

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 áspere 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 provenido 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 geoeconómico 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.