Globethics Repository



Canadá y el ALCA [Canada and the FTAA]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Roy, Martin
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-02 00:53:34
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219240

Canadá y el ALCA

Estrategias de negociación

MARTIN ROY

El presente análisis resulta de una reflexión crítica sobre la estrategia de negociación comercial de Canadá en el marco del ALCA. Primero presenta de manera breve el contexto de la inserción canadiense en las Américas para luego abordar los objetivos y los retos que dicho país confronta, junto con la exploración más detallada de la Cumbre de Miami en 1994, y la reunión de ministros del comercio en San José en 1998, para examinar cuál fue la función de Canadá en esos encuentros. Finalmente, se hace una evaluación de las posiciones de la negociación canadiense en el ALCA, se aborda específicamente el alcance del área de libre comercio considerado por Canadá, sus consecuencias sobre la posición estratégica del país y el carácter realista de su estrategia considerando la fragilidad endémica de varias naciones latinoamericanas y la crisis que éstas están atravesando en la actualidad.

¿Cuál debería ser la estrategia de negociación de Canadá en el proceso de cooperación tendiente a la implantación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)? Mientras concluye la presidencia de Canadá al frente del Comité de Negociación Comercial (CNC) del ALCA, llega la hora del balance y la reflexión. La pregunta principal consiste en saber en qué medida la estrategia actual de este país está adaptada al contexto particular de las Américas y sirve a los grandes objetivos que el gobierno se fijó, referidos esencialmente a la posibilidad de penetrar nuevos mercados, diversificar relaciones comerciales con los países de América Latina, atenuar la influencia de Estados Unidos y promover una zona de libre comercio hemisférico según las reglas del comercio internacional.

MARTIN ROY: analista de políticas en la Fundación Canadiense para las Américas - Focal, Ottawa; autor de numerosas investigaciones sobre política exterior e integración económica regional. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran trabajos sobre el Tlcan y el Mercosur como modelos de integración en competencia (Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999), y sobre las relaciones de Canadá-México en el marco del Tlcan (Harmattan, París, 1997).

Palabras clave: integración, negociaciones comerciales, ALCA, América Latina, EEUU, Canadá.

En el marco de la negociación actual, Canadá desarrolló una posición cercana a la de EEUU promoviendo un ALCA que recuperara lo esencial de los derechos y obligaciones del Tlcan, desplegando al mismo tiempo una estrategia agresiva de inserción en los mercados regionales, para la exportación de sus bienes y tecnologías. Esta estrategia, aunque legítima en varios aspectos, supone preguntas importantes sobre el modelo integracionista propuesto por Canadá y su posición a nivel regional. En ese contexto en que la ampliación del Tlcan parece más y más improbable y tomando en cuenta la débil importancia de América Latina en la estructura de los intercambios económicos de Canadá, ¿cuál es el interés para el gobierno canadiense de promover un modelo de integración tan rígido?; ¿está adaptado verdaderamente al ámbito regional?; ¿toma suficientemente en consideración los intereses y las preocupaciones de países de América Latina, como Brasil o Argentina?; ¿cuáles son las consecuencias de semejante estrategia en la imagen que Canadá proyecta a través del continente?; ¿no corre el riesgo de estar demasiado asociada con la de EEUU?; ¿no hipoteca las oportunidades de Canadá de operar un acercamiento real con los países de América Latina y asumir una función importante en la construcción del ALCA? El análisis que sigue examinará en detalle cada una de estas preguntas poniendo de relieve las ambigüedades de la política comercial canadiense en la zona. Varias de las posturas relativas a la futura ALCA tendrán que debatirse mucho después de la quinta reunión de los ministros de comercio en Toronto en octubre de 1999.

El acercamiento de Canadá hacia las Américas

Las Américas constituyen hoy en día una región importante para Canadá. El interés se debe tanto a las transformaciones del sistema económico internacional comenzadas a fines de los años 80, como a las potencialidades reales asociadas al desarrollo de vínculos de cooperación con los países más dinámicos del mundo. La caída del imperio soviético y la reorganización del sistema antiguamente articulado alrededor de tres principales polos regionales, marcaron la decadencia relativa del triángulo atlántico en la estrategia de inserción internacional de Canadá y, por el mismo hecho, precisó su vocación continentalista (Cooper; Focal). En efecto, Canadá tiende a estar cada vez más integrado a su vecino americano tanto en lo económico como en lo social y cultural. Desde entonces, el reto reside en su capacidad de mantener el justo equilibrio entre sostener y reforzar las relaciones con su principal socio (Gobierno de Canadá 1994, p. 17) evitando siempre la acrecentada dependencia que podrían ocasionar estos vínculos. Tradicionalmente, la respuesta a este problema ha consistido en apoyar el fortalecimiento del sistema multilateral y diversificar las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales con otros países y regiones (Mace/Thérien; Mace/Hervouet).

Todavía existe para Canadá la necesidad de construir redes de relaciones fuera del centro de gravedad norteamericano. De eso depende la preservación de su autonomía y de su identidad cultural, pero también su bienestar económico, que dependerá aún más de los mercados emergentes de Asia y

América Latina. En esta perspectiva, las Américas aparecen como un blanco privilegiado en su búsqueda de nuevos socios. La mayor parte de los países de la región han realizado reformas internas con intenciones de democratizar su sistema político y abrir su economía nacional a la competencia (Mace/Thérien). Este nuevo contexto regional se encuentra incluso al iniciarse el proyecto de integración hemisférica, lanzado formalmente durante la Cumbre de Miami en 1994.

En teoría, Canadá tiene mucho que ganar en este nuevo reparto, sobre todo porque su entrada en la gran familia de las Américas suscitó mucho entusiasmo en la mayoría de las naciones del continente (Klepak). Los beneficios potenciales son económicos y políticos, y están unidos a su capacidad para sacar provecho de su estatus único en el área: el de ser un país altamente industrializado que goza de muy buena reputación internacional y cuya imagen no ha sido empañada por casi dos siglos de querellas diplomáticas y militares de América Latina con otros países. Hasta ahora, Canadá ha sabido manejar ese estatus de recién llegado y se ha involucrado de forma activa con la región (Bélanger/Mace). Además ha tenido una función fundamental en el proceso de reforma de las instituciones regionales así como en la consolidación de la paz y la transición democrática en América Central. Su oposición al unilateralismo de EEUU, principalmente en el caso de la ley Helms-Burton, le ha valido elogios, además de impulsar una nueva dinámica a los asuntos interamericanos.

No obstante, la participación de Canadá no deja de provocar roces que pueden incluso hacer correr riesgos. Primero, en el nivel económico donde algunos señalan que los beneficios anunciados para los países siguen siendo todavía más hipotéticos que reales (Daudelin). Seguidamente, a nivel político ya que una participación activa dentro del proceso de integración hemisférica presenta nuevos problemas para la diplomacia canadiense. De esta manera, el mismo gobierno está llamado a comprometerse con hechos controvertidos que se oponen a actores regionales como EEUU y Brasil. Sin contar que Canadá tiene que evolucionar en un medio todavía poco familiar y para el cual debe dominar los rudimentos indispensables. Por consiguiente, ha de actuar con mucho tacto para alcanzar sus objetivos políticos y económicos.

El sector en el cual los desafíos son mayores para Canadá y los más importantes para el devenir socioeconómico de las Américas sigue siendo sin duda el proyecto de formación de una zona de libre comercio. Anunciadas formalmente en 1994 durante la Cumbre de Miami, las conversaciones sobre la materia tuvieron notorios progresos durante las reuniones de ministros de comercio del hemisferio en Denver (1995), Cartagena (1996) y Belo Horizonte (1997). Las de San José en marzo de 1998, así como la Cumbre de los jefes de Estado en Santiago en abril del mismo año, permitieron tener una idea más precisa de las orientaciones que serán dadas para esta iniciativa y las dificultades que deberán ser superadas para alcanzar los objetivos fijados en el plan de Miami.

Retos para Canadá

Tomando en cuenta la escasa importancia de América Latina en la estructura de los intercambios económicos de Canadá (Daudelin/Dosman; Marchi 1998a), los retos en la negociación del ALCA van más allá de la dimensión económica y conciernen igualmente a la redefinición de la función canadiense en el sistema regional e internacional, la diversificación de sus relaciones comerciales y la promoción de un régimen de cooperación económica conforme con las reglas del comercio mundial.

Nuevo papel regional y construcción del ALCA. Menos influyente que en el pasado en la escena internacional, al Canadá le conviene reproducir y transponer su estatus de potencia media en el espacio regional americano. De esta forma, podrá utilizar toda su capacidad política y diplomática para reunir a los principales protagonistas, EEUU y Brasil, alrededor de objetivos y medios de integración y jugar un papel más activo en la constitución de un área de libre comercio de las Américas. Al hacerlo, podrá mejorar igualmente su acceso a nuevos mercados, ganar la confianza de los países de la región y esperar atenuar el unilateralismo creciente que anima a la política externa de los EEUU.

Aseguramiento de las relaciones comerciales y promoción del multilateralismo. En cuanto a la eventual participación de Canadá en el área de libre comercio de las Américas, ello no debe significar ni un retroceso con relación a los principios del multilateralismo, ni una retirada del país de los otros grandes ejes del comercio internacional como Europa y Asia. En el plano de sus objetivos y de las normas que promueve, la futura ALCA debe participar del movimiento más general a fines de liberar los intercambios mundiales de comercio y de inversiones (Gobierno de Canadá 1994, pp. 7, 8 y 14) y podría incluso, en ciertos aspectos, inspirar los desarrollos futuros (Gobierno de Canadá 1995). Las preocupaciones canadienses en el proceso de negociación hemisférica son las mismas que las que dictan su comportamiento en la escena mundial. Es decir, para un país de tamaño mediano, dependiente en extremo de su comercio exterior, las reglas y las normas en materia de comercio internacional adquieren una importancia capital: señalan los intercambios en función de principios establecidos de manera clara, precisan los compromisos de las partes, dictan los procedimientos a seguir en caso de litigio y, finalmente, permiten contener las prácticas unilaterales o al menos minimizar los efectos de las mismas. Esta última preocupación se encuentra aún más justificada en una región como las Américas, ampliamente dominada por un solo actor, EEUU, que se inclina a menudo a utilizar su fuerza en función de sus intereses.

Diversificación de relaciones y accesos a nuevos mercados. Frente a esta realidad y de forma paralela al fortalecimiento de las reglas de derecho, existe también la posibilidad de mantener vínculos con otros socios regionales con el fin de reequilibrar en parte las fuerzas y aprovechar eventualmente

un acceso privilegiado a mercados dinámicos (Gobierno de Canadá 1994, p. 20). De esta manera, Canadá no debe ignorar los beneficios que le daría un acercamiento más estrecho con los principales países sudamericanos como Brasil, Argentina, Venezuela o Colombia. Estos países combinan tasas de crecimiento económico elevadas con un enorme potencial desde el punto de vista del tamaño de los mercados.

El ALCA: ¿Cómo y a qué ritmo?

Después de cuatro años de intensas negociaciones, los países hicieron elecciones importantes en cuanto al modelo de integración económica regional que debería presidir la liberalización de los intercambios a escala hemisférica.

El alcance de la futura Area de Libre Comercio de las Américas. Dos grandes problemas han sido objeto de conversaciones durante reuniones de ministros de comercio exterior del continente. El primero concernía al nivel de los derechos y obligaciones que serían consentidos a las naciones participantes y su relación con las disposiciones del régimen GATT/OMC. Este problema, aparentemente rudimentario, afectaba de hecho los fundamentos mismos del ALCA. ¿Iba simplemente a reproducir las exigencias y procedimientos de la OMC o a rechazar las limitaciones, como es el caso de varias disposiciones negociadas en el marco del Tlcan? El segundo problema, más específico, correspondía a la pertinencia de incorporar en un futuro acuerdo todos los sectores de actividades económicas, incluidos los nuevos campos, juzgados como «no convencionales». En el contexto hemisférico, esto representa un desafío enorme: el de la reglamentación de sectores de actividades supervisados en su mayor parte por los países industrializados cuyos vínculos con el comercio a veces son difíciles de establecer. Por ejemplo, países como EEUU controlan la mayor parte de los sectores de servicios, de telecomunicaciones y del comercio electrónico. También están a la vanguardia de las innovaciones tecnológicas, siendo los principales poseedores de patentes y de marcas registradas. Otros sectores como el de las compras gubernamentales, incluso si tienen una incidencia directa en la libre circulación de bienes y servicios, no corresponden a los campos de intervención normalmente regidos por los acuerdos comerciales. Esto ha hecho plantear a varios países que la creación del área de libre comercio afectará tanto la liberalización del comercio como la redefinición de las prácticas de los Estados en el sector económico (Bernier/ Roy).

La declaración de San José, de marzo de 1998, iba a establecer los grandes principios alrededor de los cuales sería articulado el futuro régimen de liberalización hemisférica. El anexo I precisa, principalmente, que el acuerdo relativo al ALCA se conformará con las reglas y disciplinas de la OMC (ap. A), y podrá incluso, si es posible, brindarle mejoras (ap. C); podrá coexistir con los acuerdos bilaterales y subregionales existentes a condición de que los derechos y obligaciones asumidos en el marco de estos acuerdos no estén ya cubiertos o que su alcance vaya más allá del ALCA (ap. E). Se añade que las

negociaciones comenzarán de forma simultánea en todos los campos temáticos. El comienzo, la conducta y el resultado constituyen una empresa única (*single undertaking*), lo que implica que los derechos y obligaciones en cada uno de los sectores sometidos a la negociación son considerados como parte de un todo y no como una serie de compromisos individuales cuyas partes pueden disponer según su conveniencia (ap. D). Esto significa que los sectores de actividades están administrados por un marco institucional común que incluye el mecanismo reglamentario para los litigios. En consecuencia, en principio, el ALCA tiende al fortalecimiento y a la mejoría del sistema multilateral de liberalización de los intercambios a través de la fijación de un régimen constituido alrededor de un mayor denominador común. Un examen detallado de los problemas sometidos a la negociación ofrece sin embargo un retrato más matizado y deja entrever pretensiones mucho más modestas. Por ejemplo, las discusiones concernientes a la elección de sectores de actividades económicas evidenciaron divergencias importantes entre los países miembros del Mercosur y EEUU y Canadá, principalmente en los sectores de la agricultura, del medio ambiente y del trabajo. En el presente caso, la negociación intentaba unir dos órdenes de preocupaciones a veces difíciles de conciliar: uno que tiende a hacer la promoción de un marco de normas fundado en disciplinas de alto nivel y otro que insiste en que la operacionalización de las normas promulgadas encuentren su fundamento en una región marcada por grandes asimetrías entre los países que la componen.

En lo que respecta al trabajo y al medio ambiente, el inicio de conversaciones estuvo acompañado por reivindicaciones de diversos grupos sociales en EEUU para que sean directamente incluidas estas dos áreas en la futura ALCA bajo la forma de acuerdos paralelos. Estos interesados destacan, entre otras cosas, que la firma de acuerdos comerciales, si no está signada por reglas estrictas en materia laboral y ambiental, puede conducir al deterioro de las condiciones de trabajo, al dúmping social y a la degradación del medio ambiente. La mayoría de los países latinoamericanos resaltan como contrapartida que las asimetrías nacionales y la desigualdad del acceso a los recursos hacen bien improbable la aplicación de un marco de normas homogéneas en dichos sectores. Temen por otra parte que medidas de protección acrecentada en estos sectores sean utilizadas con fines proteccionistas por los países más desarrollados. Este debate que no es específico al contexto de las Américas se refleja directamente en la negociación. De esta forma, EEUU y Canadá recibieron un rechazo categórico a su propuesta que preveía la creación de dos grupos de trabajo sobre estos problemas (*The Journal of Commerce on Line* 1998d). Los temores de los países latinoamericanos giraban en torno de la vocación futura de estos grupos de trabajo que habrían podido ser convertidos en grupos de negociación, colocando así al medio ambiente y al trabajo en el centro de las conversaciones (*The Journal of Commerce on Line* 1998 d). Los jefes de Estado del grupo de Río hicieron saber al respecto que preferían ver estos problemas tratados dentro de los foros multilaterales existentes, como la Organización Internacional del Trabajo y el Comité sobre el Comercio y el Medio Ambiente de la OMC (*Americas Trade* 1997d).

En el sector de la agricultura, la postura tiene que ver más específicamente con la armonización de las barreras técnicas y el acceso al mercado americano. En EEUU, los agricultores dicen ser víctimas de la competencia desigual de los productores latinoamericanos, que no están sometidos a las mismas normas fitosanitarias y ambientales (*The Journal of Commerce on Line* 1998a). Países como Brasil se quejan de las restricciones a la importación impuestas por EEUU, que afectan más que todo las exportaciones de cítricos y azúcar, y otras categorías como textiles y acero. Incluso si oficialmente EEUU presenta de entrada tarifas entre las más bajas del mundo (con un promedio inferior al 4%), Brasil reacciona contra lo que considera la multiplicación de las barreras no tarifarias, que afectan de manera particular sus exportaciones del sector agrícola (*The Journal of Commerce on Line* 1998a). También, contrariamente a los problemas de trabajo y de medio ambiente, la delegación brasileña, apoyada por las de otros países del Mercosur, insistió en incluir la agricultura como un tema prioritario en la agenda de negociación. Quería evitar que este problema sea tratado en el marco más general del acceso al mercado, lo que habría tenido por efecto reducir su poder de regateo (*The Journal of Commerce on Line* 1998c).

La reunión de los ministros del comercio en San José habría permitido, sin embargo, encauzar los disensos. De esta forma, los temas de medio ambiente y de trabajo podrán ser debatidos en un vasto foro social de consulta (Comité sobre la Sociedad Civil) encargado de recoger las reivindicaciones y las posiciones de los diversos interesados (*The Journal of Commerce on Line* 1998d)[1]. Además, contrariamente a lo que había pedido EEUU, las conversaciones se centrarán alrededor de un solo grupo de negociación. Por el contrario, EEUU obtuvo concesiones importantes en la elección de los sectores de actividades (*The Journal of Commerce on Line* 1998b) y el número de grupos negociadores. En total, no menos de nueve equipos vieron así la luz, provenientes en parte de la fusión de los de trabajo creados en la Cumbre de Miami. Además del de la agricultura, se encuentran los que tratan sobre el acceso a los mercados, las inversiones, los servicios, las compras gubernamentales, la reglamentación de litigios, los derechos de propiedad intelectual, los subsidios y los derechos antidúmping y compensatorios, y las políticas de competencia[2]. Finalmente, los 34 países de las Américas decidieron crear el Grupo Consultivo sobre las pequeñas economías cuya función principal consiste en formular recomendaciones al comité de negociación para que sean tomados en consideración los intereses y preocupaciones de aquéllas. A este último se añade el comité de expertos de los sectores público y privado sobre comercio elec-

1. Es necesario mencionar sin embargo que está pendiente precisar el papel y el alcance de las intervenciones de este comité. Hasta ahora la fórmula planteada resulta insatisfactoria para los interesados de la sociedad civil, que fueron invitados en noviembre de 1998 a exponer sus posiciones a través del correo electrónico (Marchi 1998b). Queda ahora por saber cómo serán procesadas estas demandas y si tendrán algún impacto en las negociaciones.
2. La propuesta inicial de Brasil trataba más bien de la creación de cinco grupos de negociación que debían cubrir la agricultura, el acceso a los mercados, el arreglo de litigios, los subsidios, los derechos antidúmping y compensatorios y los de propiedad intelectual.



© 1999 Edmundo Vargas/Nueva Sociedad

trónico, cuyas recomendaciones interesarán a este campo en plena expansión.

Calendarios y estructura de la negociación. Los problemas relacionados con los calendarios y la estructura de negociación dieron otra oportunidad a los países participantes de comprobar la voluntad y seriedad de sus compromisos. Una vez más, el debate fue polarizado en torno de las posiciones de Brasil, EEUU y Canadá, mientras que los otros países se contentaron con alinear sus propuestas y estrategias con las de las principales potencias. Durante la tercera reunión de los ministros de comercio en Belo Horizonte, EEUU se había sumado a la idea que consideraba un proceso de negociación simultánea sobre todos los rubros, mientras que el Mercosur proponía una gestión gradual que debía primeramente concernir a las medidas de facilitación de los intercambios, la armonización de las normas técnicas y la reducción de las barreras tarifarias (*Americas Trade* 1997e). La delegación del Mercosur reconocería más tarde por medio del embajador brasileño José Botafogo Goncalves, que el acercamiento en tres etapas constituiría un procedimiento mecánico (*Americas Trade* 1997b) que podría engendrar una cierta rigidez en las conversaciones. Por consiguiente, sugería inspirarse en las experiencias de la Ronda Uruguay.

Lo que aparentemente constituía una concesión importante, no lo era en realidad. Al mismo tiempo que los países del Mercosur aceptaban un proceso de negociación simultánea, formulaban nuevas demandas susceptibles de aminorar el ritmo de las negociaciones. Iban a solicitar entre otras cosas que algunos problemas fuesen dejados a un lado bajo pretexto de que las diferentes instancias regionales encargadas de recoger las informaciones técnicas no habían completado su trabajo y que por consiguiente resultaba imposible apreciar plenamente el límite de los desafíos (*Americas Trade* 1997c). Los miembros del Mercosur llegaron a pervertir el sentido dado al concepto de empresa única (*single undertaking*) para disminuir la marcha de las negociaciones. Esta disposición, que viene a calificar el alcance general del tratado, no dice nada sobre las consecuencias y las etapas que deben anteponerse a su realización. Ahora bien, el Mercosur, estipulando que «nada es aceptado mientras que todo no haya sido aceptado» (*Americas Trade* 1997a), presentaba una interpretación libre que habría tenido por efecto, si hubiera sido aprobada, aplazar indefinidamente la conclusión de un acuerdo comercial.

El reto atañe aquí de manera evidente a la firma de acuerdos interinos que se harían efectivos antes del año 2005 y que permitirían, como lo desean EEUU y Canadá, concluir un acuerdo rápido sobre la reducción de las barreras tarifarias, a lo que se opone Brasil (*Americas Trade* 1998f). Las naciones participantes fueron sensibles a las preocupaciones brasileñas ya que se comprometieron de aquí al año 2000 a centrar su atención en la medida de facilitación de los intercambios, y no en la reducción de las barreras tarifarias. Existe ahora un consenso relativo en que las negociaciones deberán comenzar inmediatamente después de Santiago y terminarse a más tardar en el

2005. Tratarán de todos los sectores de forma simultánea. Para este fin, los países establecieron el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) que supervisará las negociaciones y apoyará el trabajo de los nueve grupos. En San José, trataron de esbozar una estructura de negociación lo más flexible posible y representativa de las regiones del continente. Prevé en principio la rotación de la presidencia del CNC y los lugares de negociación entre diferentes países. De esta manera, la presidencia será asumida por Canadá (desde mayo 1998 a octubre 1999), Argentina (noviembre 1999 a abril 2001), Ecuador (mayo 2001 a octubre 2002), y EEUU y Brasil conjuntamente (noviembre 2002 a diciembre 2004). Asimismo, los trabajos de los grupos alternarán entre las ciudades de Miami, Panamá y México. Estos últimos también son tomados a cargo por diferentes países[3].

Mientras que el acuerdo de San José apenas acaba de ser completado y concluye la presidencia de Canadá al frente del CNC, ya se vislumbran en el horizonte enormes retos. En vísperas de una futura ronda de negociación que comenzará en Seattle en noviembre de 1999, los 34 países deberán ocuparse solícitamente de reconstruir el capital de legitimidad del ALCA si esperan asegurar su éxito. La coexistencia de estos dos procesos de negociación paralela reexamina la razón de ser del organismo pero presenta al mismo tiempo el obstáculo de la multiplicidad de foros de negociación (bilaterales, subregionales, hemisféricos y globales) difícil de absorber por la mayoría incluyendo a Canadá. La falta de recursos y de pericia para sacar adelante las negociaciones, la complejidad de los problemas así como el carácter a veces contradictorio de los desafíos a los que están enfrentados los países de la región constituyen un freno que deberá ser superado a corto y mediano plazo.

Por otra parte, el acuerdo rubricado en San José y recuperado en su totalidad durante la II Cumbre de las Américas en Santiago, no garantiza el éxito de las rondas de negociación ulteriores. Para ver por fin el día, el ALCA deberá generar beneficios palpables para todos los miembros, lo que aún queda por demostrar para varios de ellos. En el caso de Brasil, la reducción rápida de las barreras tarifarias podría desestabilizar más una estructura industrial todavía frágil y ampliamente dependiente de la intervención estatal. Como contrapartida, el acceso al mercado americano no se encontraría necesariamente mejorado teniendo en cuenta la importancia relativa de las barreras no tarifarias en este país. Idéntica situación se presenta del lado de las inversiones, cuando la imposición de una tarifa cero en las inversiones directas colocaría a Brasil en una posición desventajosa frente a EEUU, que puede contar en su frontera con México con una zona de explotación muy atractiva para los inversionistas extranjeros (*Sucesos*). Les ofrece en efecto un acceso privilegiado a infraestructuras y tecnologías de avanzada así como a una fuente de mano de obra barata. Por consiguiente, Brasil espera mante-

3. Colombia se encargará del grupo sobre el acceso a los mercados, Costa Rica de las inversiones, Nicaragua de los servicios, EEUU de las compras gubernamentales, Chile del reglamento de los litigios, Venezuela de los derechos de propiedad intelectual, Brasil de los subsidios y derechos antidúmping, y Perú de las políticas de competencia.

ner, con el acuerdo de sus socios del Mercosur, barreras tarifarias lo más elevadas posible, dentro de los límites establecidos por la OMC. A corto plazo, esta reserva podrá permitirle contener su alarmante déficit comercial (*The Journal of Commerce on Line* 1998e), y sobre todo, constituye una de sus pocas ventajas en el juego de regateo que lo opone a los EEUU (Monfils).

Al otro extremo del continente, EEUU parece falto de inspiración frente a un proyecto que sin embargo inició. El rechazo del Congreso a ratificar la «vía rápida» testimonia el escepticismo de varios grupos de interés ante la legitimidad de semejante empresa, pero fundamentalmente la incapacidad de la administración Clinton para articular una visión coherente del rol a nivel continental (Bélanger). La normalización de las relaciones comerciales a escala multilateral disminuyó de manera considerable los ardores de EEUU con relación al resto del continente. Sus posiciones «pudieran estar caracterizadas mejor para mantener una opción regionalista en vez de seguir una evidente política regionalista» (Bélanger). En ausencia de una línea de conducta clara, EEUU parece al menos querer utilizar el ALCA para contener la influencia creciente de la Comunidad Europea en la región, pero más que todo para establecer los indicadores que guiarán a las futuras negociaciones comerciales a nivel multilateral. Por otra parte, esta posición es coherente con la de Canadá, que desea que el futuro acuerdo sea figura de ejemplo en materia de libre comercio. Como se adivinará, lo que es considerado aquí por los dos países norteamericanos es la aplicación de un modelo de integración hemisférica constituido alrededor del más alto denominador común que recupere lo esencial de las disciplinas del Tlcan. Frente a esta lógica expansiva, el Mercosur se ofreció hasta ahora como zona de resistencia, lo que tiene como efecto retardar los plazos, disminuir el alcance de los compromisos, promover los particularismos locales y politizar algunos retos que todavía no son unánimes (Bernier/Roy).

El papel de Canadá

Canadá es uno de los países más activos en el proceso de negociación sobre el ALCA. Hasta ahora, se convirtió en el promotor de una zona de libre comercio que debería dar la mayor importancia a la apertura de los mercados gracias principalmente a disciplinas de alto nivel, fundadas en las reglas del régimen GATT/OMC. De hecho, el gobierno canadiense expresó su neta preferencia por un régimen de cooperación económica continental inspirado en el Tlcan y cuyas obligaciones, para algunos sectores, estarían mejor sustentadas que las que se encuentran multilateralmente.

En el frente diplomático, la estrategia canadiense se articuló alrededor de dos ejes: una participación directa en el proceso de negociación y la creación de vínculos formales o informales con los actores considerados como los más destacados de la región. En este último caso, el gobierno dedicó todas sus atenciones a crear y a mantener una dinámica alrededor de los objetivos de la integración a fin de evitar que el proceso no sea retardado por problemas

de procedimientos de intereses sectoriales o querellas diplomáticas. Mientras que EEUU parecía incapaz de adoptar una posición clara frente al eventual acceso de Chile al Tlcan, Canadá lograba firmar el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Chile, cuyo contenido está inspirado en las disposiciones del Tlcan. Casi al mismo tiempo, siguiendo el ejemplo de Chile y Bolivia, Canadá tocaba a la puerta del Mercosur para establecer vínculos de cooperación más estrechos con sus cuatro países miembros. Ha firmado con este grupo (en 1997) y más recientemente con la Comunidad Andina (1999) entendimientos de cooperación en materia de comercio e inversiones. La diplomacia canadiense multiplicaba también los contactos con otros países latinoamericanos, principalmente durante los viajes del Team Canadá (1994 y 1998) para tantear posibilidades de negocios, intercambiar informaciones y encontrar soluciones a los diferentes problemas que circundan la creación del ALCA.

Este activismo fue recompensado cuando Canadá fue escogido en San José para presidir la primera ronda de negociación del ALCA que comenzó en junio último. Hasta ahora, el gobierno dedicó todas sus atenciones a la triple tarea de precisar las reglas y los procedimientos para la dirección de las conversaciones, reunir los países participantes alrededor de objetivos comunes y defender su propia negociación. Heredó, sin embargo, un mandato difícil mientras que la falta de la «vía rápida» en EEUU, las crisis financieras en Asia, Rusia y Brasil, así como las catástrofes naturales como el huracán Mitch, colocaron de momento el proceso del ALCA como la última prioridad regional. Los únicos progresos notables previstos para la reunión ministerial de Toronto se vinculan por ahora con las medidas de facilitación del comercio.

Replanteo de la estrategia canadiense

En el marco de la negociación actual, Canadá ha desarrollado una posición cercana a la de EEUU promoviendo un ALCA que recupere lo esencial de los derechos y obligaciones del Tlcan, desplegando al mismo tiempo una estrategia agresiva de penetración de los mercados regionales para la exportación de sus bienes y tecnologías. Esta estrategia, aunque legítima en varios aspectos, manifiesta problemas importantes en lo que se refiere al modelo integracionista propuesto por Canadá y al lugar que éste pretende ocupar en la palestra regional. Primeramente, pone de relieve la ambigüedad de la política comercial que tiende a un acceso «privilegiado» para sus bienes y servicios a mercados en plena expansión, buscando promover el fortalecimiento del sistema comercial multilateral. Replantea asimismo el carácter realista del modelo de integración valorizado por Canadá teniendo en cuenta la diversidad de los intereses de los países participantes en la negociación, las asimetrías que caracterizan a la región y la coyuntura de crisis a la cual está expuesta actualmente. Canadá debe apurarse también en aclarar sus objetivos y ajustar sus exigencias al contexto regional, pero sobre todo, debe poder evaluar las consecuencias de su posición en la imagen que proyecta a través del continente. De ello depende su bienestar económico y su capacidad para

operar un acercamiento real con América Latina y para influir de forma significativa en el proceso.

Con relación al modelo de integración considerado para el área, el problema consiste en saber si es posible extender uno del tipo Tlcan al resto de los países y en los plazos fijados en los calendarios de negociación del ALCA. Si la posición canadiense puede justificarse sobre la base de principios de transparencia y de equidad, presenta sin embargo varias cuestiones en su aplicación. La experiencia de México como miembro del Tlcan representa al respecto un caso rico en enseñanzas. La crisis del peso constituyó un acontecimiento traumático cuya onda de choque se hizo sentir en todo el continente. Más allá de su carácter altamente mediatizado y de sus efectos desestabilizadores sobre la región, esa crisis habría contribuido a evidenciar un proceso de transformaciones bien significativo, consistente en las profundas reformas a las cuales debió hacer frente la economía mexicana para ajustarse a los derechos y obligaciones contenidos en el tratado trilateral. Estos incluyen tanto las prácticas del gobierno central mexicano como el alcance de varias de sus legislaciones internas que debieron ser adaptadas al nuevo medio legal del Tlcan, principalmente en los sectores de servicios, inversiones, trabajo y medio ambiente. De hecho, México constituye el primer ejemplo verdadero de una economía en desarrollo que integró de lleno la competencia norteamericana y un objeto de análisis para las otras economías de la región que estarían tentadas por semejante experiencia.

Incluso para Chile, citado a menudo como modelo por el éxito de sus reformas económicas, el acceso al Tlcan representa un reto. Previsto como cuarto miembro, Chile debió dejar de lado las promesas repetidas de la administración estadounidense. Los titubeos de EEUU habrán permitido un tiempo de reflexión al gobierno chileno para examinar bien las implicaciones de un eventual acceso, reflexión que fue alimentada por la negociación en 1996 del Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile que reproduce casi punto por punto el norteamericano.

Por consiguiente, lo que puede parecer difícil para un país como México, que estaba ya fuertemente integrado a la economía norteamericana, o Chile, que reúne ya varias condiciones para un acceso al Tlcan, lo será más para los otros países de las Américas. Basta examinar las exigencias de un modelo de integración económico regional como el Tlcan. No cualquiera entra en un tratado de este tipo. El Tlcan se caracteriza en lo esencial por su apremiante marco jurídico, valorizando así la preponderancia del derecho en las diferentes etapas de su puesta en marcha. Refleja las preocupaciones y el grado de desarrollo de sus principales artesanos, EEUU y Canadá; rígido en las normas y prohibiciones hechas al Estado, tiende a privilegiar una cierta forma de administración jurídica de las relaciones, que limita la expresión política al contenido definido en los términos del tratado, que se presenta como un contrato cerrado del cual es difícil sustraerse sin replantear la participación como miembro de pleno derecho. El grado de exigencias es a veces tal que

podemos preguntarnos si a pesar de su apertura aparente al acceso de nuevos miembros, no es menos cierto que en los hechos es bastante poco accesible. El problema se presenta incluso para los miembros del Mercosur, que tienden hacia una integración más avanzada pero que por el momento, no podrían acceder al Tlcan sin realizar transformaciones internas que vayan más allá de lo que ellos mismos han emprendido.

Canadá y su posicionamiento estratégico en la región

El comportamiento de Canadá en el *dossier* del libre comercio hemisférico no carece de ambigüedad. Ambigüedades que residen en las pretensiones a veces contradictorias de sus posiciones en las negociaciones: rígida en las normas que promueven, parecen a veces descuidar la complejidad del sistema comercial regional inclinadas a un acercamiento efectivo con los principales países latinoamericanos como Brasil. Esta rigidez se manifiesta en varios niveles que ya sea 1) por la valorización de un ALCA cuyas exigencias superan a menudo las del régimen de la OMC, 2) la adopción de un calendario de negociación relativamente ambicioso considerando las disparidades regionales y los intereses de los países socios, y 3) la imposición de un régimen de excepciones mínimo para un continente en el cual más de la mitad de los países están considerados como «en desarrollo». Los intentos de aproximación al Mercosur caracterizan bien el acercamiento canadiense a la región.

Conclusión

Este replanteamiento de la política comercial canadiense pone de relieve una de las dimensiones fundamentales de la política extranjera de Canadá: o sea, que incluso si Canadá trata de definirse más como una nación de las Américas, su comportamiento sigue siendo motivado por consideraciones de orden global, en el caso presente, el fortalecimiento del sistema comercial multilateral. Esta dimensión está puesta de relieve por la aplicación de una estrategia de negociación horizontal promoviendo el mayor nivel de disciplinas comerciales en la mayoría de los retos de negociación. Ahora bien, este acercamiento, si permanece coherente con el principio del fortalecimiento del multilateralismo global, comprende sin embargo costos con relación al posicionamiento de Canadá en la región. El gobierno canadiense se encuentra en la hora de las alternativas: o bien privilegia un acercamiento más flexible susceptible de tomar en cuenta las necesidades y las aspiraciones de los países latinoamericanos o continúa con la aplicación uniforme de su política comercial tratando de reconciliar lo irreconciliable.

Referencias bibliográficas

«Allgeier Says Early FTAA Pacts Possible on Transparency, Investment» en *Americas Trade* 4, 12 (12/6/1997a), pp. 3-4.

«Americas, World Agriculture Trade Talks set to Begin» en *The Journal of Commerce on Line*, 17/4/1998a, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/fri/agriculture.html.

«Brasil tiene un bajo interés en el ALCA, por ahora» en *Sucesos*, 17/4/1998, http://www.mercosur.com/cgi-bin/htmlscript?articulos.hts+view+892844581.

«Brazilian Official Hints at Flexibility in Mercosur's FTAA Approach» en *Americas Trade* 4, 11 (29/5/1997b), pp. 1 y 16-17.
«Electronic Commerce Becomes Issue in FTAA Talks» en *The Journal of Commerce on Line*, 17/4/1998b, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/fri/comm.html.
«FTAA Dispute Settlement Working Group Off to Rocky Start» en *Americas Trade* 4, 15 (24/7/1997c), p. 14.
«Hemispheric Talks Move Swiftly Forward» en *The Journal of Commerce on Line*, 14/4/1998c, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/tue/forward.html.
«Labor-Environment Compromise Reached» en *The Journal of Commerce on Line*, 16/4/1998d, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/thu/labor.html.
«Latin Leaders Signal Desire to Build FTAA without Labor, Green Issues» en *Americas Trade* 4, 18/9/1997d, pp. 11-12.
«Matrix Comparing Proposals for Launching FTAA Talks» en *Americas Trade*, 12/5/1997c, pp. 8-16.
«U.S., Brazil Bicker over Definition of Trade» en *The Journal of Commerce on Line*, 14/4/1998e, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/tue/brazil.html.
«U.S., Brazil Clash over Negotiating FTAA 'Interim Agreements'» en *Americas Trade* 4, 19 (18/9/1997f), pp. 1-3.
Bélanger, Louis y Gordon Mace: «Building Role and Region: Middle States and Regionalism in the Americas» en Gordon Mace y Louis Bélanger (eds.): *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.
Bernier, Ivan y Martin Roy: «Nafta and Mercosur: Two Competing Models?» en Gordon Mace y Louis Bélanger (eds.): ob, cit.
Castro Rea, Julián: «Canada's New Role in the Americas: Crusader or Merchant?», AMEI/ISA Joint Conference «Global Co-operation: The Americas at the End of the Twentieth Century», Manzanillo (México), 12/1997.
Cooper, Andrew F.: *Canadian Foreign Policy. Old Habits and New Directions*, Prentice Hall Allyn and Bacon, Scarborough, 1997, p. 273.
Daudelin, Jean: Dreaming Hard, Communication présentée dans le cadre de la conférence virtuelle «Power and Integration», Focal, 17/3 a 21/4/1997.
Daudelin, Jean y Edgar Dosman: «Canada and Hemispheric Governance: The New Challenges» en *Leadership and Dialogue: Canada Among Nations*, Oxford University Press, Toronto, 1998.
Fundación canadiense para las Américas: *Vers une nouvelle stratégie mondiale: la politique canadienne dans les Amériques à l'aube du XXIème siècle*, Les Cahiers de la Focal, Ottawa, 1994, p. 7.
Gobierno de Canadá: *Le Canada dans le monde*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 1994.
Gobierno de Canadá: *The Four Amigos and Beyond: Towards the Free Trade Area of the Americas*, Department of Foreign Affairs and International Trade, Economic and Trade Policy Division (CPE), 1995.
Klepak, Harold P.: *What's in It for Us. Canada Relationship with Latin America*, Les Cahiers de la Focal, Ottawa, 1994.
Mace, Gordon y Gérard Hervouet: «Canada's Third Option: A Complete Failure?» en *Canadian Public Policy* vol. 15 Nº 4, pp. 387-404.
Mace, Gordon y Jean-Philippe Thérien: *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996, pp. 56-57.
Marchi, Sergio: Canada, Community and Commerce. A National Trade and Investment Agenda, presented by the Minister for International Trade, to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, 2/12/1998a.
Marchi, Sergio: «Le Ministre Marchi invite les canadiens et les autres citoyens de l'hémisphère à exprimer leur point de vue sur la Zone de libre-échange des Amériques» en *Communiqué de presse* Nº 256, Ministère des Affaires Etrangères et du Commerce Internationale, Ottawa, 5/11/1998b.
Monfils, Joël: *Les puissances moyennes et les négociations de la ZLÉA*, Document de travail, Institut québécois des hautes études internationales, Québec, 4/1998.
Murillo Rodríguez, Carlos: «ALCA: reto a la integración hemisférica», 1997, http://costarica.alca-cumbre.org/alca/alca.htm.
Roy, Martin: «Les paradoxes de l'intégration dans le cône sud-américain: PICE, TICD et Mercosur sous l'angle des stratégies internationales de l'Argentine», Les Cahiers de l'Institut Nº 2, 1995.