compromiso para negociar. De nuevo, a través de todas estas reuniones, los canadienses, mostrando un mayor compromiso para alcanzar un tratado amplio de libre comercio y desplegando un enfoque más agudo sobre las complejidades y riesgos involucrados en las diferentes áreas de negociación, siguieron convencidos de que los representantes estadounidenses en el proceso de negociación del ALC se estaban meramente ocupando de una cuestión administrativa y querían poder reasegurar a su país que sus preocupaciones habían sido expresadas y habrían de ser respetadas (Hart, 1994: 185).

LA FASE DE LOS DETALLES: REGATEAR PARA IMPLANTAR LA FÓRMULA DE NEGOCIACIÓN¹⁰

Desde mediados de noviembre de 1986 hasta mediados de diciembre de 1987, los negociadores de Canadá y Estados Unidos se compro-

¹⁰ Esta sección se basa en los informes de las negociaciones del ALC suministrados por Bello y Winham (1992), Thomas (1992), Doern y Tomlin (1991) y Hart (1994).

metieron en un proceso de regateo que buscaba implantar la fórmula de negociación acordada en las primeras sesiones exploratorias. Con el propósito de facilitar el análisis, esta fase se dividió en tres subfases que seguían los periodos empleados por Bello y Winham (1992): la fase técnica, del 13 de noviembre de 1986 al 23 de septiembre de 1987; la política, del 28 de septiembre al 3 de octubre de 1987, y la de diseño, del 5 de octubre al 11 de diciembre de 1987.

La fase técnica consistía en 17 reuniones de negociación realizadas desde mediados de noviembre de 1986 hasta el rompimiento de las pláticas en la fecha antes señalada. Un importante actor a lo largo de toda esta fase fue la prensa canadiense. En efecto, su extensa y detallada cobertura de las negociaciones contribuyó a dar alguna notoriedad a los antiguos negociadores y promovió debates sobre temas delicados, como por ejemplo el de incluir o no en las negociaciones el acuerdo bilateral automotriz, posibilidad a la que se oponían fuertemente los canadienses y que se reflejaba en la inclusión, por parte del gobierno, de las industrias culturales, tema en el que existían grandes desacuerdos entre Estados Unidos y Canadá.

En esencia, estas reuniones tenían un carácter técnico y eran dirigidas por especialistas de las burocracias de ambos países. Para proceder a negociar a través de iniciativas y respuestas, por lo general los negociadores de ambas partes necesitaban algún tipo de misión política que les diera la pauta para tratar su tema particular. Así, como lo mencionaban Bello y Winham, las más intensas negociaciones sostenidas por ambas partes para eliminar los aranceles del otro durante esta fase se debieron en gran parte al estudio sobre el impacto económico, dirigido por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos en enero de 1987. A partir de ese estudio, cada parte haría sus propuestas en relación con a qué productos debería otorgarse una remoción arancelaria a inmediato, medio y largo plazo, y contestaría a la propuesta hecha por la otra parte.

Un problema importante que se evidenció en esta fase fue la amplia diferencia en la experiencia política de los dos equipos negociadores. Esto tenía un efecto obvio en las negociaciones, pues como observaron correctamente los canadienses, mientras que su país tenía un acceso abierto a funcionarios experimentados como el jefe del gabinete Derek Burney, el ministro de Comercio Pat Carney y aun

el primer ministro Mulroney, tal cosa no era así para la parte estadounidense. Esta percepción de desequilibrio, junto con las posiciones aparentemente irreconciliables y de no negociación de ambas partes sobre el fundamental tema de las leyes comerciales de Estados Unidos,¹¹ llevaron a Canadá a usar plenamente su poder táctico y recurrir a la suspensión de las negociaciones. En efecto, el 23 de septiembre de 1987, durante la decimoséptima reunión de ambos equipos negociadores, la delegación canadiense argumentó que Estados Unidos “no respondía a elementos que eran fundamentales para la posición canadiense” y se saldría de las pláticas sobre el tratado de libre comercio. La decisión de suspender las negociaciones fue tomada arriesgadamente por Reisman, pues estaba consciente de que si esta táctica tenía éxito él perdería el control sobre las negociaciones porque éstas pasarían al nivel político, una posibilidad que el “obstinado” o “incompetente” Murphy había vislumbrado prácticamente desde el principio de las negociaciones.

Debe aclararse que la suspensión de las pláticas se dio por consejo del jefe negociador, Gordon Ritchie, al primer ministro Mulroney. Precisamente con ese propósito Ritchie había volado a Washington desde Ottawa: informar al primer ministro, así como a su comité consultor (el jefe del gabinete Derek Burney, Gerry Shannon y Don Campbell de Asuntos Externos, y a Paul Tellier y su asistente, Harry Swain, del Consejo Privado) sobre la evidente ausencia de todo acuerdo con los negociadores estadounidenses. Hay que decir que aun cuando la meta principal de esta táctica era forzar a los estadounidenses particularmente a aceptar la seriedad del compromiso de Canadá, así como las exigencias sobre las reconsideraciones necesarias al tema del comercio subsidiado y la ayuda gubernamental, la dificultad era real en sí misma. En efecto, Canadá seguía presionando sin éxito por un mecanismo estadounidense “vinculatorio”, por el cual no se aplicarían las leyes comerciales estadounidenses, mientras que Estados Unidos exigía continuamente compromisos por parte de Canadá que limitaran el uso de subsidios que sobrepasaban con mucho los es-

¹¹ En la perspectiva de Doern y Tomlin, Canadá había asistido a estas históricas negociaciones insistiendo en que tenía que alcanzar de algún modo un acceso seguro al mercado estadounidense; pero desde el principio, Estados Unidos reiteró en que no podía haber exención a sus leyes comerciales (Doern y Tomlin, 1991: 176).

tándares de las leyes comerciales estadounidenses (Bello y Winham, 1992: 32). No era sorprendente, entonces, que tras dieciséis meses de negociaciones y sólo con once días más, el gobierno canadiense hubiera llegado a la conclusión de que Estados Unidos simplemente no complacería los objetivos canadienses básicos (Hart, 1994: 293). Es interesante observar que cuando las pláticas del tratado se rompieron ya se había logrado mucho, incluyendo una reducción casi completa sobre aranceles, y borradores de acuerdos en otras áreas tales como energía, servicios, inversiones y agricultura.

Para hacer este escenario de estancamiento aún más dramático, como lo explican Boern y Tomlin, Reisman, quien había negociado con Estados Unidos en otras ocasiones, parecía haber sido incapaz de asir la dureza de la política comercial estadounidense en los años ochenta, cuando un reavivado y agresivo Congreso imponía más controles que equilibrios; Reisman nunca había tenido que tratar con alguien como Peter Murphy. De hecho, la desastrosa relación personal entre los dos jefes de negociadores del ALC pareció tener un inusual efecto negativo en el curso de las pláticas. Ciertamente, el rencor entre Reisman y Murphy se salió tanto de proporción que se contagió a sus organizaciones respectivas y produjo fuertes impresiones de mala fe en ambas partes, lo cual hacía difícil, si no es que imposible, la comunicación fructífera (Doern y Tomlin, 1991: 176).

La siguiente fase, claramente política, se precipitó cuando los canadienses abandonaron las pláticas. Esta etapa duró del 23 de septiembre al 4 de octubre de 1987. De acuerdo con Bello y Windham, el efecto inmediato del abandono de las pláticas se proponía levantar el nivel de la negociación. De este modo, el gobierno canadiense mostró que podía producirse, a través del empleo de tácticas, un cambio en el equilibrio del poder prevaleciente en las negociaciones relacionadas con el tema comercial. Siendo éste un objetivo canadiense largamente deseado, no es sorprendente que algunos funcionarios estadounidenses hayan interpretado este movimiento más como un “truco para impresionar al público” impulsado por una táctica que como algo sustancial. Otros creyeron que se trataba de una falta de comprensión por parte del lado canadiense sobre cómo se manejaban las cosas en Washington, especialmente dada “la complicada naturaleza de la política pública federal” y la imposibilidad de que una

negociación bilateral pudiera dominar la agenda de negociación comercial de Estados Unidos, y menos aun su agenda económica” (Thomas: 55). En todo caso, lo que es cierto sin ambigüedades es que la decisión de Canadá para detener las negociaciones tomó a su vecino por sorpresa. Después de todo, muchos en el gobierno estadounidense habían creído en forma muy equivocada que Canadá estaba tan ansioso de entrar en un acuerdo bilateral que podría dar a entender a su preocupada opinión pública interna que estaba preparado para firmar prácticamente cualquier cosa, sin importar lo simple que ésta fuera, y así declarar la victoria.

Debido a la decisión canadiense de emplear su poder táctico para suspender las negociaciones, el presidente Reagan decidió desplazar el poder de decisión de la rama ejecutiva de la Casa Blanca hacia el poderoso Departamento del Tesoro y luego procedió a nombrar al titular de este departamento, James Baker III, entonces jefe del Consejo del Gabinete sobre Política Económica, como funcionario estadounidense a cargo de asegurar la conclusión exitosa de las negociaciones comerciales bilaterales; Baker sería ayudado por Clayton Yeutter. Por su parte, el gobierno de Canadá designó al jefe de asesores del primer ministro, Derek Burney, como el principal funcionario canadiense que continuaría las negociaciones. Un formidable equipo de gran profesionalismo, integrado por el secretario de Comercio Internacional, Pat Carney; el ministro de Finanzas, Michael Wilson, y el embajador Reisman, fueron enrolados para ayudar a Burney.

El secretario Baker iniciaría inmediatamente una urgente ronda de negociaciones el 23 de septiembre. Según piensan Bello y Winham, los funcionarios estadounidenses habían aceptado que un fracaso sería muy costoso para la administración de Reagan y también se habían dado cuenta de que un acuerdo satisfecería objetivos estadounidenses muy importantes. A su vez, un renovado equipo canadiense empezó a mostrar flexibilidad y rebajó la retórica que rodeaba el tema de la disputa: en lo sucesivo, no pediría un mecanismo “vinculatorio” y “definitivo”, sino uno “objetivo e imparcial” (Bello y Winham, 1992: 33).

Tres días después de reiniciadas las negociaciones, el 26 de septiembre, el primer ministro Mulroney recibió una nueva propuesta estadounidense relativa a las reglas conjuntas que cambiarían las leyes nacionales sobre subsidios y competencia desleal. Esto desató

urgentes negociaciones por teléfono y reuniones extraordinarias para la siguiente semana. No obstante, se hizo evidente un estancamiento sobre subsidios y el tratado parecía condenado al fracaso. Entonces, Baker decidió reunirse con el Comité sobre Finanzas del Senado, y en un sorprendente giro varios de sus miembros optaron por apoyar un enfoque diferente para la negociación.¹² En conformidad con ello, ambas partes decidieron posponer enmiendas sustantivas a las leyes antidumping y de compensación. En el ínterin, la normatividad comercial en ambos países seguiría sin cambio. Estados Unidos aceptaba la introducción de un grupo binacional ad hoc que revisara el proceso, pero hasta que se establecieran nuevas reglas tales grupos continuarían con la legislación antidumping y de compensación de aranceles de cada país.

Con base en el nuevo enfoque, se llevó a cabo una sesión maratónica el 2 de octubre en Washington. El hecho de que estuviera presente el personal tanto técnico como político permitió llegar rápidamente a un pacto. Aun cuando se percibía un estancamiento en cuanto a llegar a acuerdos totales sobre las disputas, ambas partes intercambiaron concesiones significativas hasta ese entonces impensables en áreas cruciales tales como los servicios financieros, las bebidas alcohólicas y la cultura. Un tema sobresaliente seguiría siendo la resolución de lo que esencialmente completaría la negociación del tratado: la operación del tribunal binacional.

La preocupación canadiense era que el Congreso estadounidense intentara revocar la decisión del tribunal binacional y, por tanto, exigía que Estados Unidos le garantizara lo contrario. Para este país, esta exigencia parecía difícil, si no totalmente imposible de satisfacer. Dado el potencial de ese requerimiento canadiense para romper el pacto, ambos lados llegaron finalmente a una solución: el compromiso estadounidense de incluir en las modificaciones a su legislación la parte en que se apreciara que sus productos también podrían ser afectados por futuras enmiendas a las leyes antidumping o de compensación; además, que las futuras enmiendas a los estatutos serían sometidas

¹² Para dar este giro, la intervención del senador Bill Bradley (demócrata por Nueva Jersey) y la aceptación de un concepto introducido por el representante Sam Gibbons (demócrata por Florida), jefe del Subcomité de Comercio Internacional del Comité de la Cámara sobre Medios y Arbitrios serían muy importantes (Bello y Winham: 33).

a grupos de trabajo capacitados para emitir opiniones declarativas en el sentido de si las enmiendas impugnadas eran consistentes con el tratado. Las negociaciones habrían esencialmente terminado en esta etapa y serían registradas en un documento titulado “Elementos del acuerdo”.

La “subfase” final del proceso de negociación del ALC sería la de diseño, que se desarrolló del 5 de octubre al 11 de diciembre de 1987. Esta subfase implicaba la conversión de las 33 cuartillas del acuerdo en un texto legal completo de cerca de trescientas páginas, con 21 capítulos y numerosos anexos, a partir de los cuales ambas partes podían diseñar la legislación requerida que llevaría las cosas a la práctica. Había fecha límite para firmar el texto, el 2 de enero, debido al hecho de que la vía rápida autorizada por el Congreso para el Ejecutivo expiraba a las doce de la noche de ese día. A la luz de los documentos que debían redactar los negociadores, la tarea era intimidatoria. Ciertamente, todos ellos tuvieron que trabajar en una atmósfera de mucha presión, en tanto que ambos gobiernos también la estaban sintiendo por parte de sus respectivos grupos de votantes para que revelaran los detalles del acuerdo comercial. El borrador mismo (un tedioso proceso que exigía el análisis línea por línea y punto por punto) estaría coordinado por la Oficina de Comercio de Estados Unidos y la TNO de Canadá, cada una de las cuales asignó un equipo de abogados, quienes a su vez empleaban grupos de trabajo para manejar áreas especializadas del acuerdo. En la medida en que esta enorme tarea revelaba puntos que requerían mayor afinación de detalles adicionales, los negociadores se reunían a intervalos, de manera extraordinaria, cuando el nivel político de las reuniones era menos intenso. La reunión final se llevaría a cabo a principios de diciembre, cuando se tomarían decisiones sobre temas muy importantes que incluían renunciar a las exigencias difíciles que cada parte hacía a la otra. Esta última reunión despejó el camino para llegar al acuerdo final y permitió concluir las negociaciones.

En general, el proceso de negociación del ALC llevaría a Canadá cinco años, la formación de una comisión real, reuniones especiales de análisis, un equipo de negociación muy capaz y de alto nivel, un ejército de abogados, una considerable inversión de tiempo, energía e imaginación en manejo de crisis y, por último pero no menos impor-

tante, una enorme dosis de paciencia, dedicación y visión para conducir y concluir exitosamente las negociaciones sobre libre comercio con Estados Unidos. No está de más decirlo: el acuerdo sería el resultado de dos partes negociadoras que buscaban el hecho de que intereses en competencia se encontraran dentro de un solo documento que satisficiera los requisitos de las políticas públicas y las expectativas de ambas partes. En otras palabras, como cualquier acuerdo que apuntara a ser sostenible, el ALC era el producto de compromisos necesarios, inevitables y/o posibles. Recordemos que en las negociaciones Estados Unidos estaba fundamentalmente interesado en obtener nuevos reglamentos sobre inversión, mientras que Canadá enfocaba sus energías, talentos y habilidades negociadoras a buscar nuevas reglas para manejar los cambios a la legislación comercial de aquel país. Ciertamente, ninguna de las dos partes consiguió la normatividad que perseguía, pero ambas se beneficiaron claramente con las reglas que mutuamente acordaron (que respondían, como tales, a los intereses y prioridades de ambos), las cuales habrían de disminuir la incertidumbre, ayudarían a cada parte en el manejo de la complejidad de los temas y añadirían predictibilidad a las vías para la solución de los problemas identificados y negociados en común, al reducir la posibilidad de que los gobiernos actuaran injusta o unilateralmente frente a esos temas independientes y claramente “interno-externos”.

RELEVANCIA Y CONTRIBUCIÓN PARA EL CAMPO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Relevancia teórica y contribución

Un primer objetivo teórico de este artículo es analizar las negociaciones internacionales asimétricas, definidas éstas como una negociación entre Estados que se caracterizan por tener recursos estructurales de poder muy divergentes, a través de un estudio de caso paradigmático. Esto necesariamente significó indagar a lo largo del proceso de negociación del ALC, cómo se manifestaba el poder bajo tales condiciones de asimetría y de qué manera tanto los actores fuertes como

los débiles recurrieron a tácticas de negociación para obtener los resultados deseados.

Específicamente, desde un punto de vista teórico, el mencionado proceso de negociación permitió obtener múltiples enseñanzas sobre la manera en que Estados débiles (en términos relativos) pueden sobreponerse a las asimetrías de poder de Estados fuertes en negociaciones bilaterales. Más específicamente aún, permite probar que el resultado de las negociaciones, bajo condiciones de interdependencia asimétrica, es más una función de las dimensiones de poder sobre temas específicos (situacionales) y conductuales (o tácticos) que del poder estructural de cada parte frente al mundo externo. Como tal, este estudio de caso sirve para refutar las explicaciones del campo de las relaciones internacionales que tienden a atribuir el éxito de una negociación del Estado más débil a un único factor: la falta de voluntad o deseo del Estado más fuerte de ejercer su poder, fenómeno que ha sido caracterizado en la literatura sobre esta disciplina como la “paradoja del poder no empleado” (Baldwin, 1989: 131-146). Igualmente las negociaciones del ALC sirven para probar que los recursos de un poder estructural podrían muy bien incrementar las alternativas y el control pero difícilmente pueden incrementar su compromiso. Esto, porque un actor más débil (como demostró sin ambigüedades el caso canadiense) arriesga más cuando negocia con un actor más poderoso, razón por la cual tenderá a poner más atención e invertir mayor energía para obtener el resultado deseado. No es sorprendente que este proceso haya sido denominado correctamente “asimetría de la atención”. Del mismo modo, las negociaciones de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos parecen confirmar la afirmación más arriba mencionada de Robert Keohane: “[...] el país más pequeño tiene la ventaja de que puede concentrar su energía en un único país, mientras que la atención del poder grande se dispersa inevitablemente en varias direcciones a la vez”. En efecto, como se afirmó en páginas previas, Canadá estaba mucho más comprometido para alcanzar un acuerdo bilateral completo sobre esa área temática que Estados Unidos. Ciertamente la decisión canadiense para proponer la negociación de un acuerdo de gran extensión con Estados Unidos surgió creciente e ineluctablemente como una respuesta política al incremento comercial proteccionista de este país, problema al que Canadá era extre-

madamente vulnerable a la luz de la importancia del acuerdo en la composición de su PIB y en la concentración de sus flujos comerciales con un solo mercado exterior: el de su abrumador vecino.

Por el contrario, el compromiso del poderoso vecino de Canadá se veía muy difuso en tanto que sus intereses y objetivos en las negociaciones de libre comercio estaban totalmente mezclados con objetivos bilaterales y multilaterales más amplios frente a otras negociaciones comerciales importantes, como por ejemplo las de la Ronda de Uruguay del GATT; las disputas con la Comunidad Europea en relación con subsidios agrícolas; las controversias con Corea del Sur y Brasil, entre otros países, acerca de la sección 301 sobre querellas de comercio injusto, y las pláticas orientadas hacia el mercado y sectores específicos con Japón, que buscaban incrementar la penetración de importaciones en sectores individuales de la economía de este país.

Importancia práctica y contribución

Desde un punto de vista práctico, el estudio propuesto parece de gran importancia para algunos gobiernos de América Latina (además del mexicano), a la luz del interés que han manifestado por negociar regímenes de liberalización comercial con Estados Unidos. A este propósito pueden mencionarse varias razones:

a) No cabe duda que el ALC fue el primer caso exitoso de negociaciones comerciales de gran extensión con Estados Unidos en el hemisferio occidental. Como tal, se convirtió tanto en una importante fuerza motivadora para un tratado de libre comercio como en un “modelo” para el TLCAN, una vez que se iniciaron las negociaciones trilaterales. Por tanto, el análisis del proceso de negociación del ALC puede aumentar la comprensión de los gobiernos de la región sobre la relevancia del poder conductual o táctico para influir y modificar el equilibrio asimétrico de poder que existe entre Estados Unidos (o en realidad para cualquier otro poder económico y/o regional) y países latinoamericanos más débiles en el área del tema comercial.

b) Las evaluaciones de la experiencia de negociación canadiense sobre el tema del libre comercio, como la emprendida aquí, podrían

ayudar a los gobiernos de la región que tienen una dependencia comercial significativa respecto del coloso de las Américas, a diseñar tácticas adecuadas de negociación para enfrentarse a él.

c) Como se muestra en este artículo, antes del ALC, Canadá negociaba su libre comercio con Estados Unidos sobre temas y sectores específicos (por ejemplo, el Acuerdo sobre Productos Automotrices de 1965). Esto significaba que la experiencia canadiense a este respecto podría estudiarse como un modelo y/o una fuente de “enseñanzas” para cualquier gobierno de América Latina interesado en establecer o en estar consciente de la necesidad de desarrollar una relación más predecible y basada en reglamentos con Estados Unidos. Ciertamente, el gobierno mexicano parece haber empleado el “modelo canadiense”, o al menos haber seguido un sendero similar al de Canadá de 1985 a 1990. Por tanto, los gobiernos latinoamericanos podrían también beneficiarse estudiando estas negociaciones canadienses con el poder más hegemónico del mundo. Esto parece esencial puesto que el acceso a un TLCAN y por lo visto a un tratado de libre comercio para América depende en gran medida de negociaciones previas con Estados Unidos sobre temas tales como inversión, subsidios y medidas de compensación.

d) El actual equilibrio de poder comercial entre la mayoría de países de América Latina y Estados Unidos se parece al que prevalecía entre Canadá y Estados Unidos antes de la negociaciones del ALC: ya no es aceptable “el estado de cosas” ni una sostenible Tercera Opción parece estar a la mano fácilmente (desde el punto de vista de ayudar a esos países a alcanzar una competitividad sistémica en la estructura de poder geo-económico mundial). Esto es particularmente cierto por lo que se refiere a los países localizados en la cuenca del Caribe. Después de todo, se trata de naciones cuya dependencia comercial respecto de Estados Unidos oscila entre 40 y 60 por ciento de su comercio total. En consecuencia, la opción más viable para esos países también podría ser, como se sugirió anteriormente, recurrir a varias formas de negociaciones bilaterales o multilaterales con el TLCAN, o con Estados Unidos, incluyendo un tratado de libre comercio, como enfoques que abran el camino hacia un tratado de libre comercio de América. De nuevo, al diseñar e implantar una estrategia de negociación y tácticas conductuales, y al probar un entendimiento más amplio de las com-

plejidades involucradas en el nivel dual (interno-internacional) y en el habitualmente asimétrico juego de las negociaciones comerciales, el estudio de las negociaciones del proceso del ALC podría ser de gran valor.

FUENTES

Teoría

BALDWIN, DAVID. A.

1989 *Paradoxes of Power*. Oxford: Basil Blackwell.

HABEEB, WILLIAM MARK

1988 *Power and Tactics in International Negotiations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

HOPMANN, P. TERENCE

1990 *Teorías y procesos en negociaciones internacionales*. Santiago de Chile: PNUD-CEPAL.

KEOHANE, ROBERT

“Economic Dependence and the Self-directed Small State”, *Jerusalem Journal of International Relations*, no. 6.

ZARTMAN, I. WILLIAM y MAUREEN R. BERMAN

1982 *The Practical Negotiator*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Estudios de caso

BELLO, JUDITH H. y GILBERT H. WINHAM

1992 “The Canada-USA Free Trade Agreement: Issues and Prospects”, en Leonard Waverman, ed., *Negotiating and Implementing a North American Free Trade Agreement*. Vancouver: Fraser Institute.

CURTIS, JOHN M.

1985 “Bilateralism in a Multilateral World”, *International Perspectives*, marzo-abril: 23-26.

DOERN, G. BRUCE y BRIAN W. TOMLIN

1991 *Faith and Fear. The Free Trade Story*. Toronto: Stoddart Publishing.

FINLAYSON, JOCK A.

1985 “Canadian Business and Free Trade”, *International Perspectives*, marzo-abril: 29-31.

_____ y STEFANO BERTASI

1992 “Evolution of Canadian Postwar International Trade Policy”, en A. Claire Cutler y Mark W. Zacher, eds., *Canadian Foreign Policy and International Economic Regimes*. Vancouver: University of British Columbia Press.

FRIED, EDWARD R. FRANK STONE y PHILIP H. TRESIZE, eds.

1987 *Building a Canadian-American Free Trade Area*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

GARTER, JEFFREY E.

1994 “The Changing Face of North America in the Global Economy”, ponencia ante la Americas Society y el Council of the Americas. Nueva York: 17 de mayo, en <<http://www.Aiea.ualr.edu/depts/econ.rsh/econtalk/intl/may-1994.html>>.

GOTLIEB, A. y J. KINSMAN

1981 “Reviving the Third Option”, *International Perspectives*, enero-febrero: 2-5.

HART, MICHAEL

1994 *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*. Vancouver: University of British Columbia.

LEYTON-BROWN, DAVID

1994 “The Political Economy of North American Free Trade”, en Richard Stubbs y Geoffrey R.D. Underhill, eds., *Political Economy and the Changing Global Order*. Toronto: 1/C.

Globalización e integración

Individualismo, identidades colectivas y ciudadanía: Estados Unidos y Quebec vistos desde Brasil

*Luís R. Cardoso de Oliveira**

Desde hace mucho tiempo, Estados Unidos ha sido un estimulante contrapunto o referencia comparativa para los científicos sociales brasileños, sobre todo cuando reflexionan sobre la democracia y la ciudadanía en Brasil —desde Sérgio Buarque de Holanda, pasando por Oracy Nogueira hasta el trabajo de Roberto DaMatta—.¹ En este sentido, el individualismo estadounidense ha sido el foco de interés para estos autores y se ha convertido en una importante fuente de reflexión en sus análisis sobre Brasil, donde las nociones de personalismo, complementariedad, jerarquía y tradición han surgido en la comparación como características del contexto brasileño en contraposición a los ideales de individualidad, autonomía, igualdad y modernidad que uno encuentra en Estados Unidos. Al esbozar este marco de trabajo, quisiera incluir a Quebec en mi búsqueda y luego revertir el enfoque del análisis para examinar los derechos individuales, las identidades colectivas y la ciudadanía en Estados Unidos y en Quebec desde un punto de vista brasileño.

* Center for Research and Graduate Studies on the Americas, Universidad de Brasilia.

¹ S. Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil* (Brasilia: EDUNB, 1963); O. de Nogueira, “Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem”, en *Tanto preto quanto branco: Estudos de relações raciais* (São Paulo: T.A. Queiroz, 1985); R. Damatta, “Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil”, en ídem, *Carnavais, malandros e heróis* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979).

A través de enfocarme en las exigencias de reconocimiento de la identidad quebequense en Canadá y en la articulación entre las nociones de derechos individuales y legales en Estados Unidos, examinaré un cierto tipo de derechos ciudadanos que no son tratados adecuadamente en estos dos contextos. Mientras que en el caso de Quebec la mediación entre identidades colectivas y derechos ciudadanos se ha convertido en el núcleo de la crisis constitucional canadiense; en Estados Unidos, la fuerza de la ideología individualista y el énfasis puesto en los derechos individuales se han vuelto un obstáculo significativo para tratar lo que me gusta denominar como “insultos morales”, además de que han dificultado la protección de los respectivos derechos así mermados.

Alguna vez, al comparar las condiciones para ejercer los derechos ciudadanos en Brasil y en Estados Unidos, argumenté que independientemente de lo amplio y diverso que sea el significado de éstos en las diferentes democracias, deben apuntar a alcanzar un equilibrio razonable entre los principios de justicia y solidaridad; esto es, deben buscar un balance entre el respeto de los derechos del hombre (universales) y la *consideración* (*consideratness*) por la individualidad (*personhood*) o identidad de los ciudadanos. Pues, cuando se rompe ese equilibrio, se puede hablar de déficit de ciudadanía.²

Al respecto, observo que Brasil y Estados Unidos tienen déficit de ciudadanía en direcciones opuestas, pero enfatizo que el déficit brasileño debe percibirse como mucho mayor y más serio, dado que ahí la preocupación excesiva y selectiva respecto de la *consideración* ha hecho difícil respetar los derechos básicos de personas que no son consideradas como merecedoras de una atención especial. El escenario es opuesto en Estados Unidos, donde la dificultad surge para reconocer la singularidad de las identidades personales en las relaciones o interacciones sociales, aun cuando tal reconocimiento podría interpretarse como una condición para darle un tratamiento adecuado y considerado (o respetuoso) al interlocutor. Ahora quisiera proponer, evocando a Berger,³ que tal desequilibrio ha sido el causante

² L.R. Cardoso de Oliveira, “Between Justice and Solidarity: The Dilemma of Citizenship Rights in Brasil and the USA”, *Série antropologia*, no. 228 (1997).

³ P. Berger, “On the obsolescence of the Concept of Honor”, en S. Hauerwas and A. MacIntire, eds., *Revisions: Changing Perspectives in Moral Philosophy* (Indiana: University of Notre Dame Press, 1983), 172-181.

de la ceguera ante los insultos al honor (o dignidad) de los ciudadanos individuales en sociedades como la de Estados Unidos. La consecuencia es que tales sociedades no proporcionan las instituciones o mecanismos adecuados para reparar los derechos injuriados en tales situaciones. Como veremos, la crisis constitucional de Canadá o la dificultad de este país para reconocer la diferencia (*distinctness*) de la identidad quebequense presenta algunas conexiones interesantes con el desequilibrio en Estados Unidos que son particularmente provocativas cuando se ven desde el punto de vista brasileño. En pocas palabras, el énfasis sobre la *consideración* y la valoración (*worthiness*) que da cuenta de (o estimula) *actos de discriminación civil*⁴ en Brasil, puede ser interpretado, en el caso de Quebec, como una demanda legítima de reconocimiento cuya negativa se observa como un *acto de desconsideración* o insulto moral.

Haré ahora una breve afirmación sobre la invisibilidad de los insultos morales en Estados Unidos, a través de una discutir este problema en el contexto de las cortes donde se tratan demandas de asuntos menores (*Small Claims Courts*, SCC), luego abordaré, en lo que resta de este artículo, la demanda quebequense de reconocimiento. Como se verá, en el caso de Quebec/Canadá, la disputa no es tanto evidenciar insultos que pese al dolor que causan son culturalmente escondidos, sino lidiar con la dificultad de hacer entender que tales insultos son agresiones ilegales.

INSULTOS MORALES Y LA INVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS EN LAS SCC

Una de las principales características de estas cortes en Estados Unidos es que una porción significativa de las demandas, no se centra en problemas legales, sino en asuntos de naturaleza ético-moral. Si bien se redactan en términos legales y siempre expresan un valor monetario —una compensación financiera por la alegada pérdida sufrida por el demandante—, sus principales motivaciones son muy fre-

⁴ Es decir, la negación de los derechos civiles básicos en la vida cotidiana o en los servicios públicos para personas que no son encontradas dignas de recibir atención especial o *consideración*.

cuentemente algo más; es decir, la percepción de un *acto de desconsideración* o de lo que yo he llamado insulto moral, que no se traduce fácilmente en un valor monetario.

En toda demanda civil, la reparación se funda sobre una pérdida, la cual se asocia con un derecho que ha sido supuestamente violado. En la tradición del derecho consuetudinario (*common law*), que prevalece en Estados Unidos, el desacato de tales derechos se clasifica como una ruptura del contrato o como un daño susceptible de ser indemnizado. Pero, en ninguna de estas situaciones, se percibe una agresión intencional a la persona o el ciudadano, o a la parte que ha sufrido la supuesta pérdida. De otro modo, este hecho caracterizaría un acto criminal.⁵ Si bien desde el punto de vista de las partes, la frontera entre desacato a los derechos y lo que es un daño intencional no es siempre clara en casos civiles, la relación entre las ideas de desacato, daño intencional y agresión moral es particularmente significativa en las SCC.

De hecho, la suma de dinero involucrada en muchas disputas no debería alentar por sí misma la demanda. Esto es particularmente claro en casos donde el valor de la demanda es menor a los cuarenta o cincuenta dólares. Dados los montos que hay que pagar para entablar la demanda, entre cinco y diez dólares (en 1985-1986), añadidos al costo de transportación —cuando menos dos visitas a la corte— y la pérdida de probablemente más de tres horas de trabajo sin remuneración el día de la audiencia en la corte,⁶ es evidente que en pleitos menores a cincuenta dólares, un demandante ganador recobraría, en el mejor de los casos, sólo el dinero invertido en el proceso.⁷

⁵ Cuando una pérdida material se asocia con una agresión intencional, el ofendido puede presentar también una demanda penal contra el ofensor, quien sería acusado de agresión. Por ejemplo, cuando un conductor pierde el control de su automóvil y destruye la entrada de una casa, puede ser demandado no sólo por las pérdidas materiales (demanda civil), sino por intento de asesinato (demanda penal), si se sospecha que el conductor trataba de atropellar al dueño de la casa.

⁶ El pago mínimo entre 1985 y 1986 era de aproximadamente cinco dólares la hora.

⁷ Según mi investigación realizada en la corte, en 47.3 por ciento de las demandas entabladas por individuos, cuyo fallo fue al final favorable para el demandante, el juez valuó los daños en una suma menor que la que pedían los litigantes. Véase L.R. Cardoso de Oliveira, *Fairness and Communication in Small Claims Courts* (Ph. D Harvard University, Ann Arbor, Mich.: University Microfilms International, 1989), order # 8923299, p. 88.

Me parece que la motivación de las partes en casos como éstos no es sólo defender lo que es correcto, en el sentido de demandar un comportamiento recto y obediente de la ley por parte de un interlocutor o la compulsión de defender los derechos e intereses individuales, sino un sentimiento de reparación contra un acto o una actitud percibida como agresión gratuita a la postura o reputación de alguien como ente moral. Es decir, un *acto de desconsideración* a la dignidad de quien, como individuo, tiene una identidad y que como tal merece la misma atención que cualquier ciudadano. Este sentimiento de agravio o ultrajación era evidente en las llamadas que solía atender en el servicio de asesoría de las SCC, donde trabajé como voluntario.⁸ Quienes llamaban mostraban frecuentemente su descontento con las parcas, aunque atentas, instrucciones que dábamos —como nos habían instruido— y demandaban una actitud de simpatía y solidaridad en vista de los daños que supuestamente habían sufrido de quienes serían sus oponentes en la corte. El mismo tipo de reacciones indignadas aparecía durante las audiencias en la corte o las sesiones de mediación, cuando los litigantes recordaban o identificaban en ese momento una actitud de engaño o *desconsideración* por parte de sus oponentes. Permítaseme una breve digresión para ilustrar lo que quiero decir.

El caso de “El refrigerador sospechoso” es un buen ejemplo. En éste, dos compañeros de cuarto demandaban al dueño de una tienda especializada en la venta de refrigeradores usados (a cuarenta dólares) por una transacción comercial, en la que el acusado había supuestamente tergiversado los hechos acerca del refrigerador comprado por los demandantes. Cuando éstos instalaron el refrigerador en su casa, sospecharon del ruido que hacía el aparato y llamaron al fabricante, la General Electric, quien les informó que el aparato tenía trece años y no los “seis u ocho” que había calculado el acusado. Luego de muchos infructuosos intentos por devolver el refrigerador y deshacer el trato, los demandantes entablaron una demanda que pormenorizaban así: “25 dólares que habían pagado inicialmente por la entrega del refrigerador, diez dólares por la orden de compra y cinco

⁸ Éste es un servicio telefónico para informar a los litigantes acerca de las reglas para entablar una demanda y los procedimientos de la corte para las audiencias.

que gastaron en enviar un recibo certificado que les pedía la Oficina para el Mejoramiento Empresarial (Better Business Bureau)". Además de esta cantidad en efectivo, los demandantes también exigían que el acusado recogiera su refrigerador. A su vez, el acusado negaba los cargos de tergiversación, aunque estaba de acuerdo en deshacer el trato si los demandantes le pagaban otros 25 dólares para cubrir los costos de regreso del refrigerador a su tienda. Las partes terminaron por llegar a un acuerdo en una sesión de mediación y arreglaron la demanda en veinte dólares, con el compromiso del acusado de recoger el refrigerador en la residencia de los demandantes.

No puedo entrar aquí en los detalles de la disputa,⁹ pero me gustaría llamar la atención en tres aspectos que surgieron en las negociaciones. Primero, desde la perspectiva de los intereses económicos de las partes, fue más caro para todos haber gastado tres horas y media en la corte —que fue lo que estuvieron— que si hubieran abandonado sus demandas y contrademandas. Segundo, como los términos reales del acuerdo habían sido antes rechazados por el acusado, la convicción y la confianza con la que aceptó el acuerdo final sugiere que la misma redacción implicaba ahora un diferente significado. Esto muestra que para evaluar la justeza de la adecuación normativa de los acuerdos hay que tomar en cuenta el grado de receptividad de las partes (e intereses) que puede expresar un acuerdo mediado o la decisión de un juez. Tercero, el acuerdo fue posible porque cuando se articularon sus condiciones la segunda vez, las partes ya habían reconocido la falta de mala fe en las acciones de cada uno y habían establecido que dividir la cantidad total del dinero de la demanda en partes iguales significaba que ellos eran igualmente responsables por los malos entendidos durante la disputa. Desde el punto de vista del acusado, una vez que los dos demandantes hubieron reconocido la honestidad y buena fe del primero a lo largo de la transacción, él podía aceptar su responsabilidad por una porción de la pérdida de los demandantes y estaba entonces dispuesto a recoger el refrigerador rechazado sin cargo alguno. El punto aquí es que las partes pudieron argumentar y llegar a un acuerdo razonable acerca de las responsa-

⁹ Para un análisis sobre el caso, véase Cardoso de Oliveira, *Fairness and Communication...*, 425-440.

bilidades del caso. Incluso si se hubiera probado o aceptado la existencia de mala fe por parte del acusado, los demandantes podrían aún haber llegado a un acuerdo justo; esto es, siempre que el acusado hubiera aceptado responsabilidad y mostrado arrepentimiento por el insulto percibido.

En otro escrito he clasificado este tipo de arreglo como equitativo, dado el alto grado de receptividad que las demandas de las partes integraron en la redacción última del acuerdo. Sin embargo, también he indicado que semejante final feliz sucede menos frecuentemente de lo que sería deseable.¹⁰ Los compromisos pactados, que se enfocan en los intereses económicos de las partes —en lugar de apuntar a elucidar sus responsabilidades desde el principio de la disputa—, constituyen el resultado normal de sesiones de mediación exitosas. Por una parte, la manera judicial de evaluar la responsabilidad impone un proceso de delimitación de las disputas que excluye de la consideración todo argumento o información que no pueda ser inmediatamente traducido como evidencia en un contrato o como muestra de que ha sido violada una ley. Por la otra, si los mediadores permiten un universo de argumentación mucho más amplio y conducen las negociaciones de una forma menos formal, ponen el énfasis en una probabilidad prospectiva que con frecuencia divide tajantemente los derechos de los intereses, sin dar mucho lugar a discusiones sobre responsabilidad y sin averiguar mayormente acerca de lo que inició la disputa. La idea es enfocarse sobre los intereses prospectivos de los litigantes y ayudarles a inventar mejores formas de reparación. De cualquier forma, el hecho es que los insultos morales están en gran parte excluidos de las SCC en general. Antes de volverme hacia el escenario de Canadá —en particular Quebec— quisiera citar a Strawson, quien a través de la descripción fenomenológica, define el resentimiento como un sentimiento generado por nuestra percepción de las intenciones de otros hacia nosotros. Esto podría ayudarnos a entender los insultos morales como un daño real que puede lastimar los derechos ciudadanos y, por tanto, merece reparación.

¹⁰ *Ibid.*, 399-440.

Si alguien me pisa las manos accidentalmente mientras está tratando de ayudarme, puede que el dolor sea tan agudo si me las pisa por mi propio descuido o si lo hace con el malévolo deseo de dañarme; sin embargo, en el último caso, tendré generalmente un tipo y grado de resentimiento que no sentiré en los anteriores.¹¹

Si se acepta el resentimiento como una reacción a una actitud o intención de agresión hacia nosotros, Strawson sugiere una diferencia interesante entre dos dimensiones de las acciones sociales (el acto, propiamente dicho, y la actitud que conlleva), que iluminan lo difícil que resulta dar visibilidad a los insultos morales. Es decir, señala la experiencia de una agresión real que no se traduce en una evidencia material. Pero, vayamos ahora a las demandas de reconocimiento de Quebec.

CIUDADANÍA, *DESCONSIDERACIÓN* E INSULTOS MORALES EN QUEBEC

Si recurrimos a la reflexión de Strawson sobre la conexión entre percepción de una intención malévola y la sensación de resentimiento, podríamos decir que la dificultad principal para darle respuesta a las exigencias de reconocimiento es que éstas no pueden satisfacerse exclusivamente en el nivel formal o en el lenguaje de los derechos legales. Requieren un reconocimiento sustantivo de lo que es la dignidad, es decir, un acto de reconocimiento no puede sostenerse como tal sólo en el nivel de comportamiento o ejercicio de la ley, sino que tiene que transmitir o expresar una actitud de *consideración*. Por la misma razón, si es difícil demandar tal actitud como derecho legal, podría no ser tan difícil interpretarla como obligación moral. Es, en este sentido, como yo entiendo lo señalado por Taylor de que las demandas de reconocimiento requieren la existencia de una relación dialógica entre las partes,¹² las cuales se toman seriamente una a la otra y cuyas posturas iguales son mutuamente reconocidas como una

¹¹ P. Strawson, "Freedom and Resentment", en *Freedom and Resentment, and Other Essays* (Londres: Methuen, 1974), 5.

¹² C. Taylor, "The Politics of Recognition", en A. Gutmann, ed., *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 1994).

condición merecida. Como las prácticas de intercambio de regalos analizadas por Godbout en las sociedades modernas,¹³ los actos legítimos de reconocimiento tienen que ser considerados como obligatorios y gratuitos (libres o espontáneos) al mismo tiempo. Aquí dar la impresión de que uno está simplemente siguiendo la regla o reconociendo una norma legítima, no cumple con el propósito. Los actores deben ver en sus interlocutores expresiones de reconocimiento y de aceptación del mérito.

De hecho Taylor subraya la especificidad de la demanda de reconocimiento, a pesar de considerarla como una segunda ola dentro del mismo movimiento que se inició con la transformación del honor en dignidad durante la transición del *ancien régime* a la sociedad moderna. Mientras que la primera ola dio lugar a la universalización de los derechos que deben aplicarse uniformemente a todos los ciudadanos que comparten derechos iguales ante el Estado (y entre sí mismos), la segunda ola —siendo en sí misma un producto del desarrollo de la ideología individualista— subraya la preocupación por el reconocimiento de identidades auténticas en los niveles individual y colectivo. En otras palabras, en tanto que la primera ola sanciona uniformidades, la segunda enfatiza singularidades y especificidades que merecen reconocimiento social, legal y de otro tipo.

Uno de los problemas de sancionar legalmente las demandas de reconocimiento es la conexión entre éstas y la idea de los derechos colectivos, los cuales son considerados como una amenaza para la individualidad en las democracias modernas. Esto significa que una vez que una identidad colectiva no es compartida por todos los miembros de la sociedad, ésta se vuelve la fuente de derechos específicos que no se pueden ampliar uniformemente; así es posible que tales derechos se vean como privilegios injustificados por los miembros del grupo que retienen aquella identidad. También puede pensarse que tales derechos van contra el sacrosanto principio de igual trato para todos y que, por tanto, son discriminatorios para los ciudadanos que tienen una identidad diferente. Aun si los derechos ciu-

¹³ J. Godbout y A. Caillé, *L'Esprit du don* (Quebec: Boréal, 1992), 135-142; J. Godbout, "Libre et obligatoire: l'esprit du don", en F.R. Ouellete y C. Bariteau, eds., *Entre Tradition et universalisme* (Quebec: IQRC, 1994), 297-302.

dadanos son ejercidos (y formalmente circunscritos) dentro de los Estados-nación, al estar intrínsecamente relacionados con una identidad colectiva —que con frecuencia (no siempre) implica a una nacionalidad—, sólo pueden ser legitimados como una referencia de los derechos ciudadanos si abarcan las identidades colectivas y aceptan a todos y cada uno de los ciudadanos de un Estado.

A este propósito, Kymlicka sugiere dejar de lado la noción de derechos colectivos porque equipara situaciones y demandas que son muy diferentes entre sí y que tienen implicaciones morales diversas.¹⁴ Entre otras cosas, tal teoría da la impresión de que las demandas iniciadas por grupos o colectividades están siempre en oposición a los derechos individuales, lo cual no es cierto. Kymlicka también sostiene que es mejor hablar acerca de *derechos diferenciados de grupo* (o de ciudadanía), noción que permite distinguir entre los derechos que le plantean una amenaza a los derechos individuales y los que no. Esto último sería enteramente compatible con las perspectivas liberales. Según este autor, existen dos tipos de demandas de derechos diferenciados de grupo: 1) demandas de restricciones internas y 2) demandas de protecciones externas. Mientras que las del segundo tipo pueden legitimarse desde un punto de vista liberal, no así las primeras. La razón es que en tanto las protecciones externas se proponen evitar decisiones opresoras (*overpowering*) de la mayoría —desdeñando los intereses de las minorías—, las restricciones internas están hechas para prohibir la disención interna, por lo que son consideradas por los liberales como un ataque a la libertad y autonomía del individuo.

Aunque la perspectiva de Kymlicka le presta atención y apoya los derechos de las minorías, no aborda adecuadamente la dimensión interna de la percepción del daño que yo señalaba más arriba. En otras palabras, sin atender propiamente la racionalidad del grupo como apoyo de sus demandas, es difícil distinguir un tipo de demanda de otra y entender su significado político-moral. Esto parece particularmente cierto en casos complejos como el de Quebec, donde, según Kymlicka, diferentes tipos de demandas se mezclan inevitable-

¹⁴ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

mente.¹⁵ El punto es que con base en el marco analítico de Kymlicka resulta difícil examinar la fuerza de las demandas de reconocimiento, especialmente lo que toca a la importancia del impacto del resentimiento, tal como lo define Strawson. La importancia, que yo le atribuyo al resentimiento, no se basa tanto en lo que nos dice acerca de la reacción emocional de las personas cuando se sienten ofendidas de lo que otros han hecho o implicado, sino en lo que esta sensación de resentimiento revela sobre los daños que realmente han sufrido estas personas o los insultos que podrían haber sido infligidos, independientemente de las intenciones de quienes los perpetraron.

Lo que argumento es que si la clasificación de Kymlicka acerca de las demandas por derechos de las minorías puede hacerse desde la perspectiva de un observador externo —siempre y cuando se distinga si las demandas apuntan principalmente a miembros de un grupo minoritario o a la sociedad en general—, la comprensión de los insultos morales o *actos de desconsideración* y el resentimiento que provocan requieren de la presencia de un *participante virtual*,¹⁶ que esté dispuesto a sumergirse en las cosmovisiones de los actores y a conectarse con el conjunto de ideas y valores que le dan sustento a las demandas de los grupos. Como veremos, este enfoque permite al mismo tiempo, interpretar de manera reveladora una dimensión importante de la demanda de Quebec y da una buena perspectiva de las dificultades que se encuentran en el resto de Canadá para comprender la razón de fondo que subyace en la demanda de Quebec; es decir, se puede así encontrar mayor sentido en la falta de disposición mostrada por los anglófonos para aceptar las razones de la demanda quebequense, que es vista como un derecho.

Quizá pudiera decirse que los problemas entre Quebec y lo que sería después el resto de Canadá datan de la conquista británica de la Nueva Francia en 1759; sin embargo, no fue así, ya que al inicio los británicos permitieron formalmente que Quebec mantuviera sus principales tradiciones e instituciones culturales (la lengua francesa, la Iglesia Católica y el Código Civil francés) por medio de la emisión

¹⁵ *Ibid.*, 94-205.

¹⁶ J. Habermas, "Introduction", en *The Theory of Communicative Action*, vol. 1 (Boston: Beacon Press, 1984).

de la Ley de Quebec en 1774. No obstante la demanda de Quebec empezó a tomar la forma que tiene hoy cuando la provincia tuvo que enfrentar la Ley de la Unión, impuesta en 1840, a partir de las recomendaciones del informe de lord Durham, la cual prohibía a los quebequenses practicar las tradiciones culturales arriba mencionadas. La Ley de la Unión se mantuvo hasta 1867, periodo durante el cual la Corona británica desarrolló una política de asimilación para la población de origen francés. Tal situación significó no sólo la pérdida de los derechos que los canadienses francófonos siempre habían tenido y que habían sido formalmente respetados por los británicos durante casi setenta años, sino que implicó una negación de su dignidad como personas. Me parece que, desde entonces, los derechos y las identidades, los intereses y los valores, así como el respeto y el reconocimiento, están mezclados en el núcleo de la relación entre Quebec y el resto de Canadá.

Las negociaciones que pusieron fin al régimen de la Unión y que llevaron a la celebración en 1867 de la Ley de América del Norte Británica, con la cual se creó el Dominio de Canadá y se reestablecieron los derechos que habían tenido previamente los quebequenses,¹⁷ también implicaban un acuerdo general acerca de la naturaleza de la relación entre las partes y sus respectivas posiciones dentro de la federación. En otras palabras, el acuerdo no sólo se tradujo en derechos que fueron especificados en la Constitución de 1867, sino que también era un cierto reconocimiento de la condición legal de las partes en la federación, el cual dio lugar a interpretaciones bastante diferentes entre los anglófonos y los francófonos. Estas diferencias de interpretación han persistido a lo largo del tiempo y son el trasfondo de la crisis constitucional. Para decirlo brevemente, mientras que Quebec interpreta el acuerdo de 1867 como uno que refleja la visión de un país formado por dos pueblos y dos naciones en iguales condiciones,¹⁸ en el resto de Canadá prevalece la interpretación de un país que abarca un cierto número de provincias cuya composición étni-

¹⁷ Además de las provincias de Quebec y Ontario, el Dominio de Canadá también incluía las provincias de Nueva Escocia y Nueva Brunswick.

¹⁸ Actualmente, las Primeras Naciones (los indígenas, más los inuit y los mestizos) han sido incorporadas al discurso como un tercer grupo que contribuyó a la formación del país.

co-nacional no da lugar al establecimiento de derechos especiales de ningún tipo, y cuyos ciudadanos comparten los mismos derechos en la sociedad civil o en la esfera pública.

Esto explica también el apoyo que le otorga el resto de Canadá a la política de multiculturalismo implantada durante el gobierno de Trudeau, así como a la Carta de Derechos y Libertades canadiense que enmendó la Constitución en 1982 y se convirtió en un símbolo de la ciudadanía y en garantía de trato igualitario frente al Estado, independientemente de los antecedentes étnicos, culturales o religiosos de los ciudadanos. Asimismo, la interpretación que hace Quebec del acuerdo vuelve inteligible el antagonismo de la provincia hacia esa misma política de multiculturalismo que no reconoce la contribución específica de los francófonos a la historia del país, por lo que la toman como una negación de su dignidad; es decir, como un insulto moral. Los quebequeses argumentan que una política de biculturalismo estaría en mayor armonía con lo que ellos entienden por igualdad de condiciones entre las culturas y tradiciones inglesa y francesa, lo cual ha significado una contribución especial al proceso de construcción del país en Canadá.¹⁹ Desde esa perspectiva, esta falta de reconocimiento significa, de hecho, la hegemonía de la lengua y la cultura inglesas en Canadá. La visión que pregona la separación entre lenguaje y cultura, dominante en el resto de Canadá no tiene sentido en Quebec, donde la influencia de la cultura angloamericana no puede ser disociada de la creciente penetración del idioma inglés. Ahí la idea del inglés como meramente un lenguaje o instrumento para la comunicación pública no tiene sustento.

Si bien el debate constitucional toma la forma de una disputa sobre la legitimidad de ciertos derechos (jurídicos) que Quebec exige y que son importantes en sí mismos, la motivación de sus defensores va más allá y la demanda podría entablarse como una afirmación de dignidad cuyo reconocimiento es percibido como algo que es sistemáticamente negado por el resto de Canadá. La percepción de *desconsideración* se observa en lemas políticos recurrentes, como *Maîtres chez nous* (amos de nosotros mismos) o en *On est capable* (somos

¹⁹ A. Laurendeau, *Journal: tenu pendant la Comisión royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme* (Quebec: vlb – Le Septentrion, 1990).

capaces de hacerlo), que enfatizan la necesidad de los quebequeses de autoafirmación. Por una parte, ambos lemas señalan, a la vez, un rechazo a aceptar la situación de subordinación política tal como es vista por los quebequeses; por la otra, exigen el tratamiento igualitario para los ciudadanos plenos, capaces de ser responsables de sí mismos y de poder contribuir, en igualdad de condiciones, al bienestar de la sociedad dentro o fuera de Canadá.²⁰

Así, en este contexto, mi anterior mención de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades nos trae al debate actual, iniciado por la *repatriación* de la Constitución en 1982. Hasta entonces, la Constitución Canadiense estaba resguardada por el Parlamento británico, de donde fue *repatriada* por Trudeau para luego reformarla con la Carta, la cual se consideró en Quebec como una fuerte amenaza a su capacidad autonómica de promulgar una legislación protectora de sus tradiciones culturales —de hecho ha sido usada contra ciertas disposiciones del lenguaje legal de las provincias, apreciado por los quebequeses y para quienes éste era un símbolo de identidad—. La *repatriada* Constitución y su Carta jamás han sido suscritas por Quebec, y los dos principales intentos por satisfacer las demandas de esta provincia han fallado lamentablemente. El primero y más promisorio, conocido como el Acuerdo del Lago Meech, reconocía a Quebec como una *sociedad distinta* dentro de la federación. Y si bien encontró amplio apoyo en la provincia —a la que le dio garantías constitucionales para proteger su lenguaje y su cultura—, fue rechazado por otras dos provincias en el último momento, lo que causó gran aflicción en Quebec.²¹ El segundo intento, El Acuerdo de Charlottetown, llamado así en honor a la ciudad donde se efectuaron las negociaciones, no le daba a Quebec las mismas garantías constitucionales

²⁰ En un análisis de la campaña para el segundo referéndum —que se llevaría a cabo en octubre de 1995—, señalé el éxito que tuvo la retórica del resentimiento en los discursos políticos tendientes a ganar apoyo para el voto por el *sí*. Estos discursos utilizaron imágenes muy fuertes que tocaban directamente el orgullo de los quebequeses como personas a las que Ottawa siempre había tratado con poca consideración, a pesar de sus constantes esfuerzos por escuchar el punto de vista del resto de Canadá y de negociar un acuerdo equitativo con éste. Véase L.R. Cardoso de Oliveira, "Rethoric, Resentment and the Demands for Recognition in Québec", *Série Antropologia*, no. 260 (1999).

²¹ El 30 de abril de 1987, el primer ministro de Canadá y los diez primeros ministros provinciales firmaron el Acuerdo del Lago Meech.

y resultaba mucho menos atractivo para los quebequenses, quienes entonces se unieron con la mayoría de los canadienses de otras provincias para rechazar el acuerdo en un referéndum efectuado en 1992. Sólo en Ontario la población aprobó el acuerdo. Es interesante resaltar que en el resto del país fue rechazado porque significaba o bien muy poco reconocimiento a la luz de lo que se demandaba —desde el punto de vista de Quebec— o bien porque conllevaba demasiados privilegios para los quebequenses, desde la perspectiva de otras provincias. Esto da una idea de las diferencias entre los puntos de vista de las provincias, así como de las dificultades para superar el *impasse* en las negociaciones.

Como acabo de observar, hablando estrictamente en términos legales, la Carta le ha impuesto ya ciertos límites a la Ley sobre la Lengua de Quebec y podría imponerle mayores restricciones a alguna legislación similar en el futuro. La Ley sobre la Lengua, o Ley 101, fue promulgada en 1977 durante el primer gobierno del Partido Quebequense y ha sido el principal instrumento para la revitalización del lenguaje y la cultura franceses en Quebec. No obstante, restringe el uso del inglés en la provincia, lo cual ha provocado que ciertos aspectos sean cuestionados por los anglófonos, quienes argumentan que se trata de limitaciones indebidas de sus derechos individuales de ciudadanía en un país que oficialmente es bilingüe. La Ley 101 le pone tres limitaciones principales al uso del inglés (y a otras lenguas): *a*) los niños de inmigrantes o los niños cuyos padres no hayan ido a escuelas inglesas en Canadá deben asistir a escuelas francesas;²² *b*) todas las empresas que tengan más de cincuenta empleados deberán emplear el francés (para lo cual se les da algún tiempo para que se ajusten a esta condición), y *c*) toda la señalización comercial en otros lenguajes estaba inicialmente prohibida, luego fue limitada a ocupar, cuando más, la mitad del espacio otorgado al francés en la misma señal.

De hecho, estas estipulaciones de la Ley 101 pueden sonar demasiado fuertes a primera vista, especialmente cuando se nota que incluso los francófonos están obligados a enviar sus niños a escuelas

²² En el primer borrador de la ley, sólo los niños cuyos padres habían ido a escuelas inglesas en Quebec podían inscribirse también en escuelas inglesas; no obstante tal limitación fue declarada ilegal por la Suprema Corte el 26 de julio de 1984.

francesas, sin que se les permita hacer una “libre” elección sobre ese asunto. Éste es un buen ejemplo de la mezcla entre las dimensiones de la protección externa y las restricciones internas, que caracteriza a ciertas demandas de derechos diferenciados de grupo, según Kymlicka.²³ Es decir, para proteger a los quebequenses de la influencia-imposición (externa) del idioma inglés, se les prohíbe que envíen sus niños a escuelas inglesas. Sin embargo, antes de que existiera la Ley 101, no sólo se estimulaba a los inmigrantes a enviar a sus niños a escuelas inglesas, sino que incluso los francófonos estaban tentados a hacer eso, con frecuencia debido no a una elección de valores o a un modo de vida, sino porque (desgraciadamente) no había oportunidades de trabajo en francés y porque la educación en inglés era, de manera general, condición para acceder a trabajos de la clase media o a posiciones más razonablemente pagadas en todo tipo de negocios. Antes de la promulgación de la Ley sobre la lengua, los trabajadores francófonos con poco manejo del inglés solían quejarse por tener que laborar en un lenguaje “extranjero” en su propio pueblo, lo cual limitaba significativamente sus oportunidades de promoción.

Es cierto que, dadas las restricciones sociológicas y las contingencias empíricas de la situación, se podrían encontrar buenas razones desde un punto de vista liberal, tal como lo sugiere Kymlicka, para apoyar la Ley sobre la lengua de Quebec; es decir, incluso para proteger la lengua y cultura de Quebec hay que imponer *restricciones internas* a las elecciones de los quebequenses en esa área.²⁴ Hasta cierto punto es como si las estipulaciones de la Ley 101 estuvieran ahí para permitirles a los quebequenses seguir eligiendo vivir “a lo francés” y cultivar su cultura *distinta* si así lo desean. Sin embargo, enmarcar así el problema no explica los fuertes sentimientos que dicho pueblo mantiene hoy sobre el tema del lenguaje, cuando la situación de la lengua francesa ha mejorado significativamente —incluso en Montreal, donde ha estado realmente amenazada y está siempre más expuesta— y cuando no es probable que la Suprema Corte, después de que la Carta enmendó la Constitución, cambie las condiciones lingüísticas actuales en Quebec.

²³ Kymlicka, *Multicultural Citizenship...*

²⁴ *Ibid.*

Pienso que más que expresar su preocupación legítima sobre los derechos lingüísticos, los quebequenses quieren a través de la movilización y la campaña a propósito del tema del lenguaje manifestar su insatisfacción con la insultante falta de *consideración* que ven en las posiciones tomadas por el resto de Canadá respecto a las exigencias de reconocimiento de Quebec. Ya indiqué cómo las diferentes interpretaciones de los anglófonos y los francófonos sobre el significado del acuerdo que llevó a la creación del Dominio de Canadá en 1867, son percibidas por los quebequenses como una negación de su especial contribución a la conformación del país. Además, existen muchos capítulos de la historia reciente de Canadá que han sido vividos por los quebequenses como una negación ofensiva de su dignidad como pueblo: desde los debates sobre la conscripción durante las dos grandes guerras (cuando no se le dio la atención adecuada a la postura crítica de Quebec) hasta la *repatriación* unilateral (sin el consentimiento de Quebec) de la Constitución en 1982. En esta misma vena, los quebequenses resienten la falta de reciprocidad en el resto de Canadá hacia las facilidades ofrecidas para los anglófonos en Montreal, donde éstos han tenido acceso a buenos servicios educativos y de salud en inglés, en tanto que los francófonos en el resto de Canadá tienen que arreglárselas en inglés y se les presiona para que se asimilen. Sin embargo, quizá el ejemplo más ofensivo e impresionante de esta falta de reconocimiento expresada por los quebequenses en la vida cotidiana es la ultrajante expresión *speak white!* (habla como blanco; es decir, habla inglés) que no hace mucho le era dirigida a los francófonos por los vendedores de tiendas departamentales del centro de Montreal.

Tal percepción de *desconsideración* no puede ser totalmente disociada del debate sobre el lenguaje por dos razones: 1) La falta de sensibilidad en el resto de Canadá hacia la preocupación de Quebec con la protección de la lengua y la cultura francesas se percibe como una negación de su igualdad respecto del inglés, lo que dada la historia del país aparenta ser un rechazo de su contribución original por lo que resulta ofensivo; y 2) para los francófonos, en particular, el lenguaje es un indicador muy importante de identidad social y, por tanto, está estrechamente conectado con las ideas sobre ciudadanía. Como he tratado de mostrar, la situación es aún más difícil porque

las diferencias de perspectiva entre anglófonos y francófonos tampoco pueden dissociarse de una gran cantidad de malentendidos mutuos. Esto ha sido expresado frecuentemente por los propios canadienses a través de la idea de las *dos soledades* que no se han podido unir todavía. La distancia aquí es particularmente grande cuando uno compara el punto de vista de Quebec con el que comparten las provincias en el Occidente. Mientras que el primero considera sus reclamos como una demanda de derechos legítimos, el segundo los percibe como un intento de obtener mayores privilegios injustificados. Los votos en el referendo sobre el Acuerdo de Charlottetown, arriba mencionado, constituyen un buen ejemplo de estas desavenencias.

Si la petición quebequense de reconocimiento —o su resentimiento por supuestos *actos de desconsideración*— puede ser justificada, la percepción de las provincias occidentales tiene algún sentido cuando se mira en el marco de su experiencia inmediata o desde su propio horizonte histórico. El hecho es que, más allá del conflicto de intereses en juego en este debate, a ambos lados les resulta difícil ponerse en el lugar del otro y resolver sus diferencias, no necesariamente para eliminar divergencias, sino para comprenderlas mejor. No para exterminar la disensión, sino para construir un *consenso (overlapping consensus)*, aun si la mejor manera de lograrlo es a través de una asociación negociada, como han sugerido Gibbins y Laforest.²⁵ El acuerdo negociado o compromiso con los nuevos términos de la relación debería apoyarse no sólo sobre bases lógicas, sino estar adecuadamente articulado con las perspectivas de ambas partes, pero también debería dejar lugar para el desarrollo de lazos emocionales y permitirle algún sentido de pertenencia a los quebequenses, así como a otros canadienses. Es decir, si las partes van a mantener una estrecha relación —ya sea dentro de un modelo federal o uno de asociación— no basta con estar de acuerdo sobre derechos específicos y procedimientos generales, sino que es importante valorar al otro y cultivar un reconocimiento mutuo de dignidad.

Sea como sea, los anglófonos no son los únicos que tienen dificultades para articular un discurso coherente de apoyo a las peticiones

²⁵ R. Gibbins y G. Laforest, eds., *Beyond the Impasse: Toward Reconciliation* (Ottawa: IRPP, 1998).

de reconocimiento y a hacer las adecuadas conexiones entre tales demandas y el respeto por los derechos individuales universalmente compartidos por todos los ciudadanos. No es sólo cierto que la mayor parte del tiempo los propios quebequenses dejan al debate político la dimensión moral, que está en el centro de la petición, sino que el argumento para el reconocimiento con frecuencia es enmarcado dentro de la lógica de los derechos universales o individuales, los cuales requieren un tratamiento uniforme. Con esto no sólo me refiero al enfoque sobre los aspectos legales de la demanda, cuyo significado no debería subestimarse, sino a la falta de articulación entre las demandas legales y los valores morales intrínsecamente asociados con la identidad cuya dignidad debe ser reconocida. Esto se muestra, por ejemplo, cuando los derechos lingüísticos se justifican con la definición de un territorio circunscrito (Quebec) que tiene prioridad por encima del grupo étnico o nacional que inicialmente lo colonizó (los quebequenses franceses), que es considerado como la fuente que enmarca la identidad para propósitos de la ciudadanía.²⁶ Esto es, sin una preocupación por articular este enmarcamiento con la naturaleza moral del insulto que motiva la demanda legal. Quizá podría decirse que la legitimidad de los derechos lingüísticos y su conexión con la identidad quebequense se consideran como dependientes de la universalización de esa identidad dentro de la provincia, la cual es tomada como la forma de gobierno significativa.²⁷

Por la misma razón, el compromiso de los quebequenses para apoyar los derechos individuales y la dificultad que existe para articular tales derechos con las demandas de reconocimiento, justificadas con base en identidades colectivas singulares, vuelve difícil que los quebequenses rechacen demandas de tratamiento igualitario cuando éstas se redactan en forma adecuada, aun si no encuentran un contexto apropiado de aplicación. El debate sobre la *separación* es un caso parti-

²⁶ No creo que Quebec pudiera legitimar sus demandas basándose en razones étnicas, tampoco critico el movimiento reciente de lo étnico hacia el nacionalismo territorial. Sin embargo, me gustaría poner el énfasis en la dificultad de justificar como derechos legales las demandas de reconocimiento sin transformar la identidad singular que le da sentido a una identidad universal, que podría ser compartida por todos.

²⁷ Es significativo que, entre todas las provincias, el único cuerpo legislativo que se conoce como Asamblea Nacional es el de Quebec.

nente. La posibilidad de una victoria de los soberanistas en el último referéndum —efectuado el 30 de octubre de 1995— suscitó un debate acerca de la posible división de Quebec si la provincia llegara a separarse de Canadá, puesto que las municipalidades de Quebec que desearan permanecer como parte de Canadá deberían tener el derecho de efectuar sus propios plebiscitos y de tomar una decisión autónoma.

Independientemente de los peligros que conlleva una política de división (como la de las recientes guerras étnicas en Europa del Este), debe señalarse que además de la similitud formal entre el referéndum de Quebec y el de las municipalidades, ninguno de los argumentos históricos enumerados anteriormente en apoyo de la demanda de Quebec se aplica a aquéllas. Esto se justifica exclusivamente con base en una concepción formal de tratamiento uniforme: si Quebec, como una subunidad de Canadá, puede elegir dejar la federación, las municipalidades, como subunidades de Quebec, deben tener el mismo derecho de elegir si abandonan también la provincia. Sin embargo y pese al hecho de que el territorio de Quebec se considera como una unidad sacrosanta (indivisible) por los quebequenses, el 13 de septiembre de 1997, *The Gazette* publicó los resultados de una encuesta realizada por SOM para *L'Actualité*, en la que 60 por ciento de la población de Quebec favorece el derecho que tienen las municipalidades de dividirse si así lo desean, en el caso de que Quebec se separe de Canadá. En otras palabras, aunque los quebequenses justifican sus exigencias de reconocimiento en el carácter *distinto* de una identidad específica, se angustian al negar derechos que se basan en una demanda formal para igualar o uniformar el tratamiento, los cuales no pueden encontrar una traducción adecuada en un contenido sustantivo o conexiones significativas a nivel empírico.

Como sucede con el equilibrio entre justicia y solidaridad (o los derechos y las identidades) en Estados Unidos, que vuelven invisibles los insultos morales, los *actos de desconsideración* son evidentes y efectivos para hacer una movilización política en Quebec, pero no resultan fácilmente concebidos como agresiones que están fuera de la ley. En ambos casos, sin embargo, el énfasis en los derechos individuales (jurídicos) conlleva un déficit de ciudadanía que es difícil de superar en un contexto liberal que evite conectar derecho e identidades, normas (o principios) y valores, o respeto legal y reconocimiento

moral. Desde la perspectiva brasileña, donde el desequilibrio que acabamos de mencionar va en la dirección opuesta, es interesante, por una parte, que la falta de *consideración* y la falta de reconocimiento de la dignidad pueden conducir a la falta de respeto de los derechos ciudadanos; y, por la otra, que como el mejoramiento de la condición de los derechos ciudadanos en Brasil o su ampliación en la vida cotidiana no depende de la promulgación de legislación apropiada sino de un cambio de actitud de los actores (tanto en los servicios públicos como en la sociedad), se puede decir que la final satisfacción de las demandas de Quebec (dentro o fuera de Canadá) no requiere sólo de legislación o cambios constitucionales, sino de un cambio de actitud.

* * *

Dos comentarios finales a manera de conclusión:

1. La invisibilidad de los insultos morales en Estados Unidos no evita que ocurran ni los mantiene a distancia. Al contrario, incrementa las posibilidades de que sucedan y, dada la falta de medios discursivos institucionales apropiados para enfrentarlos, hace la experiencia más dramática.
2. La dificultad para justificar la ilegalidad de los insultos morales en el contexto de Quebec y Canadá es un obstáculo significativo para alcanzar una negociación satisfactoria de la crisis constitucional. Primero, porque reduce el universo de alternativas legítimas a un *impasse*; y, segundo, porque mantener el statu quo con unos cuantos parches legales o realizar la separación radical sin negociación son solamente soluciones parciales, puesto que no enfrentan el verdadero problema e imponen costos altos e indeseables desde la perspectiva de ambas partes.

La industria editorial canadiense y la globalización

*Graciela Martínez-Zalce**

EL LIBRO QUE SE PRODUCE, EL LIBRO QUE SE LEE

En la era de la globalización, la fusión de empresas para los mercados transnacionales es una de las características principales. Las grandes casas editoriales absorben a las pequeñas; así, una sola firma posee varios sellos que funcionan por especialidad. Sin embargo, la industria editorial canadiense ha trabajado de una manera distinta. Varias páginas de Internet nos familiarizan con el panorama de dicha industria; están además los datos que proporciona Statistics Canada; así como artículos académicos que han delineado el panorama de este sector en la era de la globalización.¹

En Canadá, los libros los publican tanto las editoriales nacionales como las extranjeras, que producen títulos propios cubriendo todos los gastos y riesgos de la producción; se editan también libros mediante la adquisición de derechos; existe, además, la importación por diversas vías. Estos libros llegan a dos mercados con características muy diferentes: 82 por ciento es para el mercado de lengua

* Investigadora del Área de Canadá del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <zalce@servidor.unam.mx>.

¹ Rowland Lorimer y Eleanor O'Donnell, "Globalization and Internationalization in Publishing", *Canadian Journal of Communication* 17 (1992): 493-509. Rowland Lorimer, "Book Publishing", en Michael Dorland, ed., *The Cultural Industries in Canada. Problems, Policies and Prospects* (Toronto: Lorimer, 1996), 3-34.

inglesa, dominante no sólo porque origina un número significativo de títulos sino también porque importa y distribuye; los libros en francés son más caros. La publicación de libros trabaja con bajos niveles de ganancia, puesto que la mayoría de las compañías son pequeñas y un gran número de éstas tiene una orientación académica.

Lorimer presenta una serie de estadísticas muy interesantes para entender el comportamiento de la industria editorial canadiense frente a los embates de la globalización.²

En 1992, se dio un incremento de 52 por ciento en la publicación de títulos de autores canadienses; además de que se había incrementado la concentración de los editores en los autores canadienses. Estos últimos venden 3.5 más títulos que los autores extranjeros publicados por firmas canadienses y ocho veces más que los extranjeros publicados por firmas extranjeras. Los libros de autores canadienses aumentaron su venta interna y de exportación en 62 por ciento (calculado con base en la combinación de ventas nacionales y exportaciones). Lorimer afirma que éste es un descubrimiento valioso desde una perspectiva cultural cuyo significado es que las editoriales canadienses han contribuido bastante en la habilidad de articular las prioridades, realidades, imágenes y símbolos canadienses; han provisto a los autores canadienses con un vehículo efectivo para llegar al público, tanto así que, de hecho, las ventas de libros de estos autores han crecido más rápido que el mercado como un todo.³

De los títulos nuevos propios y de la reimpresión, 70 por ciento es de autores canadienses. Las ventas de autores canadienses editados en firmas de ese mismo país representan 96 por ciento de las ventas nacionales; 97 por ciento de las exportaciones de los *trade books*; 91 por ciento de todas las exportaciones de libros; y 98 por ciento de ventas al extranjero. Al agregar todos los datos, se demuestra el dominio de las editoriales canadienses (85 por ciento) en la producción de títulos, de títulos de autores canadienses (96 por ciento) y de número de firmas (288). Los editores canadienses dominan

² Los cuadros pueden consultarse en el artículo de Lorimer. No se incluyen porque para los fines de este texto me interesó ante todo la interpretación de los datos.

³ Lorimer, "Book Publishing", 10.

el mercado, ventas y producción de títulos; asimismo, casi monopolizan las ventas de exportación. Esto pone en duda el prejuicio de que son las editoriales extranjeras las que promueven el éxito internacional de los autores y autoras (volveremos a este punto más adelante, cuando nos refiramos a la traducción y edición en español). La conclusión a la que Lorimer llega es que las compañías canadienses son efectivas para la publicación y la mercadotecnia, debido a que su actividad predominante se basa en títulos de autores canadienses que pueden contener un alto significado cultural.

“Significado cultural”: en estas dos palabras radica la diferencia, porque la industria editorial canadiense, en su mayoría, sólo resulta económicamente exitosa gracias al subsidio que se le otorga. El Consejo de Canadá (Canada Council) entrega becas para libros (y programas de publicación) culturalmente significativos que hagan una contribución a la literatura canadiense en los siguientes géneros: literatura infantil, drama, narrativa, ensayo, poesía y cuento. El número de copias vendido con este programa se ha incrementado en 37 por ciento. En general, existe un compromiso con la idea de que la industria contribuye ampliamente a la sociedad en la generación de ideas, información y en el desarrollo de autores, pues numerosas firmas de todo el país se dedican a la búsqueda de títulos y autores.

Lorimer afirma que la vivacidad de la comunidad literaria canadiense y su perspectiva pancanadiense es testimonio de una política de la heterogeneidad; puesto que como política cultural, el impulso de la heterogeneidad es un arma poderosa.

Aunque con esto entremos en el terreno de la especulación (porque implica referirse a los contenidos), yo iría más allá en la interpretación, aunando esta conclusión a una anterior y haría radicar en ambas el éxito de la literatura producida por autores canadienses contemporáneos: las políticas de apoyo a la industria han florecido y la efectividad de ésta ha logrado reunir a los autores y autoras con un público lector que encuentra en ellos una interpretación de la realidad cercana y enriquecedora.

La política de la heterogeneidad responde a una condición de nuestra actualidad que se refleja en la literatura canadiense y que tiene que ver con la cuestión de los mundos traducidos, los cuales han desestabilizado las identidades culturales y se han convertido en la

base de nuevos modos de creación cultural. La literatura canadiense, en la que la traducción ha sido una actividad fundamental, refleja esta intensidad del intercambio cultural. Es una literatura exitosa producto de una sociedad que es un microcosmos de la aldea global.⁴

Paradójicamente, como se afirmó en líneas anteriores, la industria editorial canadiense se ha mantenido al margen de la globalización. En el rubro de las exportaciones, el mercado internacional asimismo ha incrementado su importancia para la industria editorial canadiense en tres formas: venta de libros, venta de derechos (para publicación de los títulos en otros lugares) y venta de servicios (asesoría), lo ha hecho dentro del mecanismo de la internacionalización. Las compañías canadienses son exportadoras activas; 34 por ciento de sus ganancias se producen en los mercados internacionales.

En este contexto, dos puntualizaciones resultan indispensables: se entenderá por globalización que los mercados para los productos terminados de los medios (cine, video, programas de televisión, grabaciones musicales, libros, revistas, periódicos) se extienden de ciertos centros en países desarrollados a otros también desarrollados y en vías de serlo; por internacionalización se entiende la forma subdominante de operaciones internacionales de los medios que se dirige a públicos mundiales y que ha existido desde largo tiempo atrás hasta la fecha, así como el comercio en productos realizados para públicos nacionales o comunidades de interés entre productores de medios localizados en diferentes naciones.⁵

¿Por qué sucede esto? Lorimer y O'Donnell señalan que, en nombre de la soberanía cultural, el gobierno federal canadiense ha desarrollado una política industrial siempre fuerte, con el fin de construir una industria editorial económicamente exitosa y de propiedad local. Las consecuencias de esta política son contradictorias por las siguientes causas: las prioridades industriales mezcladas con las metas culturales han llevado al apoyo de la posesión nacional, sin embargo, afirman, ésta cuenta menos que el tamaño de la firma para la orientación cultural de la producción (frente a la comercial); las

⁴ Para ahondar en el tema del posmodernismo en Canadá, véase Linda Hutcheon, *The Canadian Postmodern* (Toronto: Oxford University Press, 1988), e ídem, *Splitting Images. Contemporary Canadian Ironies* (Toronto: Oxford University Press, 1991).

⁵ Lorimer y O'Donnell, "Globalization...", 494.

prioridades de la industria siempre implican problemas de rentabilidad, no obstante, las firmas rentables por lo general tienen una orientación comercial. En la mentalidad de los hacedores de políticas, la rentabilidad se relaciona con el tamaño, por lo que se apoya más a las firmas nacionales grandes y rentables, pese a que, quienes contribuyen principalmente a la publicación de poesía y narrativa, en especial de óperas primas, son las numerosas firmas pequeñas y medianas, diseminadas por todo el país.

Para la comunidad editorial canadiense existen dos grupos de interés: las grandes editoriales deberían encaminarse a la globalización en los mercados de entretenimiento masivos, dispuestos a la distribución de productos mundiales; podrían hacerlo sólo hasta el grado de que, a través de cierta legislación, puedan proteger su territorio nacional; y, para las pequeñas editoriales de orientación cultural, sería importante apoyar la internacionalización y favorecer a los pequeños productores canadienses frente a los grandes productores extranjeros.

Lorimer y O'Donnell llegan a una conclusión importante, contraria a las leyes de mercado que rigen la globalización: la política más engañosa es la que asume que el apoyo a la industria, dirigido a los editores culturales, creará editores comercialmente exitosos con orientación cultural, capacidad y voluntad para convertirse en gigantes globales. La importancia estriba en que el éxito está comprobado en otro nivel: en el encuentro entre los libros y sus lectores.

EL LIBRO QUE SE VENDE, EL CANON QUE SE TRANSFORMA

Pese a todo, como se afirmó anteriormente, el caso de la industria editorial canadiense es una excepción en esta época. Los subsidios para la cultura desaparecen día con día. De las industrias culturales se espera que sean rentables.

Que el pez grande se coma al chico parece ser la norma en la industria editorial de hoy. Las empresas se fusionan, las grandes casas editoriales absorben a las pequeñas; así, una sola firma posee varios sellos que funcionan por especialidad. Las ferias del libro se asemejan a las bolsas de valores: los agentes que representan a los

autores se reúnen con los directores de las empresas para vender derechos de publicación en esta o aquella región geográfica. Se entregan premios que, mediante la formación de prestigio, crean comunidades interesadas en el libro galardonado y en el resto de la obra del escritor(a) laureado(a). Las editoriales, como cualquier empresa, quieren, entonces, recuperar su inversión: una vez impresa la obra, se reparten carteles, se organizan presentaciones para el público, entrevistas en los medios masivos, se hacen informes de prensa (*clippings*) con las reseñas acerca del libro.⁶

¿Cómo afecta esto a la formación del canon literario?⁷ Robert Lecker señala que es necesario investigar y criticar las fuerzas ideológicas y discursivas que conforman la jerarquía de lo que valoramos.⁸ El canon es la percepción de lo que es el mérito literario e, incluso en nuestros días, los valores asociados con la herencia canónica aún tienen poder e influencia sobre lo que se escribe, se publica y cómo se transmite o enseña.

Resulta innegable que, al menos hasta hace poco, el canon se formaba con base en criterios de autoridad relacionados con el valor estético que encontrarán en un libro los lectores, la crítica, la academia y una máxima que todos los que hayamos estudiado letras escuchamos alguna vez, el traslado del tiempo. El reconocimiento de estos valores se coronaba, entonces, con la traducción, el paso a una lengua distinta de la original y con la posibilidad de ingresar en otra tradición literaria. Así se convertía un texto en clásico de la literatura universal.

Para subrayar lo afirmado al inicio de este apartado, concuerdo con Lecker cuando señala que el examen ideal de cualquier canon debe

⁶ Para una perspectiva mexicana de este tema, véase Ricardo Nudelman, "Sobredosis. Apuntes sobre la situación actual del sector del libro", *Hoja por hoja, Reforma*, 6 de febrero de 1999. Ahí explica que el sector del libro no se ha escapado de los mecanismos de la globalización, donde a largo plazo quedarán sólo un puñado de grupos multimedia y de cadenas comercializadoras vinculadas con ellos que necesitan lanzar al mercado una gran cantidad de novedades para recuperar su inversión, a la que él denomina "libros de calidad flexible". Se suma a esta situación la ausencia de políticas de fomento a la lectura y de creación de lectores.

⁷ En este punto se me podrá objetar que ya existió un movimiento literario creado por los editores: el *boom* latinoamericano, el exotismo de nuestras tierras editado y promovido para los públicos europeos.

⁸ Robert Lecker, "Introduction", *Canadian Canons. Essays in Literary Value* (Toronto: University of Toronto Press, 1991), 3-16.

incluir el análisis de las fuerzas del mercado, de la industria editorial y la venta de libros (además, él añade varios puntos que yo no había tomado en cuenta: el desarrollo del currículum en las escuelas y universidades, los intentos gubernamentales por promover las letras nacionales y a sus propulsores, la difusión del valor literario en los periódicos, revistas, publicaciones académicas y libros).

Ahora bien, como las traducciones se contratan de la misma manera que las ediciones y, por ejemplo, con base en un estudio de mercado se decide que un autor —cuya obra es excelente, pero complicada por su estructura— se publicará en uno de los sellos menores —porque en su tierra, donde nadie es profeta, no ha vendido lo suficiente—, lo cual implica que el número de ejemplares tirados será pequeño y se distribuirán sólo localmente, mientras que a otro —de menor calidad, pero de más fácil lectura que, por tanto, garantizará ventas seguras— se le edita bajo la firma multinacional y se le distribuye en una muy amplia región geográfica, entonces sucederán dos cosas:

1. El tipo de reconocimiento que implicaba la traducción será el premio a las ganancias producidas por la venta del libro, no a su calidad literaria.
2. Los textos que se incluyan en tradiciones literarias ajenas no serán ni los más representativos ni los mejores de la propia.

¿Qué les queda, entonces, a los(as) autores(as)? Los canadienses (quienes cuentan con mayor fama) generalmente tienen un agente literario; en tanto que los demás deben establecer directamente vínculos con las editoriales extranjeras para promover su obra fuera de Canadá o esperar a que las casas editoras extranjeras se interesen por los títulos que han recibido premios y, por tanto, cubiertos con el aura del prestigio, puedan ofrecerse en un sello de calidad previamente asegurada.⁹

⁹ Agradezco al profesor Rowland Lorimer la respuesta al cuestionario sobre la traducción de obras canadienses.

La Conferencia Regional de Migración y la importancia del tema migratorio entre los países de América Latina, Estados Unidos y Canadá

*Mariana Gabarrot A.**

BREVE CONTEXTO DEL PANORAMA MIGRATORIO INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Nuestro continente se formó en parte por los flujos migratorios llegados de Europa: primero, durante los procesos de colonización y conquista; después, con los flujos de italianos, españoles, alemanes y demás nacionalidades que buscaron “hacer la América” a fines del siglo XIX y principios del XX. Quizá muchos de ellos sean nuestros abuelos y tatarabuelos. Este movimiento se revirtió a partir de los años cincuenta y sesenta, cuando América pasó a ser un lugar de expulsión de emigrantes que se desplazaban hacia Europa, pero sobre todo dentro del continente, en dirección a los países desarrollados (económicamente) del norte: Estados Unidos y Canadá.

El surgimiento de los movimientos migratorios de los países latinoamericanos tiene causas diversas, pero hay un consenso: la razón última de aquéllos fue el desarrollo desigual entre las economías, lo

* Profesora-investigadora del Programa de Estudios México-Estados Unidos de El Colegio de San Luis. Correo electrónico: <mgabarrot@edu.mx>.

que originó el desplazamiento de la mano de obra a lugares donde encontraba mejores salarios y calidad de vida. A lo anterior se suman las diversas crisis políticas y conflictos armados, que reflejaron un aumento en las tendencias a la emigración en subregiones y periodos determinados. Un ejemplo lo tenemos en los más de dos millones de refugiados centroamericanos que se distribuyeron en Norte y Centroamérica entre 1975-1985. De hecho, en los años setenta inició el primer intento gubernamental por documentar el fenómeno a través de un intercambio de la información del censo, concentrada en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) como parte de la Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), que se complementó con un segundo esfuerzo a cargo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que incluyó la recopilación de artículos e investigaciones especializados en el Centro de Información sobre Migraciones en América Latina (CIMAL).

Más allá de la documentación, el fenómeno migratorio se ha convertido en un tema más en los espacios de integración subregionales, por ejemplo, en Norteamérica estuvo sobre la mesa de discusión durante las negociaciones, sobre todo la de los acuerdos paralelos del TLCAN; en el Grupo Andino, dentro del Convenio “Simón Rodríguez” de integración socio-laboral; en Centroamérica, en la Organización Centroamericana de Migración; en el Mercosur está el subgrupo de trabajo número doce sobre “Migraciones y seguridad” y el número once sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social”.¹

La inclusión del tema migratorio en estos espacios indica que el fenómeno tiene importancia por lo menos a nivel subregional dentro de América, en parte debido a su creciente magnitud. Si se retoma el IMAL y analizamos dos periodos de censos en Centro y Norteamérica, el primero de 1961-1981 y el segundo de 1971-1991, observamos que:

¹ Lelio Mármora, “Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración” (Punta del Este, Uruguay, trabajo presentado en el Seminario Regional Latinoamericano. Políticas migratorias, integración y desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades de la presente década, Organización Internacional para las Migraciones, 22-26 de marzo, 1993.

- El total de migrantes aumentó de 18.4 millones a 24.7, su importancia relativa con respecto al total de la población pasó del 5 a 6 por ciento.
- Los inmigrantes de América Latina y el Caribe constituían 25 por ciento del total de personas nacidas fuera de su país de origen y pasaron a ser 36.12 por ciento.
- En ambos periodos, Canadá, Estados Unidos y México fueron los países que más inmigrantes registraron, pero es en Canadá donde los inmigrantes ocupan una posición relativa mayor respecto al resto de la población (16 por ciento). En este punto cabe aclarar que también aquí existe el mayor porcentaje de población proveniente de otros continentes (89 por ciento del total de inmigrantes en el segundo periodo).²

Me permito hacer referencia a estos países porque, como veremos, son los que en un principio conforman la Conferencia Regional de Migración (CRM). Sin embargo, es importante señalar que en Sudamérica y en el Caribe también se ha registrado, de manera general, un aumento en los flujos. Por ejemplo, en los años noventa, 2 200 000 latinoamericanos residían fuera de su país de origen, pero dentro de América Latina; de esa cifra, dos de cada tres se encontraban en Argentina, donde había —entre otras nacionalidades— una cantidad significativa de chilenos y paraguayos (280 000). Colombia informó la mayor magnitud absoluta de emigrantes con seiscientas mil personas. Asimismo, los flujos migratorios latinoamericanos y caribeños alcanzaron la cifra pico en 1970 y 1980 con más de cinco millones de personas, según la CEPAL y disminuyeron ligeramente a 4 551 642 en los noventa (menos cuatro millones). Ahora bien, hago hincapié en la cantidad pico de los ochenta, porque en este periodo se convulsionó bastante el ambiente político con conflictos armados en varios países, entre otros, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, así como la represión masiva de las poblaciones civiles en Chile, Argentina y Uruguay.

² Esto sólo es para darnos una idea de las magnitudes, no debemos olvidar que los censos tienden a subregistrar las cantidades de migrantes, sobre todo porque quienes viajan de manera temporal rara vez son censados. Véase Lelio Mármora, “El fenómeno migratorio regional en América Central y del Norte. Políticas y gobernabilidad” (Puebla, I Conferencia Regional de Migración 11-14 de marzo de 1996).

Sin embargo, pese a los acuerdos de paz y las transiciones a la democracia que caracterizaron el fin de siglo, los movimientos migratorios continúan: primero, porque las condiciones económicas y las ventajas materiales de Canadá y Estados Unidos o ciertos sectores de producción en el sur de México y Argentina siguen siendo atractivos para los trabajadores latinoamericanos; segundo, porque además de las causas económicas, la migración implica un proceso social en el que se entretajan relaciones de amistad y parentesco que permiten dar una continuidad a los movimientos.

En este sentido, hay países con una larga tradición de migración, para mencionar un caso clásico de este tema, me remito a los emigrantes mexicanos que desde el siglo XIX viajan al sur de California y Texas para trabajar en el agro estadounidense. También se ha integrado la mano de obra en acuerdos gubernamentales, sobre todo de carácter temporal, como es el caso de Canadá con México y Estados Unidos.

LA CONFERENCIA REGIONAL DE MIGRACIÓN

En Puebla, durante 1990, en este contexto continental, surge la CRM como una instancia de diálogo entre países con flujos migratorios comunes dentro de la región centro y norteamericana. En la actualidad son países miembros Canadá, Estados Unidos, México, Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Todos representados por viceministros o subsecretarios de gobierno directamente involucrados en el control y asistencia a los migrantes. Se han integrado como observadores Jamaica, Argentina, Perú, Ecuador y Colombia, así como la OIM, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la CEPAL, la División de Población de Naciones Unidas (DPNU) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La CRM es el primer mecanismo que explícitamente busca institucionalizar la cooperación en la materia, abarcando aspectos no sólo de información sino también de unificación de políticas y acciones gubernamentales. Si se parte del reconocimiento de que la migración representa ventajas potenciales para los países de origen y destino, pero se establece como prioridad que ésta sea “ordenada” (en el

sentido de documentar y regular los flujos), se trata de buscar “un enfoque integral objetivo y de largo plazo sobre los orígenes, manifestaciones y efectos de la migración en la región” estableciendo seis temas centrales a tratar:

1. *Políticas migratorias*. Incluye intercambio de información y un compromiso de respeto a los derechos humanos de los migrantes.
2. *Vinculación entre desarrollo y migración*. Comprensión del fenómeno.
3. *Cooperación técnica*. Sobre todo en lo que respecta a mecanismos de control, capacitación de personal migratorio y reinserción de migrantes repatriados.
4. *Derechos humanos*. Respeto y protección de refugiados y población vulnerable, como mujeres y niños.
5. *Retorno de migrantes extrarregionales*. Coordinación entre gobiernos y organizaciones internacionales, estrategia regional.
6. *Combate al tráfico de migrantes*. Fortalecer el combate y fomentar la concientización social (Comunicado de Puebla).

Desde la fundación de esta conferencia, las ONG involucradas en el tema migratorio realizan una reunión paralela. En Puebla se envió un comunicado a los gobiernos, destacando sobre todo la necesidad de reconocer los derechos humanos de los migrantes y refugiados, además de llevar a cabo una intensa actividad de cabildeo que les da presencia en el proceso de Puebla.³

Después de este primer esfuerzo, se realizaron tres conferencias más, en las que se llegó a los siguientes resultados:

1. *Panamá 1997*. Se estableció un plan de acción complementando los seis temas mencionados con objetivos específicos y el compromiso de realizar actividades acordes con el mismo (Seminario sobre tráfico de migrantes, realizado en Nicaragua en 1998).
2. *Ottawa 1998*. Se formalizó un mecanismo regional de consulta, en el que participaron miembros a nivel técnico, encargados de preparar la agenda de las reuniones viceministeriales. Se abrió

³ Susan Gzesh, “Regional Governments and NGOs Initiate Discussion on Migration Issues”, *The Mustard Seed*, no. 21 (verano de 1998).

una sesión conjunta en la que los representantes de las ONG expusieron su postura y alternativas a los gobiernos y organismos internacionales. (Posteriormente se realizaron dos actividades del plan de acción: el seminario de derechos humanos, en Washington, en abril de 1998, y el Seminario de Migración y Desarrollo, en mayo de 1998.)

3. *San Salvador 1999*. Esta reunión tuvo como particularidad el reconocimiento de la vulnerabilidad de los países menos desarrollados, ante un caso como el del huracán Mitch que azotó a Centroamérica y el Caribe, así como la relación entre este tipo de fenómenos naturales y la emigración. Por lo tanto, hubo un consenso acerca de la necesidad de concentrar los esfuerzos internacionales en sectores estratégicos que generen empleo, con la garantía de que los proyectos de reconstrucción y desarrollo que se presenten a las diversas instituciones financieras internacionales incorporen explícitamente la consideración de la variable migratoria. También se estableció una secretaría virtual a través de Internet y vías de comunicación electrónica, misma que serviría de enlace para el intercambio de información y organización de las reuniones futuras. La siguiente se llevó a cabo en el año 2000 en Estados Unidos.

En estas cuatro conferencias se han manifestado ciertas características del proceso de Puebla, las cuales marcan la pauta para considerarlo, primero, un signo de la importancia del tema migratorio en el continente y, segundo, un reto para futuras investigaciones sociales.

La amplia cobertura geográfica y los temas del Plan de Acción de Panamá

Al integrar a países de Sudamérica y del Caribe, la conferencia regional se inserta indirectamente en los diversos espacios de integración citados al principio; esto, aunado a la vinculación del tema migratorio con elementos que han sido temas de negociación tradicionales en el continente (como el desarrollo en sus dos aspectos, económico y humano), vincula las decisiones tomadas en las reuniones viceministeriales con políticas de mayor alcance dentro de

cada país. Por ejemplo, el hecho de considerar el BID como una alternativa de financiamiento para los desastres del Mitch en Centroamérica nos habla de la generación de un plan de recuperación concertado y diseñado desde este foro multilateral, en el que la variable migratoria desempeña un papel crucial para la decisión de los lugares prioritarios de atención.

El reconocimiento de la necesidad de soluciones concertadas a los problemas generados por la migración

En este sentido, debo recalcar que me he referido a los flujos migratorios sólo aludiendo a sus lugares de origen y destino, sin mencionar características de documentación o indocumentación, esto con la intención de mostrar que el tema es relevante, sin considerar el estatus legal que se le asigne a los migrantes. No obstante, aquí retomo esta característica porque, hasta el momento, las políticas migratorias del continente se han distinguido por su unilateralidad enfocada al control fronterizo y se han asociado, de acuerdo con la OIM, a un control de carácter policial. Lo anterior ha tenido varias repercusiones, por ejemplo, una gran cantidad de personas deportadas y una violación de los derechos humanos al momento de la deportación. El reconocimiento de la necesidad del consenso marca la pauta de un cambio que aleja las políticas de la unilateralidad. Hasta qué punto dista esta medida de reflejarse directamente en la realidad de los migrantes en sí, es algo que quizá tendríamos que discutir. De cualquier manera, el foro cumple, desde el planteamiento de su plan de acción, con el intento de buscar este cambio.

El reconocimiento de las ONG como interlocutoras

Abre la posibilidad de un diálogo entre gobiernos y sectores comprometidos de la sociedad civil, mismo que en ocasiones no es propicio a nivel interno. En este sentido, a raíz del tema migratorio, la conferencia repercute en la dinámica gobiernos-ONG de cada uno de los países involucrados. Asimismo, estas organizaciones han demostrado un compromiso tanto con el proceso de Puebla, como con el tema migratorio, mismo que las ha llevado a recaudar una cantidad

significativa de información y experiencia que están dispuestas a compartir —esto se señala en los dos comunicados de Ottawa y de El Salvador, respectivamente— con las instancias de gobierno en acciones muy concretas, como la realización conjunta de talleres sobre derechos humanos.

Éstas son sólo tres características, cada una de las cuales deja un amplio margen de reflexión y expansión que queda sobre la mesa. De igual manera, cada una representa nuevos retos, como la concreción del plan de acción en medidas de desarrollo, por lo que hay que estar atentos al papel de la CRM en la recuperación centroamericana, por citar un ejemplo. La posibilidad de concertación en materia migratoria, más allá de los talleres y el intercambio de información, así como la probable realización de actividades conjuntas con las ONG.

En cuanto a la investigación social

Es posible que se atestigüe el surgimiento de una nueva forma de articulación de las relaciones entre gobiernos y las ONG que atienden problemas de trascendencia continental. También puede ser que, a la larga, la CRM sea un ejemplo de foros en los que se logre una convergencia en cuanto a principios básicos articulados en torno de una temática que rebasa los espacios de integración subregional para la generación de acciones concertadas.

Por último, en la vinculación de la migración y el desarrollo queda mucho por investigar, pero es un hecho que aquélla existe por lo menos a nivel político y a partir de la CRM observamos que puede utilizarse a favor de los países menos desarrollados.

Comparación de perfiles ideales en las relaciones de pareja entre estadounidenses y canadienses

*Eduardo de la Fuente-Rocha**

*María G. Henaine-Abed***

*Hugo Osnaya-Ortega****

ANTECEDENTES

Hace dos siglos, la escritora Madame de Stäel (1766-1817) definió poéticamente el amor así: “El amor es símbolo de eternidad que borra toda sensación de tiempo, pues arrasa con todo recuerdo acerca de un comienzo y todo temor acerca de un final”. Experimentamos así el eterno presente, el aquí y ahora.

El sostenimiento de una relación de pareja satisfactoria se fundamenta en el desarrollo integral del individuo. Los problemas de relación son huecos en la personalidad, partes que el individuo no ha podido desarrollar en sí mismo y que, por tanto, busca en otros individuos con la fantasía de complementarse.

La necesidad más profunda de las personas es la de superar su separatividad, de abandonar la prisión de la soledad. La única forma de alcanzar el conocimiento total de sí mismo consiste en el acto de

* Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Xochimilco.

** UAM Azcapotzalco.

** UAM Azcapotzalco.

amar: este acto trasciende las palabras, es una zambullida temeraria en la experiencia de la unión. No obstante, para ello es importante conocer a la otra persona y a uno(a) mismo(a) objetivamente para poder ver la realidad, dejar de lado las ilusiones (proyecciones) y la imagen irracionalmente deformada de aquélla, es decir, sustituir la zona de la fantasía por un *continuum* de conciencia. Sólo conociendo objetivamente, a través del contacto, se puede conocer al(a la) otro(a) en su esencia última mediante la experiencia del acto de amar.

MARCO TEÓRICO

Para Scott Peck, el amor es la voluntad de extender el sí mismo(a) para promover el crecimiento propio. Él propone que es importante entender que las personas podrían, para formar una pareja, estar motivadas por razones distintas del amor (encontrar en el[la] otro[a] lo que creo que no tengo, con la ilusión de que a través de él[ella] tendré lo que me falta) y afirma que lo que parece amor con frecuencia no lo es. También señala que el proceso del amor es uno extrañamente circular, pues al extender el propio ser de uno(a) (fronteras de contacto) se evoluciona. Para Peck, el acto de amar es, por tanto, un acto de autoevolución. No es posible dejar el propio desarrollo espiritual en favor del desarrollo de otro(a), ya que promover con fuerza a otro(a) implica antes habernos promovido a nosotros(as) mismos(as).

En cambio, Erich Fromm cree que la capacidad de las personas para amar es la respuesta a sus problemas.¹ La humanidad tiene hambre de amor, pero ser amado(a) no es más importante que amar a alguien. Es recíproca la necesidad de amar y de ser amado(a). De todos los potenciales y las dinámicas de la conducta humana, quizá el amor es el más activo y continuará siéndolo.

Para obtener un mayor conocimiento de los obstáculos que tienen los individuos para relacionarse con la pareja, se han desarrollado diversos estudios; por ejemplo, Adams ofrece una explicación de cómo se dan las relaciones del individuo, basándose en un estudio de seis meses dedicado a parejas en edad de asistir a la universidad,

¹ Erich Fromm, *El arte de amar* (México: Paidós, 1984).

las cuales mostraban un vínculo serio. Según este investigador, la atracción inicial se funda en cualidades bastante superficiales, como el físico, el carácter gregario, el porte y compartir intereses.

La relación se refuerza luego con las reacciones de otros, por el hecho de ser considerados una pareja, por sentirse confortables con la presencia del(la) otro(a) y por factores similares. La pareja inicia entonces una etapa de compromiso e intimidad que culmina en una mayor atracción entre ambos.

Para poder entender los bloqueos que un individuo tiene para relacionarse con mayor profundidad, es importante señalar algunos intro-yectos difundidos y aceptados en nuestra sociedad, que señalan lo que esperan tanto hombres como mujeres de su pareja, así como algunos prejuicios sociales o grupales que generan expectativas irreales que conducen a la insatisfacción o al bloqueo del individuo al buscar una relación de pareja satisfactoria. Estos supuestos forman parte de lo que Perls llama zona intermedia o zona de la fantasía, y están constituidos por distorsiones de la percepción de la realidad.

H.S. Strean menciona algunos patrones culturales que influyen en las expectativas que tienen las personas acerca de la pareja. Las mujeres que actualmente trabajan fuera del hogar, compiten activamente con los hombres y rechazan sus anteriores funciones de subordinación, su principal interés se centra en expandir sus horizontes personales, aun en detrimento de su hogar y de sus hijos. En el ámbito ideológico, el feminismo arguye que una mujer que se compromete con un hombre está colaborando para su propia opresión. Cada vez son más frecuentes las relaciones homosexuales estables que forman modos de relación que antes no se planteaban. La posibilidad de la bisexualidad es otro cambio importante en la definición de lo que es la relación de pareja y su conducta sexual.

Strean satiriza las expectativas culturales que tiene la sociedad estadounidense. Las mencionamos puesto que el contacto a través del cine y medios masivos de comunicación entre Estados Unidos y nuestro país tiene una gran influencia en la configuración de lo que hoy espera un sujeto de una pareja: se espera que una mujer casada (y ella misma lo piensa también) sea una combinación de compañera orgiástica, estimuladora intelectual y absorbidora catártica para su marido, además de ser una persona fuerte, independiente y eficiente en

el terreno profesional; una madre modelo, autoridad y amiga para sus hijos.

El marido debe ser gustoso y generoso, proveedor de bienes materiales y estimular el empleo de ella, un brillante conversador y, no obstante, respetar las necesidades de soledad e intimidad de su compañera; un eficaz colaborador en las tareas domésticas, desempeñar un papel estable como padre y ser un compañero sexual deseable.

El marido moderno se encuentra en un tremendo conflicto porque él a menudo despierta expectativas poco realistas: debe ser un atleta sexual consumado, una fuente de profunda sabiduría y proveedor de gran cantidad de dinero. Si su inevitable fracaso no le provoca un infarto o un obsesivo descontento consigo mismo, frecuentemente estará preocupado con la idea de que la vida podría ser más satisfactoria si su esposa fuese más maternal, tierna, comprensiva y femenina, pero al mismo tiempo extraordinariamente erótica, decisiva y brillante.

Las personas casadas parecen esperar que sus cónyuges sean omnipotentes, “que lo den todo, que lo sepan todo”, y puedan anticiparse a satisfacer sus necesidades y deseos antes de que éstos se expresen. Dadas estas demandas, no es sorprendente que gran número de parejas se divorcien y otras vivan insatisfechas. Todas estas demandas se van insertando poco a poco en el guión vital de la persona.

Para Perls, este último concepto involucra a una cantidad de personas que precisamos para mantener en alto nuestra autoestima: necesitamos de otros para alimentarnos y también para satisfacer nuestras necesidades sexuales, pero en muchas ocasiones la pareja es parte de nuestro argumento vital y el problema en la relación comienza cuando la pareja no “calza” en aquel guión vital.

Encontrar una pareja que nos complemente y nos ame es, pues, una fuerte necesidad en el ser humano, sin embargo, las oportunidades de encontrar una pareja adecuada son pocas cuando se vive en una sociedad donde el ritmo de vida es muy rápido y crece aceleradamente. El trabajo nos absorbe gran parte del día y el transporte hacia y del lugar de trabajo consume con frecuencia varias horas, lo cual aunado a las responsabilidades familiares y a las tareas domésticas reducen considerablemente las oportunidades de llevar una vida social activa para encontrar la pareja que buscamos.

Esta situación hace que las personas utilicen medios alternativos al contacto directo para tratar de conocer a un mayor número de personas, entre quienes podría encontrarse la pareja. En el pasado se había venido utilizando el correo y los clubes de amistad con este fin, pero, al popularizarse las computadoras personales y difundirse la Internet, ésta se ha convertido en un medio fácil y conveniente, además de rápido para tratar de encontrar pareja, esto lo demuestra la gran cantidad de personas que buscan establecer una relación a través de este medio.

En esta investigación se estudian las similitudes y diferencias existentes entre los guiones preestablecidos que pueden tener los hombres y las mujeres de Estados Unidos que buscan pareja, a través de la Internet, en comparación con los de Canadá. Conocer las expectativas físicas, sexuales, afectivas, culturales, intelectuales, de salud, etc., permitirán adentrarnos en el conocimiento de las personas de cada uno de estos países, conociendo las necesidades personales y de baja autoestima que pudieran quedar encubiertas en la búsqueda de una relación de pareja. Asimismo, el estudio permite conocer las cualidades y potencialidades de estas mismas personas.

METODOLOGÍA

Para este artículo se realizó una investigación a través de los registros obtenidos de sitios de la Internet, recogiendo una muestra representativa de 320 sujetos (hombres y mujeres), mayores de 18 años, residentes en Estados Unidos y Canadá, que permitió detectar las variables generales relevantes que estas personas buscan en una pareja en cuanto a aspectos físicos, sexuales, afectivos, culturales, intelectuales y de salud. Cada una de estas categorías se subdivide en subcategorías y se obtienen frecuencias de preferencia para cada país. Los resultados se obtuvieron con un nivel de confianza de 95 por ciento y un error estimado de 5 por ciento.

RESULTADOS

Análisis comparativo entre hombres y mujeres de Estados Unidos

Como se observa en el cuadro 1, la autopercepción varía entre mujeres y hombres, algunas de las características más citadas son, por ejemplo, la afición por el cine, en la que 40 por ciento de ellos y 28.6 por ciento de ellas afirman tenerla.

A 30 por ciento de los hombres le gusta cocinar, en tanto que el porcentaje de mujeres es de 14.3. En contrapartida, 28.6 de las mujeres prefiere salir a comer, en tanto que a sólo 20 por ciento de los hombres le gusta este tipo de actividad. Los varones mencionaron tener seguridad financiera en 20 por ciento de los casos y sólo 7.1 de las mujeres dijo contar con ésta. El sentido del humor se comentó en 40 por ciento de los varones y sólo en 14.3 de las mujeres. A hombres y mujeres les gusta la música (40 y 42.9 por ciento, respectivamente), en cambio, a 45 por ciento de los hombres le gusta viajar y solamente 7.1 de las mujeres lo desea.

Ser una persona agradable se menciona en los varones de manera contrastiva con las mujeres en 5 y 28.6 por ciento en cada género. Los hombres consideran ser atractivos en 20 por ciento de los casos, en cambio, las mujeres se perciben atractivas sólo en un porcentaje de 14.3. Entre los varones, 5 por ciento manifestó ser bondadosos; en las mujeres fue de 28.6. Ellos se definieron como educados en 20 por ciento de los casos; ser honestas e independientes 21.4 y 14.3 por ciento en cada concepto.

En cuanto a inteligencia, las mujeres señalaron serlo en un porcentaje de 35.7, en tanto que los hombres sólo lo mencionaron en 5 por ciento de los casos. Estar segura de sí misma se mencionó en 28.6 por ciento de las mujeres, mientras el sexo opuesto no lo señaló en absoluto.

En cuanto a lo que las personas desean de su pareja, el cuadro 2 muestra las características que se solicitaron en mayor número.

Las mujeres desean una pareja bondadosa en 14.3 por ciento de los casos; de los varones, 15 por ciento desea que sean comprometidas, independientes e instruidas. Tanto unos y otras esperan honestidad: ellos, en 20 por ciento de los casos, y ellas, en 28.6; asimismo desean

CUADRO 1
AUTOPERCEPCIÓN DE LOS ESTADUNIDENSES

<i>Característica</i>	<i>Varones (%)</i>	<i>Mujeres (%)</i>
Gusto por el cine	40	28.6
Gusto por cocinar	30	14.3
Comer fuera	20	28.6
Música	40	42.9
Viajar	45	7.1
Agradables	10	14.3
Alegres	5	28.6
Apasionados	15	14.3
Atractivos	20	14.3
Bondadosos	5	28.6
Comprometidos	5	0
Instruidos	20	7.1
Honestos	5	21.4
Independientes	0	14.3
Inteligentes	5	35.7
Leales	10	7.1
Optimistas	5	7.1
Gusto por los niños	10	0
Respetuosos	0	7.1
Seguros	0	28.6
Tienen seguridad financiera	20	7.1
Con sentido del humor	40	14.3
Actividades al aire libre	55	7.1
Bailar	5	7.1
Caminar	0	21.4
Deportes	20	7.1
Leer	15	14.3

en un porcentaje de 21.4 hombres inteligentes, y ellos sólo esperan en 10 por ciento que también lo sean. En 7.1 por ciento de los casos, las mujeres buscan la lealtad, y los hombres no consideraron

CUADRO 2
 CARACTERÍSTICAS QUE LOS ESTADUNIDENSES DESEAN EN UNA PAREJA

<i>Característica</i>	<i>Varones (%)</i>	<i>Mujeres (%)</i>
Agradable	0	0
Apasionada	10	21.4
Atractiva	30	21.4
Bondadosa	5	14.3
Comprometida	15	0
Instruida	15	0
Honesta	20	28.6
Independiente	15	0
Inteligente	10	21.4
Leal	0	7.1
Optimista	0	14.3
Gusto por los niños	5	7.1
Respetuosa	5	21.4
Romántica	10	14.3
Segura de sí misma	5	14.3
Con seguridad financiera	0	7.1
Con sentido del humor	35	14.3
Alegre	10	14.3

importante este concepto, lo mismo que el optimismo, deseado por las mujeres en 14.3 por ciento de los casos. Ellas sí desean, en 21.4 por ciento de los casos, que su pareja sea respetuosa; pero eso mismo sólo lo solicitó 5 por ciento de los varones.

Ellas desean que los hombres sean seguros de sí mismos en 14.4 por ciento de los casos y los hombres buscan eso en sólo 5 por ciento. Algunas mujeres (7.1 por ciento) desean que el hombre tenga seguridad financiera; en cambio, a los hombres no les pareció importante este aspecto en su contraparte. A ellos les interesó sobremanera (35 por ciento) que ellas tuvieran sentido del humor; en tanto que a ellas les importó tal rasgo del género masculino en 14.3 por ciento de los casos.

Para resumir lo anterior, se observa que a los hombres y las mujeres estadounidenses les interesa describirse como personas amantes de la música (40 y 42.9 por ciento, respectivamente); a 40 por ciento de ellos le gusta el cine y manifiestan tener sentido del humor y desean, en 35 por ciento de los casos, que ellas también lo tengan, en tanto que las mujeres se describen como inteligentes. En un nivel menor, los hombres de Estados Unidos se asumen como atractivos y educados; las mujeres, agradables, apasionadas, seguras de sí mismas y honestas. En el cuadro 3, se observan los resultados resumidos de cómo se describen mujeres y hombres de Canadá.

CUADRO 3
AUTOPERCEPCIÓN DE LOS CANADIENSES

<i>Característica</i>	<i>Varones (%)</i>	<i>Mujeres (%)</i>
Gusto por el cine	23.1	21.4
Gusto por cocinar	3.8	3.6
Comer fuera	11.5	10.7
Música	23.1	21.4
Viajar	15.4	7.1
Agradables	7.7	7.1
Alegres	15.4	17.9
Apasionados	15.4	10.7
Atractivos	15.4	14.3
Bondadosos	7.7	0
Comprometidos	7.7	0
Instruidos	7.7	7.1
Honestos	19.2	17.9
Independientes	3.8	3.6
Inteligentes	3.8	28.6
Leales	3.8	0
Optimistas	3.8	14.3
Gusto por los niños	7.7	3.6
Respetuosos	0	0
Seguros	0	7.1

CUADRO 3
 AUTOPERCEPCIÓN DE LOS CANADIENSES
 (continuación)

<i>Característica</i>	<i>Varones (%)</i>	<i>Mujeres (%)</i>
Con seguridad financiera	23.1	0
Con sentido del humor	26.9	21.4
Actividades al aire libre	23.1	28.6
Bailar	19.2	17.9
Caminar	23.1	21.4
Deportes	19.2	10.7
Leer	15.4	7.1

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE HOMBRES Y MUJERES DE CANADÁ

A los hombres y las mujeres canadienses agradan las actividades al aire libre (23.1 y 28.6 por ciento, respectivamente); salir a bailar, caminar, oír música e ir al cine les gusta a ambos en 20 por ciento de los casos; no les gusta cocinar (3.8 y 3.6 por ciento, respectivamente), tampoco comer fuera (11.5 y 10.7 por ciento); el deporte, la lectura y los viajes les gusta más a los hombres que a las mujeres. Son más apasionados los varones que las mujeres (15 y 10.7 por ciento, respectivamente); no se autodefinen como bondadosos, leales, comprometidos, independientes o educados, pero sí honestos (en 20 puntos porcentuales de los casos en ambos sexos) y con sentido del humor (26.9 en unos y 21.4 por ciento en las otras). La mujer se describe como inteligente en 28.6 por ciento de los casos en tanto que el hombre sólo lo hace en 3.8 por ciento. Asimismo, las mujeres se autodefinen como optimistas en 14.3 por ciento de los casos, en tanto que los hombres solamente en 3.8 por ciento.

En cuanto a lo que los canadienses buscan en una pareja, el cuadro 4 refleja los resultados obtenidos y llama la atención que tanto mujeres como hombres no muestren interés en las parejas románticas (3.8 por ciento en ambos casos). A los hombres les interesa que

las mujeres tengan sentido del humor (19.2 por ciento de los casos) y que sean seguras de sí mismas (11.5). A ellas también les interesa que los varones tengan sentido del humor (14.3) y seguridad financiera (10.7).

Sólo 3.8 por ciento de los varones y 3.6 de las mujeres buscan una persona apasionada. Ellas desean que la persona sea honesta (35.7 por ciento de los casos) y ellos sólo en 19.2 por ciento muestran esa inclinación. Al género femenino le interesa que ellos sean inteligentes (17.9), en tanto que al sexo fuerte únicamente le interesó eso en 11.5 por ciento de los casos.

CUADRO 4
CARACTERÍSTICAS QUE LOS CANADIENSES DESEAN EN UNA PAREJA

<i>Característica</i>	<i>Varones (%)</i>	<i>Mujeres (%)</i>
Agradable	0	7.1
Apasionada	3.8	3.6
Atractiva	11.5	7.1
Bondadosa	0	10.7
Comprometida	7.7	3.6
Instruida	3.8	7.1
Honesta	19.2	35.7
Independiente	7.7	0
Inteligente	11.5	17.9
Leal	0	0
Optimista	3.8	3.6
Gusto por los niños	0	7.1
Respetuosa	3.8	0
Romántica	3.8	3.6
Segura de sí misma	11.5	0
Con seguridad financiera	0	10.7
Con sentido del humor	19.2	14.3
Alegre	11.5	7.1

En general, los canadienses buscan pareja por medio de la Internet. Podemos decir que los hombres se describen sobre todo como personas con sentido del humor, con gusto por las actividades al aire libre, honestas y con estabilidad financiera, que buscan (en 19.2 por ciento de los casos) una mujer honesta e igualmente con sentido del humor. Por su parte, las mujeres se describen como inteligentes, con predilección por las actividades al aire libre y con sentido del humor, además de que buscan fundamentalmente en una relación a una persona honesta (35.7 por ciento de los casos).

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS ENTRE ESTADUNIDENSES Y CANADIENSES

El cuadro 5 refleja los resultados obtenidos al comparar cómo se describen las personas de ambos países, de ahí se observa que las actividades al aire libre son preferidas en forma diferente y significativa por los estadounidenses respecto de los canadienses (35.3 frente a 25.9 por ciento). También prefieren más ir al cine los primeros que los últimos (en un porcentaje de 35.3 frente a 22.2).

Una actividad que definitivamente distingue a los estadounidenses de los canadienses es la comida, ya que por una parte tienen el gusto por cocinar —a los primeros les gusta más esta actividad que a los segundos (23.5 frente a sólo 3.7 por ciento)—, por otra, a los estadounidenses les gusta salir a comer fuera de casa, pero los canadienses casi no lo prefieren (23.5 junto a 11.1 por ciento de los casos).

A los primeros les gusta más la música que a los canadienses, pues 41.2 por ciento de aquéllos lo disfrutaban, mientras que sólo 22.2 por ciento de los segundos. Un mayor porcentaje de los estadounidenses declaró su gusto por viajar (29.4), en tanto que los canadienses dijeron tenerlo en 11.1 por ciento de los casos.

Salir a bailar es preferido por los canadienses (18.5), pero los estadounidenses optan por esta actividad en 5.9 por ciento de los casos. También caminar, pues 22.2 por ciento de los casos en Canadá lo prefiere, aunque en Estados Unidos el porcentaje es de 8.8.

Los de este último país se definen como bondadosos y los del país vecino no tanto (14.7 contra 3.7 por ciento). Se describen también

como instruidos (14.7), seguros de sí mismos (11.8) y con seguridad financiera (14.7), este último porcentaje ligeramente superior al de los canadienses (11.1).

CUADRO 5

COMPARACIÓN DE LA AUTOPERCEPCIÓN DE CANADIENSES Y ESTADUNIDENSES

<i>Característica</i>	<i>Estadunidenses</i>	<i>Canadienses</i>	<i>Ambos</i>
Gusto por el cine	35.3	22.2	27.3
Gusto por cocinar	23.5	3.7	11.4
Comer fuera	23.5	11.1	15.9
Música	41.2	22.2	29.5
Viajar	29.4	11.1	18.2
Agradables	11.8	7.4	9.1
Alegres	14.7	16.7	15.9
Apasionados	14.7	13	13.6
Atractivos	17.6	14.8	15.9
Bondadosos	14.7	3.7	8
Comprometidos	2.9	3.7	3.4
Instruidos	14.7	7.4	10.2
Honestos	11.8	18.5	15.9
Independientes	5.9	3.7	4.5
Inteligentes	17.6	16.7	17
Leales	8.8	1.9	4.5
Optimistas	5.9	9.3	8
Gusto por los niños	5.9	5.6	5.7
Respetuosos	2.9	0	1.1
Seguros de sí mismos	11.8	3.7	6.8
Con seguridad financiera	14.7	11.1	12.5
Con sentido del humor	29.4	24.1	26.1
Actividades al aire libre	35.3	25.9	29.5
Bailar	5.9	18.5	13.6
Caminar	8.8	22.2	17
Deportes	14.7	14.8	14.8
Leer	14.7	11.1	12.5

Los estadounidenses, comparados con los canadienses, presentan una mayor tendencia a presentarse como personas apasionadas (14.7 frente a 3.7 por ciento). Por su parte, estos últimos prefieren presentarse en 18.5 por ciento de los casos como honestos. En ambos países, las personas se describen, considerablemente, con un buen sentido del humor: los estadounidenses en 29.4 por ciento de los casos y los canadienses en el 24.1. En el cuadro 6 se aprecia lo que las personas de los dos países desean de su pareja: los de Estados Unidos buscan una persona atractiva en 26.6 por ciento de los casos; en tanto que en el país vecino en sólo 9.3 puntos porcentuales. Asimismo, los estadounidenses buscan a alguien respetuoso en una pro-

CUADRO 6
CARACTERÍSTICAS QUE LOS ESTADUNIDENSES Y CANADIENSES
DESEAN EN UNA PAREJA

<i>Característica</i>	<i>Estadunidenses</i>	<i>Canadienses</i>	<i>Ambos</i>
Agradable	0	3.7	2.3
Apasionada	14.7	3.7	8
Atractiva	26.5	9.3	15.9
Bondadosa	8.8	5.6	6.8
Comprometida	8.8	5.6	6.8
Instruida	8.8	5.6	6.8
Honesta	23.5	27.8	26.1
Independiente	8.8	3.7	5.7
Inteligente	14.7	14.8	14.8
Leal	2.9	0	1.1
Optimista	5.9	3.7	4.5
Gusto por los niños	5.9	3.7	4.5
Respetuosa	11.8	1.9	5.7
Romántica	11.8	3.7	6.8
Segura de sí misma	8.8	5.6	6.8
Con seguridad financiera	2.9	5.6	4.5
Con sentido del humor	26.5	16.7	20.5
Alegre	11.8	9.3	10.2

porción de 11.8 por ciento; en cambio, los canadienses no ponen atención a este aspecto, pues lo declararon como importante en 1.9 por ciento. Lo mismo puede decirse del romanticismo, al que los estadounidenses desean en 11.8 por ciento de los casos y los canadienses sólo en 3.7.

La seguridad financiera es un poco más importante para los canadienses que para los estadounidenses (5.6 y 2.9 puntos porcentuales), aunque se advierte que en los dos casos el porcentaje es bajo. En ambos países, las personas buscan a un ser honesto (Estados Unidos 23.5 y Canadá 27.8 por ciento). En ambos países, declararon interesarse en 14.7 por ciento de los casos por una persona inteligente, e igualmente declararon que desean una persona con sentido del humor, aunque en el caso de los estadounidenses se dio en 26.5 por ciento de los casos, en relación con los canadienses de sólo 16.7.

CONCLUSIONES

Al realizar esta investigación, sobresalió el hecho de que, en general, las personas que buscan pareja a través de la Internet ofrecen mayor información sobre sí mismas en términos de sus gustos y cualidades que las características que solicitan, por ejemplo, es común encontrar personas que se describen utilizando diez o más adjetivos, y cuando hablan de lo que desean de su pareja, recurren a frases como “alguien con quien pueda envejecer”, o “alguien que comparta su vida conmigo”. Al solicitar características específicas, es relevante que el aspecto físico no ocupa un lugar muy importante, siendo solicitado solamente en 15.9 por ciento del total. La característica más deseada fue la honestidad (26.1), seguida del sentido del humor (20.5). Otro aspecto destacado fue que la edad promedio de la gente del estudio, es de 37 años, debido quizá a que con el paso de los años quienes buscan pareja encuentran cada vez menor número de personas solteras o con disposición de entablar una relación de pareja, pues, al casarse las personas dejan de estar disponibles, y esto ocurre muy a menudo antes de los treinta años.

En cuanto a la autodescripción, el rasgo más sobresaliente fue el sentido del humor (21.6); en segundo y tercer lugar la inteligencia (17),

honestidad y ser atractivo (ambos en 15.9 por ciento); el menos usado fue el respeto (1 por ciento).

En relación con las diferencias entre estadounidenses y canadienses, al describirse a sí mismos, los primeros manifestaron un gran interés por la música (41.2), mucho mayor que el de los canadienses (22.2). El gusto por el cine y las actividades al aire libre arrojaron 35.3 por ciento de la preferencia; en las dos naciones lo que menos les gusta es bailar (5.9), seguido de caminar (8.8). Las cualidades y adjetivos más frecuentemente mencionados fueron el sentido del humor (29.4), igual que los canadienses, con 24.1 por ciento; seguido de inteligente (17.6); las menos citadas fueron compromiso y respeto (2.9).

Por su parte, los canadienses prefieren las actividades al aire libre (25.9), caminar (22.2), escuchar música e ir al cine (ambos en 22.2 por ciento de los casos). Se autodefinieron como personas con sentido del humor (24.1), honestas (18.5) e inteligentes (16.7). Tocante a lo que desean en su pareja, lo más solicitado entre los estadounidenses es el sentido del humor (26.5), que la persona sea atractiva (26.5) y honesta (23.5), en cambio, los canadienses prefieren la honestidad (27.8), el sentido del humor (16.7) y la inteligencia (14.8), y atractivos tan sólo lo desea 9.3 por ciento de los casos.

En resumen, las principales diferencias entre estadounidenses y canadienses en cuanto a su autodescripción consisten en que los primeros tienen mayor gusto por la música que los segundos, lo mismo que un mayor gusto por las actividades al aire libre y los viajes; en tanto que los canadienses tienen predilección por la caminata y el baile. Ambos casos tienen en común un especial interés por poseer sentido del humor. En cuanto a lo que desean en especial de su pareja, se observa que los canadienses optan ante todo por la honestidad, mientras que los estadounidenses —aunque también lo desean— buscan más el sentido del humor y que la persona sea atractiva.

Índice general de la obra

VOLUMEN 1, ESTADOS UNIDOS

Introducción general

Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau

Presentación

Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau

CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICA: DEBATES ACTUALES

Viejas y nuevas discusiones en torno al federalismo

Paz Consuelo Márquez-Padilla

La teoría política en Estados Unidos y los debates alrededor del liberalismo

Patricia de los Ríos

Pragmatismo y globalismo en la filosofía política estadounidense

José Luis Orozco

Debates internacionales en torno a políticas sociales

Cristina Rojas

El debate jurídico contemporáneo entre realismo y posmodernismo en Estados Unidos

Raúl Ávila Ortiz

**El voluntarismo en Estados Unidos
y el debate de Robert Putnam**

Paul Rich

LA ACTUAL POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

**La política exterior de Estados Unidos: cambios
de fin de siglo en su formulación e interpretación**

Remedios Gómez Arnau

La postura de Estados Unidos sobre el cambio climático

Edit Antal

**La política exterior de Estados Unidos después de la guerra
fría y el presupuesto para la defensa: algunas tendencias**

María Cristina Rosas

VOLUMEN 2, ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Presentación

*Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández
del Castillo y Remedios Gómez Arnau*

POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES CON AMÉRICA LATINA

**Estados Unidos y las relaciones interamericanas
ante el nuevo milenio**

Jorge Hernández Martínez

**Fidel Castro en la perspectiva estadounidense.
El primer año de revolución**

Enrique Camacho Navarro

**Estados Unidos y la militarización del combate
antinarcóticos en América Latina.**

Tendencias e interrogantes actuales

Silvia Elena Vélez Quero

POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

**Las políticas exteriores de Estados Unidos y México:
una perspectiva comparada**

Rafael Velázquez Flores

**El servicio consular y la protección a connacionales
al norte y al sur del Bravo**

Nicolás Cázares Castro

**El nativismo en la política migratoria estadounidense
del siglo xx**

Mónica Vereá

**Migraciones y derechos humanos: el caso
de los trabajadores mexicanos indocumentados**

Luis T. Díaz Müller

**Integración económica y competitividad:
México y Estados Unidos**

Pablo Ruiz Nápoles

**Regulación laboral y globalización: propuestas,
agenda e implicaciones en México**

Graciela Bensusán

**México bajo la lupa del Acuerdo de Cooperación
Laboral de América del Norte**

Mario Ortega Olivares

VOLUMEN 3, CANADÁ

Presentación

Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau

POLÍTICA Y ECONOMÍA

Canadá: entre la promoción de una política económica internacional y el desarrollo sustentable

Teresa Gutiérrez-Haces

La evolución histórica de la participación de Canadá en la OTAN

María Cristina Rosas

Tendencias y desarrollo de la política de seguridad canadiense

Athanasios Hristoulas

Las negociaciones con un gigante: análisis de la propuesta canadiense para el ALC

Vilma E. Petráš

GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN

Individualismo, identidades colectivas y ciudadanía: Estados Unidos y Quebec vistos desde Brasil

Luís R. Cardoso de Oliveira

La industria editorial canadiense y la globalización

Graciela Martínez-Zalce

**La Conferencia Regional de Migración
y la importancia del tema migratorio entre los países
de América Latina, Estados Unidos y Canadá**

Mariana Gabarrot A.

**Comparación de perfiles ideales en las relaciones
de pareja entre estadounidenses y canadienses**

*Eduardo de la Fuente Rocha, María G. Henaine-Abed
y Hugo Osnaya Ortega*

Desde el Sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI, volumen 3, *Canadá*, de Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau (coordinadores), se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de julio de 2003. La producción editorial estuvo a cargo de Formas e Imágenes S.A. de C.V. Av. Universidad 1953, edif. 2, local 1, Copilco el Bajo, Coyoacán 04340. En su composición se usaron tipos Garamond y Helvética de 8, 11, 12, 14, 24 y 36 puntos. Se tiraron 300 ejemplares más sobrantes sobre papel cultural de 90 gramos. La formación la realizó María Elena Álvarez Sotelo. La edición estuvo al cuidado de Hugo Espinoza y Astrid Velasco Montante.

