Los tratados de libre comercio: la nueva constitución de Canadá

STEPHEN CLARKSON*

Las constituciones y el cambio internacional

El mundo de los años noventa se caracteriza por el conflicto y la confusión: conflictos intra e interestatales; confusión sobre las características de las incipientes estructuras políticas y económicas. El caos geopolítico se acompaña de una gran inseguridad analítica: las nuevas realidades no encajan en las antiguas categorías de Estado-nación.

Ante las mudanzas de la economía política en este fin de siglo, el concepto clásico de "constitución" está en entredicho. A lo largo de los tres últimos siglos, cuando el sistema mundial incluía un conjunto de estados con amplia autonomía, el concepto de constitución denotaba documentos formales y acuerdos no escritos que reflejaban y daban cuerpo al equilibrio de fuerzas sociales, étnicas y regionales de un régimen político. Consagrados por escrito o establecidos por la práctica jurídica, los seis atributos básicos de las constituciones eran los siguientes:

1) Describían las instituciones responsables de dictar políticas, con autoridad sobre la totalidad del sistema.

2) Definían los poderes y fijaban límites a los actos de las instituciones políticas.

3) Establecían los derechos de los ciudadanos.

4) Sus preceptos se hacían cumplir mediante mecanismos formales o informales.

* *Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Toronto. Traducción: Nelly Wolf.*

5) Debía legitimarlas algún método de ratificación.

6) Sólo podían enmendarse conforme a fórmulas específicas.

Con buenas razones, los estudiosos de las constituciones restringieron su interés al funcionamiento interno de los estados, ya que –salvo los sistemas imperiales– las relaciones interestatales eran demasiado anárquicas para incluirlas en un paradigma basado en el principio de la ley aplicable.

Una de las consecuencias de la globalización militar, tecnológica, económica y cultural ha sido la pérdida de autonomía de los Estados-nación, que aceptan cada vez más obligaciones ante los regímenes internacionales. La internacionalización de las restricciones mundiales puede observarse, en su forma más madura y articulada, en la Comunidad Europea: sus miembros han acatado nuevas disciplinas a cambio de participar en las instituciones supranacionales del continente. Los tratados y las leyes que crearon la nueva Europa durante los años transcurridos desde la segunda guerra mundial pueden considerarse constitucionales porque sus miembros establecieron un aparato supranacional para elaborar políticas; impusieron nuevos límites a las acciones individuales de los Estados-nación; definieron sus derechos; acordaron los mecanismos de aplicación y enmienda, y se legitimaron mediante procesos de ratificación realizados por cada gobierno participante.

En marcado contraste, la evolución gradual de América del Norte durante la última centuria hacia un estado continental se impulsó apenas a finales de los ochenta, más por las fuerzas de la integración económica y la asimilación cultural que por claros objetivos políticos articulados por las élites nacionales. Los recientes acuerdos comerciales entre Canadá, México y Estados

Unidos constituyen un drástico cambio hacia la formalización de procesos previos de continentalización. Reflejan la respuesta estratégica de Estados Unidos al cambio en su posición mundial y tienen drásticas repercusiones en la postura política de sus dos vecinos.

En los decenios inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, cuando Estados Unidos disfrutaba la fase dominante y benevolente de su hegemonía mundial, su Congreso se mostró renuente a ceder una pizca de su soberanía a un organismo supranacional. Por ello el GATT nació débil y ató las manos de sus miembros más pequeños de modo tan holgado como las de la superpotencia capitalista. En el apocalíptico entorno de la guerra fría, Estados Unidos acordaba generosamente con sus aliados, ante los cuales se conducía como el *primo inter pares* en los organismos internacionales que manejaron las interrelaciones del mundo industrializado.

Después de 1970, cuando vio desafiada su primacía económica e ingresó a la fase de deterioro de su trayectoria hegemónica,[1] Estados Unidos comenzó a desplazar su energía diplomática de los imperativos ideológicos de la guerra fría a objetivos más comerciales de la paz fría. Washington llegó a pensar que sus competidores europeos y asiáticos utilizaban sus políticas gubernamentales para dar a sus exportadores ventajas indebidas al tiempo que protegían sus propios mercados con mecanismos que impropiamente excluían a los productos estadounidenses.

La doctrina comercial de Estados Unidos supuso que sus corporaciones transnacionales podían seguir triunfando en los mercados mundiales si sólo se enfrentaran en una "cancha pareja". La diplomacia comercial de este país se puso entonces a nivelar el terreno internacional, usando su influencia para alterar las reglas elaboradas por las instituciones mundiales.

A finales de los años setenta, la Ronda de Tokio del GATT amplió el acuerdo comercial multilateral más allá de la simple reducción de impuestos a las importaciones para incluir límites a barreras no arancelarias como las medidas compensatorias y el *antidumping*. En la OCDE se acordó un código de conducta para las inversiones, en el cual se define el principio de "trato nacional": las políticas para las empresas nacionales deben aplicarse, sin discriminación alguna, a las empresas extranjeras. Como resultado de esta agenda aumentaron cada vez más las presiones externas sobre las defensas económicas de los países más pequeños de la OCDE y las del Tercer Mundo, al tiempo que las fórmulas del Estado keynesiano de bienestar y la industrialización sustitutiva de importaciones dejaban de asegurar prosperidad y alto empleo. Más que proteger su sociedad nacional contra los depredadores del mundo exterior, los Estados-nación se vieron obligados a responder a las demandas de un mercado globalizador que exigía de los sistemas políticos la reducción del proteccionismo. El Estado se estaba "internacionalizando" como parte de un sistema mundial de toma de decisiones.[2] El precio de pertenecer a las instituciones de comercio mundiales fue aceptar las exigencias, crecientemente intrusivas, de avenirse a estándares definidos internacionalmente en materia de política social, industrial e incluso ambiental.

Aunque los negociadores comerciales hablaban en términos de barreras arancelarias y no arancelarias, Estados Unidos no cesó de agregar otras frases a la agenda internacional para lograr un clima político favorable: la propiedad intelectual (el derecho de las corporaciones a beneficiarse de sus patentes y tecnologías en otros países); el libre flujo de información (trasmisión de todo tipo de datos sin trabas políticas); los servicios (financieros, profesionales, turísticos y administrativos que no entrañan intercambio de mercancías, pero representan enormes transacciones financieras). Washington estaba convencido de que en estos campos que suponen alta tecnología y telecomunicaciones, las transnacionales estadounidenses gozaban de una significativa ventaja comparativa, cuya explotación haría mucho para restaurar su vacilante posición en el mundo hasta bien entrado el siglo XXI.

Estados Unidos se volvió mucho más exigente con sus socios comerciales. Con el bloque soviético de rodillas, ya no consideró necesario atender las prioridades económicas de sus socios para ganar su colaboración militar. Así, en Washington se comenzó a poner cuidadosa atención a las prácticas "indebidas" de sus socios comerciales más pequeños, fueran ricos o pobres. En cuanto a Canadá, la agenda económica fue más lejos y el precio político resultó considerablemente más elevado.

Canadá y la economía política continental

Los esfuerzos de Canadá en la posguerra para construir un Estado keynesiano de bienestar bajo el gobierno de un partido liberal de centro-derecha dieron como resultado un alto nivel de vida a lo largo de tres décadas. Pero esa experiencia careció de premisas sólidas. Durante la guerra fría, la gran riqueza canadiense se derivó de una serie de industrias primarias tradicionales, de bajo valor agregado, altos volúmenes y orientación exportadora cuyo principal mercado estaba en las etapas productivas iniciales de las transnacionales integradas de Estados Unidos. Un Estado moderadamente intervencionista redistribuía el ingreso proveniente de los recursos básicos para crear un grado considerable de equidad social en las regiones menos desarrolladas del país y apoyar un fordismo un tanto ineficiente, de

1. Hegemonía "depredadora" comparada con la "benévola". Véase Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1987, p. 90.

2. La internacionalización del Estado. Véase Robert W. Cox, "Production and Hegemony: Toward a Political Economy of World Order", en H.K. Jacobson y D. Sidjanski (eds.), *The Emerging International Economic Order: Dynamic Processes, Constraints and Opportunities*, Sage Publications, Beverly Hills, 1982, p. 53.

altos salarios, sustitutivo de importaciones basado fundamentalmente en la protección arancelaria y en plantas industriales que eran extensiones de transnacionales estadounidenses.[3]

En tales condiciones, muchos sectores de la economía canadiense se integraron al continente. En 1958 se abandonó la producción independiente de sistemas de aviones de combate completos y el complejo industrial militar del país se integró de manera formal al de Estados Unidos mediante el Acuerdo de Producción Compartida para la Defensa (Defense Production Sharing Arrangement) de 1959, justo un año después de que la defensa aérea canadiense fuera absorbida estratégicamente por el *North American Air Defense Command* (Comando Norteamericano de la Defensa Aérea). La producción de automóviles, controlada casi por completo por cuatro empresas estadounidenses, se racionalizó en escala continental al firmarse el Pacto Automovilístico (Auto Pact) de 1965.

Más allá de tales acuerdos formales, muchos sectores de la vida canadiense quedaron completamente absorbidos por los correspondientes de Estados Unidos. Las industrias de la cultura de masas (televisión de entretenimiento, cine, publicidad, deportes profesionales) tenían escaso contenido nacional, a menos que hubiera regulación gubernamental explícita o producción del sector público. A hurtadillas Canadá se iba continentalizando y su gobierno desempeñaba un papel ambivalente a veces facilitando la estadounidización, a veces defendiendo cierto grado mínimo de autonomía. Por ejemplo, la Comisión Canadiense de Radio, Televisión y Telecomunicaciones podía aprobar en el mismo año la introducción de la televisión por cable (con lo cual en realidad se recorrió la frontera cultural estadounidense 300 kilómetros al norte) y legislar sobre los reglamentos de contenido nacional, que crearon un espacio de programación reservado a la trasmisión de la producción artística canadiense.

Pese a que el proceso de integración entre Canadá y Estados Unidos no se formalizó en un documento o una institución, había claros indicios de que se estaba desarrollando un Estado continental con una constitución basada en la costumbre.

Instituciones comunes para establecer políticas

Más allá de la esfera militar creada por el Comando Norteamericano de la Defensa Aérea, la elaboración de políticas continentales corrió a cargo, principalmente, de las transnacionales del sector privado. Como los cambios en las políticas macroeconómicas y en la estrategia militar de Estados Unidos afectaron a Canadá de modo muy directo, como si se tratara de su propio territorio, los políticos canadienses solicitaron a menudo excepciones de ciertas medidas especialmente nocivas, las que se les concedieron con igual regularidad.

Limitaciones del gobierno

Washington aceptó límites a su mayor poder sobre Canadá en tanto Ottawa apoyara su política anticomunista y dejara de obstaculizar al capital estadounidense en suelo canadiense.

Derechos ciudadanos

Los individuos carecían de derechos continentales y de capacidad para votar fuera de su propio estado, pero las grandes empresas gozaban de derechos implícitos. Se daba por sentado que los ciudadanos de las corporaciones estadounidenses tenían el derecho de acceso a los recursos y al mercado canadienses; a cambio, las empresas canadienses fueron convidadas a compartir ciertos frutos del sistema estadounidense, como el acceso especial a las licitaciones de contratos del Pentágono.

Cumplimiento

La aplicación de las reglas de este juego intuitivamente entendido se aseguró por la elevada confianza y la estrecha cooperación entre destacados funcionarios de alto nivel de cada sistema político que se trataban con diplomacia silenciosa.

Ratificación

Las convenciones del continentalismo de América del Norte se legitimaban periódicamente mediante declaraciones rituales de los dirigentes nacionales, quienes al expresar reconfortantes lugares comunes sobre la "frontera sin defensa más larga del mundo" confirmaban la "relación especial" entre Ottawa y Washington, subrayando la complementaridad –y no competencia– de sus economías.

Enmiendas

Tras una serie de extensas consultas se solían hacer modificaciones de importancia en el sistema continentalista. Esta cómoda constitución binacional correspondió a la fase benévola de la hegemonía estadounidense; sin embargo, a principios de los setenta se derrumbó. Las consecuencias inflacionarias y comerciales de su desastrosa aventura en la guerra asiática hicieron que Estados Unidos se percatara de que su hegemonía mundial estaba en peligro por la aparición de los bloques económicos en Europa occidental y en el este asiático. Washington decidió que podría endurecer su posición frente a amigos y enemigos, socios y competidores. En agosto de 1971, el golpe de las medidas

3. Industrialización sustitutiva de importaciones. Véase Glen Williams, *Not for Export: Towards a Political Economy of Canada's Arrested Industrialization*, 2a. ed., McClelland & Stewart, Toronto, 1988.

proteccionistas, conocidas como la "Nixonomía", cimbraron la complacencia de la liberal Ottawa. De la noche a la mañana Richard Nixon puso en peligro el arreglo continental. Los políticos canadienses descubrieron de pronto que Washington ya no se sentía obligado a respetar el trato de caballeros con Canadá: en vez de la diplomacia silenciosa optó por filtrar a la prensa sus demandas. Washington quería que el gobierno canadiense respondiera ampliando sus obligaciones hacia Estados Unidos y ensanchando los derechos de los empresarios estadounidenses: se inventaron las empresas nacionales de ventas internacionales (ENVI) para promover las operaciones locales de las transnacionales estadounidenses, a expensas de sus sucursales en el extranjero. Washington aplicaba estas políticas por la fuerza, no por consenso: Canadá ya no podía contar con el trato privilegiado de Estados Unidos en la formulación de sus políticas. El gobierno de este país enmendaba de forma unilateral los convenciones entre los dos países. En su discurso los dirigentes estadounidenses subrayaban la competencia, no la complementaridad, con lo que deslegitimaron la relación especial. Si el escándalo de Watergate no hubiera puesto a la presidencia en un caos que tardaría un decenio en resolverse, Canadá habría tenido que plegarse más pronto a la voluntad de Estados Unidos.

Así las cosas, bajo el indiferente liderazgo de Pierre Trudeau, Canadá intentó reducir su vulnerabilidad frente al nacionalismo económico estadounidense y trazar por sí mismo un rumbo de desarrollo similar a las tentativas socialdemócratas de algunos países del norte de Europa. Si bien el gobierno federal nunca desarrolló una estrategia industrial global que impulsara la economía canadiense hacia un modelo de alcance nacional, de alto valor agregado y tecnología avanzada, dio varios pasos tendientes a lograr que la economía fuese menos dependiente. Creó una compañía nacional de inversiones (Canada Development Corporation), una dependencia para revisar las adquisiciones del exterior y obtener mayores beneficios de las operaciones de las transnacionales (Foreign Investment Review Agency) y una compañía petrolera estatal (Petro-Canada). Estos esfuerzos para desarrollar una modalidad reguladora más nacionalista fueron muy poco eficaces ante la profundización del empuje continental de los patrones canadienses de acumulación de capital.[4]

Hacia fines de los setenta, el modelo sectorial-dual de Canadá estaba en dificultades. Los términos de intercambio afectaron a las materias primas de su principal renglón de comercio, cuya explotación se volvió cada vez más intensiva en capital y menos competitiva, pues disminuyó el suministro de recursos. La propiedad extranjera era tan elevada en los sectores de manufacturas y servicios que tenían poca capacidad innovadora nacional en áreas de alta tecnología, factor tan importante para el éxito económico de Japón y Suecia. Al caer los niveles de protección arancelaria, el sector manufacturero perdió terreno en el mercado interno y careció de competitividad para tener logros en el exterior.

Ante una comunidad empresarial mal encarada e indiferente, los liberales de Trudeau decidieron apostar fuerte. En 1980 tuvieron la osadía de recuperar el control nacional de la industria petrolera. El Programa Nacional de Energía, destinado a aprovechar los crecientes precios del petróleo para el desarrollo industrial, simboliza lo ambicioso y desatinado de la estrategia liberal para consolidar la economía canadiense. Su ambición era desplazar la propiedad extranjera del sector del petróleo y el gas para sustituirla por la nacional. El desatino consistió en intentar una acción tan radical en el preciso momento en que Ronald Reagan asumía el poder y los precios mundiales del petróleo llegaban al tope.[5]

Hacia el trato bilateral

Al pronunciarse por un "Acuerdo de América del Norte" en su campaña electoral de 1980, Reagan mostró una comprensión extraordinariamente intuitiva de las necesidades de Estados Unidos en el hemisferio. Las iniciativas comerciales multilaterales y unilaterales podían tener éxito limitado; las bilaterales, en cambio, ofrecían las mejores perspectivas para restituir a Estados Unidos su posición de líder en el incipiente mundo tripolar.

Washington estuvo obligado a continuar su participación activa en las negociaciones multilaterales para liberar el comercio, pues las ventajas alcanzadas en el seno del GATT tuvieron un efecto mundial y eran, potencialmente, las más remuneradoras en el largo plazo. Sin embargo, el poder estadounidense ya no fue lo suficientemente grande para derribar de forma automática las defensas económicas de sus competidores europeos y asiáticos. La conciencia de esta situación no impidió que los políticos de Estados Unidos adoptaran un postura agresiva en las nuevas negociaciones del GATT (la Ronda de Uruguay). Exigieron la abolición de los subsidios agrícolas, una nueva categoría para los derechos de propiedad intelectual, la inclusión de los servicios en el régimen comercial y un código para definir los subsidios industriales que los gobiernos podían ofrecer a sus empresas nacionales.

Si Washington tenía menor control en el trabajo multilateral del GATT, en el plano unilateral podía ejercerlo en mayor grado. Pese a la insistencia retórica de los neoconservadores para lograr la liberación del comercio, en los años de Reagan se fortaleció la de por sí ya fuerte legislación proteccionista del Congreso. El paquete legislativo comercial (Omnibus Trade Act)

4. Modo de reglamentación nacional. Véase Stephen Clarkson, "Disjunctions: Free Trade and the Paradox of Canadian Development", en Daniel Drache y Meric S. Gertler (eds.), *The New Era of Global Competition: State Policy and Market Power*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1991, pp. 103-126.

5. Insensatez y ambición. Stephen Clarkson, *Canada and the Reagan Challenges: Crisis and Adjustment, 1981-1985*, 2a. ed., Lorimer, Toronto, 1985, caps. 2 y 3.

de 1988 y su infame "Super 301" dieron al gobierno nuevas armas para utilizarlas unilateralmente contra los socios comerciales que, a su juicio, subsidiaban indebidamente sus exportaciones a Estados Unidos o implantaban políticas de corte nacionalista para restringir las operaciones de los exportadores estadounidenses.

La acción bilateral –tercera arremetida de la tentativa reaganiana de diplomacia comercial– representó un nuevo giro de una antigua estrategia. Desde que el presidente Monroe enunciara su doctrina de supremacía hemisférica en 1823, Estados Unidos ha reclamado el continente como su esfera especial de influencia. Su principal objetivo geopolítico era ahora frenar el deterioro relativo de su poder en el mundo mediante la creación de una base regional más grande con la cual enfrentarse a sus competidores europeos y japoneses. Al ampliar dentro de la Fortaleza Estadounidense el alcance del protegido mercado nacional de sus transnacionales y encontrarles una base laboral en el Tercer Mundo (maquiladoras), podría reforzar su competitividad. Extender las barreras arancelarias y no arancelarias contra los conglomerados europeos y japoneses evitaría que esos rivales aprovecharan las ventajas de un mercado único de América del Norte.

El atractivo de un plan de juego bilateral radicaba en que podía llevarse de forma paralela a las negociaciones multilaterales en el GATT. El éxito en las negociaciones de un acuerdo comercial regional indicaría a la comunidad internacional que Estados Unidos guardaba otras flechas en su carcaj. Los progresos logrados en una agenda bilateral podrían servir de precedente en el ámbito multilateral. Cuando firmó un tratado comercial con Israel, demostró que si otros interlocutores no estaban listos para hablar, tenía otras opciones para alcanzar sus metas... y que más les valía andarse con cuidado, no fueran a relegarse ellos mismos.

A mediados de los años ochenta el sujeto obvio para introducir esa estrategia en el hemisferio occidental era Canadá, el socio más abierto y complaciente de Estados Unidos. Aun antes de la renuncia del primer ministro Pierre Trudeau en 1984, el coqueteo canadiense con una mayor autonomía para establecer reglamentaciones tuvo un fin ignominioso. Bajo su égida, el gobierno liberal mostró interés por expandir el alcance del comercio administrado al proponer tentativamente a Washington la negociación de sectores adicionales de libre comercio con base en el modelo del Pacto Automovilístico. Aunque ese intento no tuvo resultado, preparó el camino al sucesor de Trudeau, Brian Mulroney, quien respaldó con pasión la idea de un comercio libre en el continente.

Cuando Mulroney fue elegido primer ministro por primera vez, en septiembre de 1984, el nombre contradictorio de su partido (Progresista Conservador) definió muy bien su posición política: proclamó su compromiso de preservar los programas sociales del Estado de bienestar como un "deber sagrado", pero también fue el portavoz de los intereses comerciales, impacientes por las restricciones que les impuso un incómodo e intervencionista gobierno liberal. Las tensiones generadas al tratar de maniobrar con posiciones tan incompatibles resultaron intolerables. A un año de asumir el poder, el Primer Ministro ya había adoptado un programa político neoconservador, articulado por la Macdonald Royal Commission. Esta instancia, creada tres años antes por el gobierno de Trudeau para realizar encuestas públicas, había conseguido articular los intereses continentales de la comunidad empresarial canadiense, tal como lo dictan las teorías de la economía neoclásica.[6]

Parte central de la nueva agenda conservadora de Canadá fue la consecución de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos que, según se argumentaba, no sólo aseguraría sino incrementaría el acceso de los empresarios canadienses al enorme mercado estadounidense. Se *aseguraba* porque los exportadores canadienses quedarían eximidos de la legislación proteccionista aplicada en Estados Unidos y se *incrementaba* porque se reducirían los aranceles de ese país para las manufacturas de su vecino del norte. En efecto, el libre comercio se convirtió en la alternativa canadiense a la sustitución de importaciones como estrategia industrial: permitiría que las empresas nacionales se volvieran mundialmente competitivas mediante el aprovechamiento de economías de escala en el mercado estadounidense.

Afanosamente promovido por un Primer Ministro que había hecho de las "relaciones excelentes" con Estados Unidos la piedra angular de su política exterior, el libre comercio bilateral se convirtió en asunto de vida o muerte para el gobierno. Con prontitud Mulroney pidió a Washington iniciar negociaciones. Gustoso de tratar con un gobierno tan ansioso y aun desesperado por alcanzar un acuerdo, Washington jugó con su amigo del norte como el gato con el ratón: usando sus habilidades negociadoras y su fuerza superior para jugar desvergonzadamente con sus interlocutores obtuvo un trato que sentó numerosos precedentes valiosos para la política comercial estadounidense y abrió brechas en materia de disciplina gubernamental, acceso a los recursos canadienses, derechos de inversión y servicios.

Washington cedió poco y ganó mucho cuando firmó el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC).[7] A cambio de eliminar aranceles a lo largo de la frontera común, aseguró la supresión de las tarifas canadienses, que en promedio eran dos veces más altas. Mantuvo intacta la soberanía del Congreso para aprobar nuevas medidas comerciales, que podrían llegar a reemplazar el tratado comercial. Evitó negociar una definición de "subsidio" que pudiera reducir el alcance de sus medidas com-

6. *Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, vol. 1, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1985.

7. Para ver cómo Washington le ganó la partida a Ottawa, véase G. Bruce Doern y Brian W. Tomlin, *Faith & Fear: The Free Trade Story*, Stoddart, Toronto, 1991.

pensatorias contra productores canadienses o eximirlos de la aplicación de otras leyes proteccionistas.

Las concesiones que hizo Canadá en respuesta a las demandas de los negociadores estadounidenses sugieren que lo que se conoce como un acuerdo de "libre comercio" puede entenderse con más propiedad como documento constitucional, tan importante para el futuro del sistema político del dominio canadiense como su Carta Magna de 1982. El ALC fue un paso vacilante hacia la creación de instituciones políticas comunes; estableció nuevos límites al gobierno; definió nuevos derechos; introdujo mecanismos de apremio; adquirió legitimidad con leyes promulgadas por los estados signatarios, y previó procedimientos para hacer enmiendas.

Instituciones políticas

La Comisión de Comercio Canadá-Estados Unidos (Custer, por sus siglas en inglés) se creó en el papel pero no en la práctica. Sin un secretariado supranacional ni domicilio permanente, su función se reduce a reuniones periódicas del Ministro de Comercio canadiense con el Representante Comercial de Estados Unidos. Es decir, como institución la Custer es un cascarón huero.

Límites al gobierno

Quienes leyeron el informe Macdonald concebían un acuerdo bilateral que se concentraría en las barreras comerciales y excluiría de su competencia el Pacto Automovilístico, la agricultura, la energía y la cultura. Los ciudadanos habían escuchado a su Primer Ministro y a sus negociadores insistir públicamente en que ni el citado Pacto, ni la cultura ni la energía estarían "sobre la mesa" [de negociaciones].

La realidad es que el ALC restringe la acción del gobierno en cada uno de esos sectores y de muchas otras maneras:

• En materia de energía se prohíbe al gobierno canadiense utilizar el sistema de precios para favorecer los intereses de los consumidores o la industria canadienses en detrimento de los importadores estadounidenses.

• En cuanto al control de las inversiones extranjeras se restringen fuertemente los poderes federales para imponer condiciones al capital foráneo.

• Se modificó el Pacto Automovilístico para que, en futuros traslados de plantas, los japoneses no puedan utilizar a Canadá como base de sus ensambladoras en América del Norte.

• En materia agrícola se redujo severamente la competencia de instituciones como el Consejo Canadiense del Trigo (Canadian Wheat Board).

• En cuanto a servicios financieros, el gobierno canadiense no está en condiciones de limitar las operaciones de los bancos estadounidenses que gozan de trato nacional.

• Mientras que en el párrafo 1 de la sección 2011 se excluye formalmente a la política cultural de la cobertura del ALC, en el siguiente párrafo se le incluye, pues estipula que Estados Unidos tiene derecho a tomar represalias por las pérdidas que pudiera reclamar su industria del entretenimiento, en virtud de futuras políticas culturales que adoptara el gobierno de Canadá.[8] En la práctica, esta cláusula impide a la administración canadiense tomar medida alguna para proteger o extender las industrias culturales canadienses que pudieran golpear el amplio dominio de Hollywood.

Mientras ha habido un tormentoso debate sobre las implicaciones de estas y otras disposiciones, defensores y críticos del ALC coinciden por igual en que el Acuerdo hace imposible adoptar otro Programa Nacional de Energía. Dicho de otro modo, ningún gobierno canadiense podrá aplicar en el futuro una estrategia industrial intervencionista, ya sea apoyándose en el sector energético para fomentar sus intereses nacionales, a expensas del abasto al mercado estadounidense, o mediante otras herramientas políticas que normalmente suelen emplear los estados industrializados.

Derechos ciudadanos

Los únicos "ciudadanos" cuyos derechos quedan cubiertos en el ALC son las entidades corporativas. Al aceptar el principio de "trato nacional", Canadá no puede dar a una empresa canadiense cualquier ayuda que no ofrezca por igual a una compañía estadounidense. El trato nacional y los derechos de establecerse en el país y de concursar en licitaciones de contratos para abastecer al gobierno, en realidad garantizan el acceso de las corporaciones estadounidenses a nuevos e importantes campos, como el de los servicios, y constituyen una enorme ampliación de la esfera de operaciones en Canadá.

Cumplimiento

A primera vista, no impresionan las disposiciones referentes al cumplimiento del ALC. No se creó ninguna augusta cámara supranacional para hacer las veces de una suprema corte de América del Norte. La Custer está plagada de tantas ambigüedades en el ALC que es difícil prever cómo se manejarán varias eventualidades.[9] Por ejemplo, el gobierno federal debe garantizar que las provincias respeten la letra y el espíritu del ALC,

8. Véase Graham Carr en *Faith & Fear:..., op. cit.*

9. Stephen Clarkson, "The Canada-United States Trade Commission", en Duncan Cameron (ed.), *The Free Trade Deal*, Lorimer, Toronto, 1988, pp. 26-45.

aunque los tribunales no necesariamente considerarían adecuada la jurisdicción de Ottawa para realizar una tarea de control de esta índole.

Sin embargo, en una segunda lectura, queda claro que el ALC extiende significativamente el poder de Washington para supervisar y controlar la vida política canadiense. Se especifica que una "parte" (como se define a los integrantes del ALC) está obligada a notificar a la otra, a manera de aviso precautorio, cualquier política local o federal que se intente aplicar y pueda afectar los intereses del socio comercial. Está implícito el reconocimiento de que Estados Unidos tiene derecho a conocer cualquier movimiento en el sistema político canadiense que pueda tener alguna relación con sus intereses. La sed de conocimiento del Tío Sam se ha convertido en obligación de informar para el Primo Canuck.

Importancia similar se da a las consultas bilaterales para evitar posibles conflictos. El derecho a saber del otro se extiende al derecho de satisfacción mediante negociaciones, incluso antes de que los parlamentos –federales o provinciales– democráticamente elegidos hayan tenido oportunidad de actuar en materias que consideran de interés público. Esta significativa extensión de la interdependencia política acentúa la vulnerabilidad de Canadá, multiplica las posibilidades de vincular los temas bilaterales e incorpora nuevas formas para que Estados Unidos intervenga en la política canadiense y refuerce sus exigencias.

Los mecanismos establecidos para dirimir disputas, respecto de los cuales ha corrido mucha tinta, no incluyen una institución verdaderamente supranacional.[10] Más bien los grupos de expertos que la Custer puede crear para resolver las disputas comerciales (de conformidad con el capítulo 19 del ALC) son entidades sobre bases *ad hoc* que se limitan a determinar si una acción gubernamental en materia comercial es consistente con sus *propias* leyes mercantiles. La presencia de panelistas de ambas jurisdicciones en el grupo representa una concesión mínima a la idea de supranacionalidad, pero el acuerdo deja la aplicación de las determinaciones del panel en manos de la Custer, organismo binacional que decide por consenso. Dicho de manera llana, decidir por consenso significa que cada país, pero primordialmente Estados Unidos, tiene el poder de vetar los actos de la entidad responsable de la aplicación de las normas establecidas.

Al multiplicarse el número de grupos de expertos, se va creando un cuerpo de precedentes. Los miembros de los paneles no son funcionarios permanentes, pero su experiencia contribuye a consolidar la práctica del derecho mercantil estadounidense. Ello afecta directamente a la burocracia federal y provincial canadiense, pues ahora planean sus políticas de manera tal que no choquen con la protección contingente de Estados Unidos. De este modo, la Custer ayuda a dar carácter continental al derecho comercial estadounidense, puesto que ha logrado aplicarlo en el corazón mismo del proceso político de Canadá.

En el mecanismo para dirimir las disputas que surjan en la práctica del ALC, descrito en el capítulo 18, la sanción más grave que cualquiera de las dos partes puede aplicar es tomar represalias contra la otra. Dada la abrumadora disparidad de poder entre las dos naciones, se acepta explícitamente que el ALC legitime las represalias y autorice a Estados Unidos a disciplinar al gobierno canadiense cuando no cumpla a su satisfacción lo pactado.

Ratificación

La aprobación del ALC por el Congreso estadounidense y el Parlamento canadiense, con la firma final del presidente de Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá, el 1 de enero de 1989 indica la fuerza, el peso de legitimidad dado al proceso de ratificación.

Enmiendas

Si bien se requiere el acuerdo tanto del Congreso como del Parlamento para alterar el ALC, la calidad constitucional del acuerdo necesita un poco más de justificación para Estados Unidos. En el caso de Canadá las tablas de esa ley se labraron en piedra en el Capitolio.

¿No es la salsa para el pavo también para el guajolote? Si las disposiciones del ALC tienen la envergadura necesaria para considerarlas parte del marco constitucional canadiense, ¿no es lógico entonces que el acuerdo sea *ipso facto* parte de la Constitución de Estados Unidos? Existen buenas razones para pensar que así debe ser. El ALC es un acuerdo bilateral celebrado entre dos estados formalmente soberanos comprometidos a ponerlo en práctica. En la mayoría de los casos las cláusulas se aplican por igual a cada una de las "partes". Sin embargo, el tenor del documento no es simétrico, como puede verse al estimar el peso constitucional que tendrá en el sistema estadounidense.

Límites al gobierno

Aunque la política energética de Estados Unidos en teoría pueda estar sujeta a las mismas restricciones que Canadá, la limitación real es insignificante porque aquél país más bien importa que exporta petróleo. Las disposiciones que afectan a la industria automovilística sólo son pertinentes para Canadá. Es difícil ver cómo se puede argumentar que el ALC obstaculiza la elaboración futura de políticas a Estados Unidos. La legislación que puso en vigor el Acuerdo en Estados Unidos hizo valer de modo

10. Gary N. Horlick y F. Amanda DeBusk, "The Functioning of FTA Dispute Resolution Panels", en Leonard Waverman (ed.), *Negociating and Implementing a North American Free Trade Agreement*, Fraser Institute, Vancouver, 1991.

explícito el derecho del Congreso de aprobar unilateralmente leyes, lo que alteró lo dispuesto en el ALC.

Derechos ciudadanos

El gobierno de Canadá, demasiado ansioso de reclamar cualquier beneficio posible del ALC, no ha planteado que la aplicación del principio del trato nacional obligará a Washington a hacer extensiva a las empresas canadienses la nueva estrategia industrial de estímulos e incentivos postulada por Clinton. Donde los negociadores canadienses tuvieron una gran oportunidad para la reciprocidad (que los bancos canadienses recibieran en Estados Unidos el mismo trato que los bancos estadounidenses reciben en Canadá) hubo un rechazo rotundo. Si realmente el ALC hubiera significado un aumento considerable de los derechos de las empresas canadienses con transacciones en Estados Unidos, no habría razón para que muchas cerraran para establecerse allí con el fin de tener acceso al mercado estadounidense pero en calidad de ciudadanos corporativos.

Obligatoriedad

La fragilidad de la estructura institucional del Custer subraya lo poco que el ALC ha restringido la soberanía estadounidense. Al crear un mecanismo de conciliación, Estados Unidos simplemente ha aceptado la participación de algún personal canadiense en un proceso de revisión, con fechas límite preestablecidas, que proveerá los medios para determinar si las decisiones tomadas por sus organismos comerciales cuasijudiciales se ajustan al derecho estadounidense. Aunque se dice que las decisiones del panel son obligatorias, no hay nada –más allá de la buena voluntad política– que les dé ese carácter. Estados Unidos no tiene por qué temer las represalias canadienses en caso de incumplimiento de las decisiones del grupo de expertos.

Ratificación y enmiendas

En un sentido formal, el ALC tiene para Estados Unidos una dimensión constitucional, ya que su ratificación o enmienda requiere del acuerdo del gobierno canadiense. Lo que el presidente Reagan llamó la constitución económica del continente quedó formalmente ratificado cuando el Presidente de Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá firmaron el ALC el 1 de enero de 1989 y cuando la legislatura de cada uno de los dos países aprobó la inclusión de las disposiciones del Acuerdo en sus leyes nacionales. Aunque lo anterior es verdad en un sentido legalista, es mucho más importante el poder que conservó el Congreso para asegurar la procedencia de sus propias leyes mercantiles sobre el ALC. El Acuerdo no restringió de ninguna manera la aplicación de proyectos legislativos de comercio a Canadá. La jurisprudencia en la Suprema Corte de Estados Unidos indica que las disposiciones de los tratados internacionales firmados por el gobierno de su país no prevalecen sobre legislaciones que el Congreso apruebe con posterioridad. En la sección 1902 el ALC acepta que el Congreso puede modificar sus leyes que afectan el comercio con Canadá siempre y cuando tales enmiendas mencionen específicamente a Canadá. Lejos de atar constitucionalmente las manos del Congreso, el ALC es un instrumento que le permite ejercer presión sobre Canadá, estableciendo procesos de vigilancia que institucionalizan más aún su interés por mantener controlado a su competidor del norte. En resumen, el ALC constitucionaliza la dependencia continental de Canadá como un Estado postnacional, con casi ninguna limitación a la autonomía de la hegemonía estadounidense.

Del ALC al TLC

Los canadienses se asombraron al enterarse que habiendo apenas concluido lo que debía ser un histórico acuerdo comercial, Estados Unidos ya estaba iniciando pláticas bilaterales con todas las naciones de América Latina. La crisis mexicana que estalló durante los ochenta presionó al gobierno del PRI a tomar una amplia serie de medidas de liberación económica. Washington quiso institucionalizar las múltiples medidas del régimen de Salinas para desregular, privatizar y adelgazar al Estado. Sin embargo, racionalizó su iniciativa con México en términos de alentar los "valores democráticos" al sur de la frontera; ampliar las oportunidades de empleo y reducir la presión de la emigración mexicana; extender el espacio de las transnacionales estadounidenses y asegurarles una mano de obra barata; expandir el predominio de la Fortaleza Estadounidense y asegurarlo frente a sus competidores japoneses. Convencer a México de firmar un acuerdo comercial sería el siguiente paso para reducir el poder del Estado en toda América Latina, y continuar los programas de ajuste estructural del Banco Mundial, que incorporan la disciplina de mercado a la política económica gubernamental de todo el Tercer Mundo.

El gobierno de Canadá apenas había comenzado a enfrentar las consecuencias del ALC cuando tuvo que encarar la perspectiva de la firma de un acuerdo comercial de Estados Unidos, por separado, con México. Temió que si no participaba en las nuevas negociaciones correría peligro lo que consideraba su posición privilegiada en Washington. Era preciso oponerse a la extensión del sistema radiado en el continente, donde Washington fuera el eje y cada uno de los restantes países un rayo que se vincularía en forma separada con la incipiente capital del continente.[11] Aunque el gobierno federal pregona las ventajas obtenidas por Estados Unidos con el TLC como si beneficiaran a Canadá (disposiciones mucho más agresivas en derechos de propiedad intelectual, reglas de origen con un contenido norteamericano más elevado, que ya de por sí alejan de Canadá a los inversionistas ja-

11. Richard G. Lipsey, "The Case for Trilateralism", en Steven Globerman (ed.), *Continental Accord: North American Economic Integration*, Fraser Institute, Vancouver, 1991.

poneses, extensión adicional de la aplicación del trato nacional, definiciones ampliadas de servicios), dos características saltan a la vista del canadiense.

En primer lugar, el TLC constituye un documento constitucional tan importante para México como el ALC fue para Canadá. Su amplio rango de disposiciones sobre lo que el gobierno de México debe hacer y no puede hacer; los derechos de las corporaciones estadounidenses estipuladas con gran detalle; sus mecanismos más elaborados para hacer cumplir lo acordado y para resolver disputas; su ratificación por los tres gobiernos, y su dificultoso proceso para introducir enmiendas (requiere del acuerdo de los tres estados signatarios), son factores por los que el TLC da una nueva dimensión a la constitución de México. Lo que es más, el documento trilateral es casi tan carente de institucionalización como el ALC. Esto sugiere que, como constitución de un régimen continental acrecentado, el TLC mantendrá un sistema de poder sumamente asimétrico. Estados Unidos conservará la mayor parte de su soberanía, mientras que su creciente grupo de socios menores quedará sujeto estrictamente al TLC y más tarde al TLCHO (Tratado de Libre Comercio del Hemisferio Occidental), dentro de una nueva dependencia postnacional en la que uno de los principales papeles de los jefes gubernamentales es aplicar en su territorio las políticas estadounidenses.

En un intento por definir el significado del ALC y el TLC como constituciones externas del sistema político canadiense, puede ser útil poner la bola de cristal en un marco comparativo e ideológico. Primero, se debe comparar la desequilibrada y poco articulada estructura institucional del incipiente Estado norteamericano con el mesurado proceso europeo de integración continental.[12] El proceso de continentalización de la Comunidad Europea, más deliberado, más democrático, más equilibrado y más gradual ha alentado a los estados miembros a ceder parte de su soberanía nacional en aras de incrementar su influencia continental. Las instituciones supranacionales de la CE aseguran a sus miembros postnacionales más pequeños mayor voz en los asuntos vitales de su continente que la que habrían tenido como estados-nación más soberanos.[13]

También se requiere considerar la cuestión de la coyuntura ideológica. Afianzar una política de la agenda de la derecha radical en Canadá y México mediante acuerdos comerciales, en el preciso momento en que la obsesión estadounidense por el neoconservadurismo llega a su fin, plantea una cuestión intrincada. El gobierno de Clinton está decidido a recuperar el rezago frente a Japón y la Comunidad Europea impulsando el potencial competitivo de las empresas estadounidenses. No obstante, con el TLC, tanto Ottawa como la Ciudad de México han aceptado renunciar precisamente a los tipos de política industrial que el "nuevo Partido Demócrata" adoptó en Estados Unidos. En efecto, Clinton ignorará las disciplinas del TLC mientras sus socios menores se amarren despreocupadamente una mano a la espalda y, lo que es más importante, también lo hagan sus sucesores.

El tránsito del Estado-nación bien puede ser inevitable, pero el tipo de Estado continental en que deba insertarse no es una realidad inmutable. Las constituciones encarnan valores ideológicos al expresar los intereses de sus élites dominantes. Pero una constitución aplicada desde el exterior, como en el caso del TLC, que viola las normas democráticas (al retirar a los gobiernos electos el poder de dictar sus políticas), ofende los valores populares (por adoptarse pese a la oposición pública) y representa los intereses de una generación cuyo tiempo ya casi pasó y que es improbable que disfrute de larga vida.

Los politólogos han afirmado de tiempo atrás que una constitución sólo puede tener éxito como rectora del funcionamiento de un Estado si hay una razonable armonización de las fuerzas políticas y económicas en la palestra. Los nuevos acuerdos comerciales que Estados Unidos está logrando imponer a sus vecinos tienen pocas probabilidades de sobrevivir, a la larga, si despiertan las fuerzas democráticas que se intenta marginar.[14] Si la nueva entidad creada por el bilateralismo comercial de Washington sirve mejor a los intereses de sus corporaciones que a los de sus ciudadanos, y si socava en vez de apoyar las estructuras y culturas de los estados miembros, es difícil pronosticarle un final feliz.

Impelidos por la despiadada presión mundial, los estados canadiense y mexicano no podrán evitar enrolarse en un continuo proceso de reforma de su constitución externa. Ambos países harían bien en buscar robustecerse y presionar por una reforma del TLC desarrollando demandas concertadas con base en su calidad común de vecinos inmediatos de Estados Unidos. Canadá puede no estar de acuerdo con muchas de las posturas mexicanas sobre derechos laborales y ambientales. Sin embargo, los dos países comparten el enorme interés tanto de lograr un conjunto más articulado de instituciones continentales –capaces de asegurar la representación de los países periféricos en el centro– como de desmantelar el inherente carácter inestable del TLC. *E pluribus unum* podría no ser mal lema para las naciones del hemisferio occidental comprometidas en tratados comerciales con Estados Unidos que de manera drástica alteran su estatus constitucional.

12. Una comparación magistral entre la integración europea y la norteamericana la presenta Bruce W. Wilkinson, "Regional Trading Blocs: Fortress Europe *versus* Fortress North America", en Daniel Drache y Meric S. Gertler (eds.), *The New Era of Global Competition: State Policy and Market Power*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 1980, pp. 51-82.

13. En cuanto a la compensación entre reducción de soberanía e incremento de autonomía véase Albert O. Hirschman, *National Power and Structure of Foreign Trade*, University of California Press, Berkeley, 1980.

14. Sobre la posición de las fuerzas populares en Canadá véase Maude Barlow y Bruce Campbell, *Take Back the Nation*, Key Porter, Toronto, 1991, y Mel Hurtig, *The Betrayal of Canada*, Stoddart, Toronto, 1991.