

NEGOCIANDO CON LOS ESTADOS UNIDOS: LA EXPERIENCIA CANADIENSE DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO PASADO.

Hamish I. Stewart
Universidad de Playa Ancha
Valparaíso, Chile
histewart@yahoo.co.uk

RESUMEN

Estados Unidos y Canadá no sólo comparten una de las fronteras más largas del mundo, sino que poseen una de las relaciones más complejas en áreas tales como defensa, economía, política y cultura. Como parte de su experiencia histórica de convivir con un vecino tan poderoso, Canadá ha desarrollado una extensa y rica experiencia en negociar exitosamente desde la posición del más débil.

El objetivo de esta ponencia es examinar las estrategias canadienses de negociación entre los años 1960s y 1990s que pueden derivarse de los procesos que condujeron a la firma del Auto Pact de los 1960s, el Tratado de Libre Comercio de los 1980s y el NAFTA de la década de 1990s y podrían servir de base u orientación para otras naciones americanas en sus negociaciones con Estados Unidos.

Palabras Claves: Estados Unidos, Canadá, Relaciones Internacionales, NAFTA

ABSTRACT

The United States and Canada not only share one of the longest frontiers in the world, but they also have one of the most complex relationships in areas such as defence, economy, politics and culture. As part of this historic experience of living with such a powerful neighbour, Canada has developed and extensive and rich experience in negotiating successfully from a weaker position.

The objective of this article is to examine the Canadian negotiating strategies employed between the 1960s and 1990s that produced the processes that led to the signature of the Autopact in the 1960s, the Free Trade Agreement in the 1980s and NAFTA in the decade of the 1990s and which could serve as a basis or orientation for other American nations in their negotiations with the United States.

Key Words: United States, Canada, International Relations, NAFTA.

Canadá siempre ha sido una nación comerciante. Desde sus inicios, el sustento de la nación se ha basado en las exportaciones a mercados más grandes y más ricos. Estas exportaciones han sido principalmente de materias primas, y muchas veces con muy poco procesamiento. Pieles y pescado, después trigo y productos forestales, y finalmente metales y minerales se vendían en los mercados mundiales a cambio de maquinaria, productos de consumo, alimentos, y otros productos que no estaban disponibles tan fácilmente o no eran tan baratos en casa. Los lazos coloniales, imperiales, de la Mancomunidad de Naciones Británicas y sentimentales con el Reino Unido y los lazos geográficos con los Estados Unidos aseguraron que las relaciones comerciales preponderantes de Canadá serían con estos dos países.

Gran parte de la política comercial de Canadá, desde sus orígenes antes de la Confederación hasta mucho después de la Segunda Guerra Mundial, se forjó como reacción a las políticas de estas dos potencias mundiales, políticas que típicamente adoptaron sin pensar positiva o negativamente acerca del posible impacto en Canadá. Durante la mayor parte de su historia, los canadienses han buscado un lugar especial para sus productos en uno o ambos de estos mercados. Mucho de la historia de la política comercial canadienses, entonces, consiste en una serie de prioridades cambiantes que dependían de los lazos comerciales con el uno o el otro. La búsqueda de un estatus especial se hacía más difícil dado las políticas comerciales y las actitudes que estaban de moda en estos dos potencias dominantes además de los sentimientos y consideraciones no-comerciales. Lo anterior resultaba del hecho de que el Reino Unido y los Estados Unidos eran grandes potencias con intereses, responsabilidades, e influencias mundiales, mientras que Canadá, en forma algo tímido, se preocupaba de su auto-imagen e identidad. Solamente después de la década de los sesenta, con la disminución del rol económico global del Reino Unido y el surgimiento de los Estados Unidos como el principal socio comercial de Canadá, Ottawa se extendió a través del Atlántico y el Pacífico en busca de fuerzas compensatorias para la influencia aplastante de los Estados Unidos.

Durante gran parte de la historia de Canadá, la política comercial sirvió como la piedra angular del desarrollo industrial del país. Los derechos aduaneros y los instrumentos relacionados fomentaron el crecimiento de un sector manufacturero doméstico, mientras que las negociaciones comerciales abrieron el acceso a los mercados extranjeros para las materias primas producidas en Canadá. El resultado fue una estructura industrial bifurcada, una gran dependencia en el capital extranjero, y una dependencia creciente en el comercio con los Estados Unidos. La di satisfacción tanto con los medios como el resultado llevó en la década de los setenta a esfuerzos de fomentar diferentes patrones de comercio y producción. Sin embargo, los resultados fueron aun en los mejores casos exiguos. En una economía de Mercado democrático, no se puede cambiar rápidamente un siglo de desarrollo económico y las fuerzas de geografía, decisiones empresariales, y las preferencias de los consumidores no son fácilmente cambiadas.

Históricamente, los canadienses siempre han tenido dificultades en aceptar que una economía basada en recursos naturales sin un mercado seguro para sus productos, unida a un sector manufacturero substituyera de importaciones ineficiente, es una base pobre para el crecimiento y desarrollo sostenido. Sin embargo, enfrentando un creciente proteccionismo tanto en los Estados Unidos como en Europa, era difícil para una pequeña nación dependiente del comercio, encontrar formas de reducir las barreras extranjeras a sus exportaciones o de resistir al seductor atractivo de las llamadas de protección de sus propios fabricantes. Lo que se puede ver como sentido común económico ahora, no era necesariamente lo políticamente sensato entonces. Adempero, la dependencia de Canadá en los mercados externos hizo que el impulso autárquico del nacionalismo se volviera gradualmente insostenible. Si los canadienses querían seguir beneficiándose del comercio internacional, la economía tenía que volverse más diversificada y a la vez más integrada con la economía internacional emergente, sobre la base de una política comercial que establecería para el mundo empresarial un acceso previsible y estable a mercados más amplios. Para lograr ese fin, la política comercial durante las décadas de los ochentas y noventas recibió un nivel de atención y preocupación del público que no había recibido desde hace más de cincuenta años. Respondiendo a cambios desgarradores en las economías domesticas y globales, el gobierno federal persiguió una serie de negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales con el objetivo tanto de

fomentar como de premiar el ajuste frente a estos cambios. El proceso se había iniciado en los sesentas con la firma de dos importantes acuerdos bilaterales precursores con los Estados Unidos, en 1959 el Arreglo para Compartir la Producción de Defensa (DPSA) y en 1965 el Acuerdo Canadá-Estadounidense sobre Productos Automovilísticos (Auto Pact), que eliminaron las barreras existentes en dos mercados altamente importantes para los dos países, armamentos y automóviles. En ambos casos, lo que importaba no era el libre comercio, sino la importancia de poder complementar otras políticas (defensa) o evitar una confrontación desagradable (automóviles). A diferencia, la implementación del Acuerdo de Libre Comercio Canadiense-Estadounidense en 1989, el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica en 1989, y el Acuerdo de la Organización Mundial de Comercio en 1995 completaron las búsquedas de más de un siglo de negociaciones internacionales mientras que simultáneamente establecía los contextos para futuras negociaciones.

La política comercial durante siglos se ha organizado sobre la base de las medidas que los gobiernos establezcan en las fronteras para definir y defender mercados nacionales y productores nacionales. Durante el último medio siglo, como el resultado de negociaciones exitosas entre Estados Naciones, un orden de comercio internacional basado en reglas se ha vuelto una parte universalmente aceptado del discurso intelectual y inter-gubernamental. Llegado los noventas, sin embargo, el éxito de ese orden en integrar las economías nacionales en la economía global estableció una nueva serie de retos que sugirieron la necesidad tanto de una nueva política comercial como un nuevo régimen capaz de extender los conceptos de un gobierno nacional a una economía global adonde la integración iba en aumento.

Canadá durante alrededor de un siglo y medio, debido a su posición geográfica y la complejidad de su relación con los Estados Unidos, se ha visto obligado a llevar a cabo negociaciones complejas y difíciles sobre una vasta gama de temas con su vecino al sur. Como resultado, Canadá probablemente tiene la mayor experiencia en el mundo sobre como negociar exitosamente con los Estados Unidos, especialmente desde la perspectiva de una potencia mediana. Las negociaciones que culminaron en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos son el mejor ejemplo de esta experiencia canadiense en acción. Las negociaciones que han seguido son simplemente repeticiones de lo anterior. De estas negociaciones se puede extraer ciertas pautas que son aplicables al proceso negociador de cualquier país.

El manejo de sus relaciones comerciales con los Estados Unidos siempre ha representado un reto para Canadá. La mezcla explosiva de la búsqueda desenfrenada del destino manifiesto de parte de los estadounidenses y los sentimientos de paranoia sobre-dimensionada de los canadienses lo hace muy difícil para que un gobierno pueda mantener el apoyo del electorado. Ocasionalmente, funcionarios canadienses han intentado explotar el natural sentido de buena vecindad de los estadounidenses para desarrollar una "relación especial" solamente para aprender repetidas veces, como observó Allan Gotlieb, que en el altamente fragmentado sistema de toma de decisiones estadounidense, legisladores tienen intereses especiales más que amigos duraderos.¹

¹ Gotlieb, Alan, "I'll be with you in a minute, Mr. Ambassador": The education of a Canadian Diplomat in Washington (Toronto: University of Toronto Press, 1991), 56-7.

Un gobierno extranjero, no importa cuan amistoso, rara vez puede llegar a ocupar el status de un interés especial. Para reducir las desventajas naturales que un pequeño país que depende del comercio exterior tiene cuando está negociando con su vecino la súper-potencia y para asegurarse que los intereses canadienses legítimos no serían demasiado rápidamente sacrificados en altar de la conveniencia política, Canadá debía tener el peso que resulta de acuerdos formales con procedimientos obligatorios. Como dijo Derek Burney, el sucesor de Gotlieb como embajador en Washington y uno de los arquitectos del Acuerdo de Libre Comercio: "La búsqueda de parte de Canadá de acuerdos comerciales, de reglas y mecanismos para resolver controversias no es simplemente un asunto de altruismo. Es materia de supervivencia. Es una realidad que nos enfrenta constantemente cada día. Como una pequeña país que vive al lado de una potencia global, necesitamos estas reglas para reducir la disparidad de poder y permitimos recoger los beneficios de nuestro acercamiento."² El FTA aumentó el status legal que disfrutaba los intereses canadienses a niveles sin precedencia, y esto sigue siendo para cualquier país o grupo de países la principal razón para firmar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

Como Canadá siempre ha experimentado, cuando uno sea una potencia menor, negociar uno a uno con los Estados Unidos es difícil. Los Estados Unidos, como una potencia global, persigue a sus prioridades en una forma que hasta sus más cercanos aliados tienen problemas para entender. En parte esto se debe a las diferencias en tamaño entre las partes negociadoras. Las negociaciones entre Canadá y los Estados Unidos, como lo mismo sucedió con las negociaciones para el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos, fueron un asunto de primera página en Canadá desde el comienzo hasta el fin, mientras que en los Estados Unidos pasaron casi virtualmente desapercibidas. Como resultado, la atención dada a las negociaciones por los funcionarios públicos y los políticos en ambos países fue asimétricos, un hecho de poca consecuencia en Washington pero de gran importancia en Ottawa. Desde el punto de vista canadiense, el lado estadounidense dedicó recursos inadecuados a las negociaciones, muchas veces llegaron sin preparación a las sesiones de negociación, no siempre habían pensado sus posiciones a fondo, y a menudo dedicaron más tiempo a establecer precedentes globales que en examinar los meritos de asuntos individuales y estaban continuamente mirando por el hombro para ver que pensaba el Congreso. En resumen, los Estados Unidos estaba más entusiasta acerca de la idea de un acuerdo de que estaba dispuesto a dedicarle los recursos necesarios y la dedicación al detalle.³ Todo esto reflejaba la naturaleza del proceso de toma de decisiones en Washington. Es inusual que un enfoque fuerte y unificado acerca de un asunto logra sobrevivir desde su concepción a la implementación final. Las decisiones emergen de un mercado político altamente negociado que involucra no sólo el conflicto entre la administración y el Congreso y las presiones de diferentes grupos de interés, sino también el conflicto entre las diferentes agencias que forman parte de la rama ejecutiva y hasta entre facciones dentro de esas agencias.

No hay nada simple cuando uno está tratando con los Estados Unidos. El apoyo político del Presidente no es suficiente. También hay que dedicar esfuerzos para cultivar el entusiasmo y apoyo más abajo entre los otros jugadores tanto políticos como burocráticos, ya que es muy fácil para los extranjeros exagerar el poder del

² Hart, Michael, *A Trading Nation* (Vancouver: UBC Press, 2002) 388.

³ Hart, Michael, *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada* (Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1990), 87-88.

presidente. Para asegurar un apoyo amplio, un gobierno extranjero debe demostrar porque las negociaciones son del interés de los Estados Unidos y desarrollar un fuerte grupo de apoyo en los Estados Unidos que estén dispuestos a abogar a favor del acuerdo. Si no se dedica tiempo para cultivar tal apoyo es probable que las negociaciones serán insatisfactorias o un fracaso. Finalmente, para concentrar la mente estadounidense, las negociaciones requieren una fecha límite firme y no alterable, o es posible que nunca empezarán.

Además es necesario cultivar cuidadosamente al Congreso, dado la excesiva preocupación con la opinión del Congreso que ha sido una irritante en todas las recientes negociaciones con los Estados Unidos. De hecho, especialmente en las negociaciones comerciales, empezar a negociar sin que el Congreso haya otorgado al presidente el "Fast Track" se tiende a considerar como una pérdida de tiempo. Esto es un reflejo de la manera en que el sistema de gobierno estadounidense hoy en día es dominado por intereses especiales. Esto significa que un gobierno extranjero debe no sólo negociar con la Administración, sino que también dedicar tiempo a desarrollar apoyo en el Congreso. Uno no puede esperar que la Administración haga esto para nada.⁴

Dado la ansiedad que un pequeño país siente cuando está negociando con una potencia mundial, es necesario que el empuje y deseo para el acuerdo originan en el país más pequeño. Pero la necesidad de desarrollar un grupo de apoyo estadounidense y cultivar el Congreso puede dar la impresión equivocada que el país en cuestión está desesperada para obtener un acuerdo y está dispuesto a firmar casi cualquier cosa. Habrá entonces la necesidad de llevar a cabo un acto de balanceo habiloso entre el deseo de llegar a un acuerdo y la capacidad de mantenerse objetivo acerca del resultado final, todo lo cual es más difícil dado la necesidad de manejar el debate doméstico.

La experiencia canadiense muestra que para tener éxito con el complejo sistema estadounidense se requiere llegar totalmente preparado a las negociaciones. No sólo los diferentes niveles y agencias del gobierno involucrado debe haberse puesto de acuerdo acerca de lo que espera del tratado, sino debe haber llevado a cabo consultas con los diferentes grupos de presión en el país. Esto involucra no sólo aquellos grupos obviamente preocupados acerca de un acuerdo comercial, como, por ejemplo, los sindicatos y los empresarios, sino también los gobiernos regionales, y los grupos culturales y étnicos. Todo esto con el objetivo de llegar a las negociaciones con una posición negociadora que refleja lo más posible los deseos de la nación.

Además, las consultas deberían seguir durante las negociaciones. Los negociadores canadienses introdujeron al sistema negociador la existencia de los así llamados "cuartos paralelos" adonde había representantes de los grupos involucrados con los cuales los diplomáticos pudieran consultar durante el proceso de negociación. Todo esto, ayuda a producir un frente nacional lo más unido posible, y impide debates destructivos durante el proceso.

⁴ See David Leyton-Brown, "The Domestic Policy-Making Process in the United States" & Allan E. Gottlieb, "The Canada-United States Relationship", in D.H. Flaherty and W.R. McKercher, *Southern Exposure: Canadian Perspectives on the United States* (Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1986).