

**EL COLEGIO DE MÉXICO**

**Centro de Estudios Internacionales**

**FACTORES INTERNOS E INTERNACIONALES QUE LLEVARON A  
LA PROPUESTA CANADIENSE PARA UN ACUERDO DE LIBRE  
COMERCIO CON LOS ESTADOS UNIDOS**

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES  
PRESENTA**

**LIZETTE ROMO SANCHEZ**

**México, D.F.**

**Septiembre de 1990**

A mi madre, como una humilde muestra de mi amor por ella  
y con agradecimiento eterno por su ayuda,  
su carino y su ejemplo.

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer el apoyo y ayuda que recibí de un número de personas durante la elaboración de esta tesis. En primer lugar, le estoy muy agradecida al Profesor Gustavo Vega por la gentil orientación que me brindó durante la elaboración de esta investigación y por la celeridad y precisión con que revisó cada uno de los borradores. Este trabajo se benefició enormemente de su profundo conocimiento sobre el tema y de sus pertinentes comentarios.

Deseo también agradecer a todos mis compañeros y amigos del Colegio de México por haber compartido conmigo tantas experiencias y tantos momentos inolvidables durante nuestros años de formación universitaria. De manera especial menciono a mi amiga Luz María de la Mora quien, desde la distancia, me brindó un apoyo fundamental para la elaboración de este trabajo.

A la Señora de la Mora, agradezco sus finas atenciones. Y a Tere, Sara y Jorge Bravo, así como a Lourdes Abarca quiero agradecerles su indispensable colaboración.

A mis familiares y amigos que estuvieron cerca de mí durante todos estos meses quiero manifestarles mi sincero agradecimiento.

A mi tía Yolanda y a mi abuela Lilia deseo expresarles mi mayor aprecio por todo su apoyo al igual que a mi abuelo Luis por darme el mejor ejemplo de estudio y dedicación.

A mis hermanos les agradezco su cariño, sobre todo, a mi hermano Jesús por su alegría y su bondad.

De manera muy especial, deseo expresar mi profundo agradecimiento a mi novio Juan José, no sólo por estar tan cerca de mí durante todos estos meses, sino también por su enorme cariño y su invaluable apoyo. Gracias a su presencia, este trabajo pudo terminarse a tiempo.

## INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	1
MARCO TEORICO. Bilateralismo y Multilateralismo	7
CAPITULO I. EL CONTEXTO MULTILATERAL	
La Crisis de la Década de los Años 70 y el Desmoronamiento del Sistema de Bretton Woods	16
Pérdida de Dinamismo del Crecimiento Económico a Nivel Internacional	19
Interdependencia Económica; Tendencias de la Economía Política Internacional	27
Cambios en la Estructura Internacional de Ventajas Comparativas. Surgimiento de Japón y de los NICs	30
Compromiso Limitado de las Potencias Occidentales hacia una Liberalización del Comercio Internacional. Fortalecimiento del Regionalismo Comercial	37
Incremento en el Uso de Barreras no Arancelarias. El Neoproteccionismo	44
El GATT y sus Problemas de Adaptación a los Cambios Ocurridos durante la Década de los Años 70 y los Primeros Años de la Década de los 80 en el Ambiente Comercial Internacional	55

## CAPITULO II. EL CONTEXTO BILATERAL

El Intercambio Comercial entre E.U. y Canadá durante la Primera Mitad de la Década de los Años 80	68
Principales Barreras al Comercio Bilateral para Mediados de la Década de los Años 80	75
Amenaza Proteccionista de E.U. Principales Tendencias dentro del Congreso Estadounidense durante la Primera Mitad de la Década de los Años 80	87

## CAPITULO III. EL CONTEXTO NACIONAL

Importancia del Comercio Exterior para la Economía Nacional. Interdependencia Económica	93
Retos de Competitividad Planteados a la Economía Canadiense para la Primera Mitad de la Década de los Años 80	106
Cambio en los Sectores Competitivos de la Industria Canadiense durante la Década de los Años 70 y Primera Mitad de la Década de los Años 80	114
Opciones de Política Comercial. ¿Multilateralismo vs. Bilateralismo?	118
Argumentos A Favor y en Contra de un Acuerdo de Libre Comercio	126

## CAPITULO IV. EL CAMINO A LAS NEGOCIACIONES

Objetivos al Inicio de las Negociaciones	149
------------------------------------------	-----

CAPITULO V. EL PROCESO DE NEGOCIACION	154
CAPITULO VI. LOS RESULTADOS DEL ACUERDO	170
Evaluación del Acuerdo	189
El ALC y el GATT	193
CONCLUSIONES	196
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	204
BIBLIOGRAFIA	220

## INTRODUCCION

El 2 de enero de 1988, el Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney, y el Presidente de los E.U., Ronald Reagan, firmaron el texto final del Acuerdo de Libre Comercio entre E.U. y Canadá. De esta manera, se puso fin a un proceso de negociación iniciado casi 18 meses atrás por ambos gobiernos. Sin embargo, la aprobación final del Acuerdo dependió, en última instancia, de su promulgación por las Cámaras de Representantes y de Senadores en ambos países.

La aprobación del Acuerdo no fue un paso sencillo, sobre todo en el caso de Canadá. La extensa oposición en el Senado a la firma de este Acuerdo obligó al gobierno de Mulroney a adelantar el proceso electoral. El tema del Acuerdo comercial alcanzó niveles políticos insospechados hacia el interior del país por lo que las elecciones se convirtieron en un virtual referéndum sobre el tema. El triunfo Conservador en las elecciones del 21 de noviembre de 1988 permitieron al gobierno proceder con el proceso legislativo y el Acuerdo de Libre Comercio entró en vigencia el 1 de enero de 1989.

La idea de lograr un acuerdo de comercio amplio con los E.U. fue un tema históricamente debatido al interior del país. Sin embargo, por diferentes motivos, esta idea nunca pudo llevarse a la práctica. Fueron más de 100 años de espera para que un gobierno Conservador decidiera tomar la decisión.



La hipótesis que este trabajo intentará demostrar es que al no lograr sus objetivos de asegurar una mayor penetración a mercados internacionales que contribuyera a incrementar la competitividad de su industria y al perder gradualmente el acceso a estos mercados debido al avance del proteccionismo comercial, en especial del proteccionismo de contingencia de su principal mercado, los E.U., a nivel multilateral, el gobierno canadiense decidió, a mediados de la década de los años 80, que la estrategia adecuada para obtener estos objetivos era una estrategia bilateral, en la forma de un acuerdo de libre comercio con los E.U.

El estudio analizará, asimismo, cuáles fueron las razones detrás de la iniciativa canadiense, en especial, cuáles fueron los factores contemporáneos que motivaron esa política. También analizará cuáles serán las posibles implicaciones de la iniciativa bilateral y en qué medida representa esta política un cambio del compromiso tradicional de liberalización comercial a través del multilateralismo.

El trabajo está dividido en un marco teórico y 6 capítulos. El marco teórico define las características esenciales del multilateralismo y del bilateralismo resaltando los posibles riesgos y ventajas que, desde la perspectiva de la teoría Realista, un país enfrentaría al negociar acuerdos comerciales tanto a nivel multilateral como a nivel bilateral con un país más poderoso.

Los primeros tres capítulos explican los factores que llevaron a Canadá a la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) y se divide en tres esferas: la multilateral, la bilateral y la interna o nacional. El primer capítulo, titulado el contexto multilateral, analiza una serie de fenómenos y factores que a nivel internacional afectaron la posición competitiva de las exportaciones canadienses a partir de la década de los años 70 y hasta mediados de la década de los años 80. El capítulo presta especial atención a las características del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) como foro liberalizador del comercio mundial y como el medio principal usado por Canadá desde el año de 1947 para la conducción de sus relaciones de comercio internacional.

El capítulo II, el contexto bilateral, destaca, por un lado, la magnitud del intercambio comercial entre Canadá y E.U., y por otro, las principales barreras que afectaban al comercio bilateral y la creciente amenaza proteccionista en los E.U. -en especial las tendencias dentro de su Congreso. El capítulo pretende distinguir la singularidad de esta relación bilateral en comparación a cualquier otra en el mundo y su importancia fundamental para Canadá.

El capítulo III resalta la naturaleza eminentemente comercial de Canadá y el factor determinante que las cuestiones de comercio ocupan en su bienestar. También analiza la pérdida de competitividad de las exportaciones de productos naturales, la creciente importancia de sus exportaciones manufactureras y los

retos planteados por esta nueva composición de su comercio exterior, en especial, durante la primera mitad de la década de los años 80. Asimismo, estudia cuáles fueron las opciones más adecuadas de política comercial para Canadá y una vez elegida la opción, concluye con un análisis de los argumentos comúnmente señalados en Canadá para favorecer o rechazar un ALC con los E.U.

El capítulo IV describe el camino que llevó al inicio de las negociaciones entre E.U. y Canadá. Se presta especial atención a los resultados de una serie de reportes gubernamentales canadienses que analizaron con detalle los problemas que enfrentó la economía canadiense sobre todo durante la primera mitad de la década de los años 80 y que plantearon recomendaciones. El capítulo también plantea los objetivos de cada uno de los dos países al inicio de las negociaciones.

El proceso de negociación se discute en el capítulo V. Este analiza las características de cada uno de los equipos de negociación, los eventos más importantes sucedidos en cada una de las fases de las pláticas bilaterales, y las áreas que generaron las mayores dificultades y la manera en que se les dio respuesta.

Por último, el capítulo VI analiza los principales resultados del Acuerdo y destaca los logros obtenidos tanto por Canadá como por E.U. así como las áreas en que no se logró un resultado satisfactorio o en donde este fue parcial. El capítulo también hace

referencia a los posibles impactos del Acuerdo bilateral en el contexto multilateral.

Es necesario precisar que el trabajo no se involucra con el proceso legislativo que siguió a la firma del texto final el 2 de enero de 1988. A pesar de que el proceso electoral en Canadá fue ampliamente difundido por la prensa y la televisión a nivel mundial, y cuyos resultados electorales reflejaron un cambio de actitud en gran parte de la población hacia el tema del Acuerdo, el interés del trabajo se centra únicamente en estudiar el proceso previo a las elecciones.

La decisión del gobierno mexicano de iniciar negociaciones con los E.U. para la firma de un ALC resulta un tema sumamente atractivo para su estudio. Sin embargo, rebasa las intenciones de este análisis por lo que el tema se dejará para un trabajo posterior.

Un aspecto interesante que bien podría servir como ejemplo a México fue la extensa labor de investigación llevada a cabo en Canadá previa al inicio de las negociaciones con los E.U. A pesar de no haber sido el único estudio de su tipo, el Reporte de la Comisión Macdonald, con una extensión de tres volúmenes y resumiendo los trabajos de una gran cantidad de destacados académicos y de personal de apoyo, constituye un ejemplo serio y profundo para encontrar las causas a problemas nacionales y plantear posibles soluciones.

A pesar de no introducir el caso de México, esperamos que esta tesis pueda contribuir a comprender la estrategia seguida por Canadá durante la negociación del ALC y la manera en que obtuvo importantes concesiones, a pesar de negociar con un país más poderoso y menos dependiente. Estas consideraciones pueden traer lecciones importantes para México.

## Marco Teórico

### Bilateralismo y Multilateralismo

En 1934, el Secretario de Estado de los E.U., Cordell Hull, propuso a su gobierno el inicio de un nuevo programa en la política comercial de los E.U. La propuesta de Hull constituyó un ataque bien calculado al bilateralismo imperante en las relaciones comerciales internacionales durante la década de los años 30. En la década de los años 30, el bilateralismo, entendido como el otorgamiento de concesiones que se limitan únicamente a los miembros de acuerdos comerciales entre dos socios, enfatizó la discriminación, el pago en monedas no convertibles, restricciones comerciales y, en ocasiones, la explotación política, lo que provocó problemas políticos, diplomáticos y económicos. El bilateralismo practicado por la Alemania nazi fue un ejemplo representativo de este tipo de mercantilismo comercial.

Antes de 1934, los E.U. practicaron una política comercial centrada en lo que se denominó como un trato de nación más favorecida condicional. Esta política consistió en la obtención de concesiones recíprocas que garantizaran el acceso de E.U. a mercados

extranjeros específicos para sus exportaciones. La propuesta de Hull se centró en un trato de nación más favorecida incondicional como un mecanismo que impidiera la discriminación. Su argumento fue que un país no renunciaría a nada al otorgar este trato incondicional y, en cambio, recibiría las reducciones arancelarias que otros países se otorgaran entre sí (1). De esta forma, la discriminación en contra de los E.U. se reduciría y la cantidad de comercio mundial que se abriría a la competencia multilateral continuaría incrementándose (2). La Ley de Acuerdos Comerciales de 1934 recogió la propuesta de Hull y marcó con ello un cambio en la política comercial de E.U.

En 1947, el organismo creado por las potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial para la conducción de las relaciones comerciales internacionales, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), incorporó y amplió los objetivos comerciales de Cordell Hull. El GATT enfatizó la reducción de barreras comerciales a través de la negociación, el compromiso al trato de nación más favorecida incondicional como un mecanismo que beneficiara a todos los países e impidiera la discriminación y en la reciprocidad en su sentido más amplio, en el sentido de que al tomar un país obligaciones, recibiría las ventajas (y derechos) que resultarían de las obligaciones de otros (3).

El multilateralismo imperante dentro del GATT permitió a los países miembros elegir aquellos compromisos (con excepción de los más esenciales) que les fueran ventajosos y que no los sujetaran, al

menos en principio, a las negociaciones que prevalecieron en las relaciones comerciales internacionales previas a la creación del GATT en donde la ausencia de reglas llevó a que las naciones poderosas impusieran sus propias condiciones.

Una vez descritos los rasgos esenciales que llevaron al surgimiento del multilateralismo como una estrategia para impedir la discriminación, se procederá a analizar las características esenciales del multilateralismo y del bilateralismo como estrategias de política comercial en las relaciones internacionales contemporáneas y se presentarán algunas consideraciones teóricas en torno al contenido de elementos bilaterales y multilaterales en políticas comerciales y a la conveniencia o no de que los países menos poderosos suscriban acuerdos bilaterales o multilaterales con países más poderosos.

La esencia del multilateralismo radica en dos principios básicos sustentados en el GATT: el principio de no discriminación y el principio de reciprocidad. El primero se expresa en el artículo 1 del Acuerdo General que establece el trato de Nación más Favorecida (NMF) para las exportaciones e importaciones de bienes entre los países miembros. Esto significa que los acuerdos preferenciales otorgados a un país deben también aplicarse al resto de los miembros. Y debido a que las negociaciones para reducir aranceles ocurren dentro del foro multilateral, todos los países que pertenecen al acuerdo pueden disfrutar de estas preferencias.



El principio de reciprocidad en sentido estricto se refiere a que las ventajas y concesiones que otorgue un país deben verse compensadas por derechos y ventajas similares. El GATT amplía el significado del término al precisar que las ganancias obtenidas por uno de sus miembros responde, no sólo a las concesiones otorgadas por otro, sino que recibirá los beneficios del sistema en su conjunto (4). Esto implica que cualquier concesión se otorgará automáticamente a la totalidad de los miembros.

La característica central del bilateralismo radica en que el intercambio de privilegios es exclusivo. Ello significa que las concesiones y ventajas no se harán extensivas más que a los miembros de un esquema bilateral.

La dicotomía entre el multilateralismo y el bilateralismo conduce frecuentemente a la noción de que lo multilateral es lo "bueno" y lo bilateral lo "malo" ya que el primero favorece la liberalización del comercio mientras que el segundo la limita e inclusive fomenta el proteccionismo contra quienes no formen parte de la asociación bilateral. En este sentido Winham señala que, "la historia ha mostrado una relación entre el universalismo y el liberalismo por una parte y el proteccionismo y el particularismo en la otra" (5).

Sin embargo, la dicotomía no siempre es tan sencilla y tan clara. La política comercial de un país frecuentemente reflejará

una mezcla complicada de elementos bilaterales con elementos multilaterales. Al discutir el bilateralismo y el multilateralismo en la política comercial de un país, uno debe de tomar en consideración los principios de no discriminación, reciprocidad y reducción de barreras comerciales. El bilateralismo y el multilateralismo en la política comercial de un país son relevantes ya que definen el carácter de esta política.

Mas aún, en un acuerdo de comercio internacional, elementos como la reducción de aranceles, el trato de nación más favorecida, la discriminación contra terceros países o el tipo de reciprocidad le dan su carácter bilateral o multilateral. W. Diebold, al advertir sobre la mezcla de elementos bilaterales y multilaterales en políticas comerciales afirma que, "el balance entre los dos elementos, el contenido de cada uno y el tipo de bilateralismo o multilateralismo involucrado son las características fundamentales de las políticas comerciales nacionales y del los acuerdos internacionales" (6).

Para un autor Realista como Stephen Krasner, los acuerdos bilaterales entre dos países con niveles asimétricos de poder no representan una opción atractiva ni para el socio más poderoso ni para el socio más débil. Al socio más poderoso no le interesará sujetarse a las restricciones impuestas por un acuerdo explícito si puede en cambio actuar de forma unilateral (7).

Desde la perspectiva del socio más débil, un acuerdo formal con un país más poderoso puede resultar riesgoso ya que al alcanzar niveles más elevados de interacción, el estado más débil puede incrementar su vulnerabilidad frente a su socio (8).

Incluso en el caso de que dos países con estas características formalizaran un acuerdo bilateral, Krasner advierte los peligros al momento de instrumentalizar un acuerdo y señala:

Aún si los términos iniciales de un acuerdo son satisfactorios, el estado más débil puede mostrarse receloso a aceptar tales restricciones debido al temor sobre como puede llevarse a cabo tal convenio en la práctica. Aún cuando ambas partes lleguen a un acuerdo, no hay garantía de que lo pondrán en práctica de manera mutuamente satisfactoria (9).

El problema es especialmente grave para el país débil al surgir "ambigüedades en la interpretación" del acuerdo (10) ya que el país más poderoso tiende a imponer su propia interpretación. En el caso de que el país más poderoso decida cambiar los términos del acuerdo de forma unilateral, el país más débil puede también estar en desventaja al sentirse obligado a aceptar tales cambios (11). La teoría Realista recomienda a los estados débiles actuar en un contexto multilateral ya que "el estado más débil puede encontrar

aliados y formar coaliciones" (12). Por su parte, el estado más fuerte:

[...] puede sentirse preocupado por una disminución de su reputación si llega a violar abiertamente un acuerdo multilateral, pues sería más difícil para ese estado encontrar socios en el futuro. En una situación bilateral, el estado más grande podrá preocuparse menos con los efectos sobre su reputación, tanto que resulta más difícil establecer de manera definitiva si ocurrió una violación y cuanto que únicamente otro estado se vería afectado directamente por ella (13).

Por su parte, John Jackson señala que en un contexto donde imperen diferencias de poder, lo más importante es diseñar un sistema de reglas efectivas que normen la relación. Para Jackson, la diplomacia internacional puede ser conducida a través de una diplomacia de reglas o una diplomacia de poder. La primera se refiere a la técnica de establecer reglas internacionales de conducta y desarrollar instituciones que aseguren una cierta medida de cumplimiento de estas reglas y, la segunda ocurre generalmente en la ausencia de normas (o reglas efectivas) y se basa en las posiciones relativas de poder de los participantes (14).

A pesar de que la dicotomía resulta simplificada, Jackson señala que la actividad internacional puede caer en el espectro de varias mezclas de diplomacia de normas o de poder (15) y añade:

En cierto grado, la historia mundial puede verse como un reemplazo gradual de la diplomacia de poder (incluyendo aquella que ocurre dentro de las naciones) por estructuras normativas. La resolución de disputas internacionales, por ejemplo, involucra diplomacia basada parte en referencia a normas y parte en referencia al poder (16)

Para un país más débil, por tanto, lo fundamental en el esquema de Jackson es desarrollar un sistema de reglas efectivas que regulen su relación con el país más poderoso y que, ante la aparición de una disputa, permitan que esta sea resuelta en base al mecanismo de reglas creado. Jackson enfatiza que no basta la creación de reglas, estas deben ser efectivas (17) y señala:

Cuando el tema sea la interpretación o aplicación de esas reglas (comparado con la formulación de nuevas reglas) es necesario que las partes estén conscientes que si la negociación alcanzara un impasse, el mecanismo de solución de disputas que entraría en operación estaría diseñado para aplicar o interpretar justamente las reglas. Si no existiera tal sistema, entonces las partes tendrían que confiar básicamente en sus respectivas "posiciones de poder [...] (18).

Las consideraciones anteriores sugieren que para un país relativamente más débil como Canadá, la estrategia más indicada es una multilateral en donde logre alianzas y contrapesos en la conducción de sus relaciones comerciales con países más poderosos y que le brinde la oportunidad de desarrollar sistemas de reglas efectivas para normar estas relaciones. Sin embargo, este trabajo demostrará que la opción multilateral, específicamente el GATT como el foro multilateral por excelencia para la liberalización comercial, no resultó útil para los intereses y requerimientos particulares de Canadá, sobre todo, a raíz de su última ronda de negociaciones.

El trabajo también demostrará que, no obstante, los peligros de la opción bilateral, el gobierno canadiense eligió esta estrategia - en la forma de un Acuerdo de Libre Comercio con los E.U. - logrando mecanismos que pretenden reducir o anular los riesgos que destaca la teoría Realista. En esta tesis se discutirán los problemas, los riesgos, los alcances y las ventajas de la opción bilateral iniciada por Canadá a mediados de los 80, tomando como estudio de caso el Acuerdo de Libre Comercio con los E.U.

## CAPITULO I. EL CONTEXTO MULTILATERAL

### La Crisis de la Década de los Años 70 y el Desmoronamiento del Sistema de Bretton Woods

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los países occidentales victoriosos decidieron establecer un nuevo orden económico internacional, decisión que se tradujo en los acuerdos económicos de Bretton Woods. Este nuevo orden estuvo caracterizado por el liderazgo de los Estados Unidos que acordó mantener la paridad cambiaria fija entre su moneda nacional y el oro, lo que dio estabilidad monetaria al sistema, un sistema de crecientes flujos financieros y comerciales y un régimen acordado para los pagos internacionales. Al igual que otros sistemas multilaterales creados al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el Sistema de Bretton Woods tuvo como uno de sus objetivos principales el lograr la estabilidad y paz internacionales que impidieran el surgimiento de nuevos conflictos militares.

El sistema de Bretton Woods resultó exitoso hasta finales de la década de los años 60 debido en gran parte al papel estabilizador y paternalista de E.U. Los E.U. emergieron de la Segunda Guerra Mundial como el líder indiscutible del mundo occidental. Su poder e

influencia permitieron que el dólar estadounidense tomara el papel de reserva mundial. En la década de los años 50, los E.U. también dieron numerosas concesiones comerciales no recíprocas permitiendo a Japón, Alemania y otros países occidentales obtener un acceso sin trabas al mercado de E.U. sin exigir concesiones a cambio.

E.U. también apoyó la creación de un mercado común europeo a pesar de los probables impactos negativos en sus propias exportaciones. Aunque es importante destacar que el objetivo central en estas concesiones fue fortalecer a todos estos países para que pudieran resistir cualquier ataque soviético, también es cierto que los E.U. pudieron seguir esta estrategia porque no tuvieron que hacer frente a ningún competidor por mercados internacionales.

A lo largo de la mayoría de los años 50 y 60, los países occidentales experimentaron un crecimiento impresionante en sus economías. Japón y Europa Occidental en su conjunto lograron una recuperación excepcional y todas las principales naciones alcanzaron crecimientos significativos en sus niveles de comercio.

En el período entre 1948 y 1973, el comercio creció a una tasa de 7% anual mientras que la producción mundial se expandió a una tasa de 5% (19). Estas ganancias son incluso más impresionantes cuando se comparan con las del período 1913-1948 cuando el comercio se expandió en sólo 0.5% anual y la producción mundial en 2% (20).



El inicio de la década de los años 70 marcó el fin del orden monetario de Bretton Woods. Quizá una de las razones más notables fue la negativa de los E.U. a seguir asumiendo los costos del sistema. La rápida recuperación económica de sus aliados llevó a los E.U. a una pérdida gradual en su poder económico. En 1950, las exportaciones de los E.U. representaron el 30% del total mundial; para 1985 representaron menos de la tercera parte de esa cifra. E.U. produjo a principios de los años 50 casi 45% del acero mundial, pero para 1985, produjo sólo el 10% (21).

En 1971, el gobierno del presidente Richard Nixon en reacción a los continuos problemas en la balanza de pagos de E.U. decretó la libre convertibilidad del dólar, la devaluación de la moneda y la imposición de una sobretasa a las importaciones. Los E.U. abandonaron de esta forma la relación fija entre el dólar y el oro.

En 1973, la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, la OPEP, de incrementar en forma dramática los precios del petróleo -en un 1500%- fue un factor que determinó el surgimiento de fuertes presiones inflacionarias (22). E.U. llevó a cabo una serie de políticas monetarias que buscaron frenar la espiral inflacionaria. Esta política de E.U. llevó rápidamente a elevadas tasas de interés, lento crecimiento económico, y un incremento en el desempleo en muchas partes del mundo (23). De la misma forma en que la creciente interdependencia fue el medio transmisor de la prosperidad dentro del mundo occidental durante los

años 50 y 60, en los años 70 y 80, la interdependencia se convirtió en un transmisor de la recesión y de la inflación (24).

Pérdida de Dinamismo del Crecimiento Económico  
a Nivel Internacional

Con el fin del orden monetario de Bretton Woods, también concluyó el período de rápido crecimiento económico y comercial de la posguerra. Las tasas de crecimiento económico real promedio para los siete principales países industrializados se redujeron en más de la mitad en algunos casos. Durante el período 1966-1973, las tasas de crecimiento real fueron como sigue: Canadá, 5.5%; E.U., 3.9%; Gran Bretaña, 2.9%; Alemania, 4.3%; Francia, 5.4%; Italia, 5.4%; y Japón, 10.7%. Las cifras correspondientes para los años 1973-1978 fueron: Canadá, 3.2%; E.U., 2.8%; Gran Bretaña, 1.4%; Alemania, 2.0%; Francia, 3.1%; Italia, 2.1%; y Japón, 3.7% (25).

El cuadro 1 muestra los principales indicadores económicos que ilustran que las tasas de crecimiento real decayeron de forma notable en los países de la ODCE entre 1974 y 1979 (11). El crecimiento en productividad siguió el mismo patrón. La

productividad general se define como la producción total de una nación por unidad de insumo de trabajo.

El nivel de productividad para las siete principales naciones de la ODCE durante el mismo período se presenta en el cuadro 2. El cuadro muestra que a pesar de que Japón mantuvo un mejor desempeño que los otros países de la ODCE, fue el país que experimentó la mayor desaceleración de su productividad.

Cuadro 1

COMPARACIONES INTERNACIONALES: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS  
(Porcentajes)

	1968-73	1974-79	1980	1981	1982	1983	1984
<b>Crecimiento real del PIB</b>							
Estados Unidos	3.7	2.8	-0.2	2.5	-2.1	3.7	6.8
Japón	9.5	3.6	4.9	4.0	3.3	3.0	5.8
Alemania	5.3	2.4	1.9	-0.2	-1.1	1.3	2.5
Francia	5.6	3.1	1.1	0.2	2.0	0.7	1.8
Gran Bretaña	3.4	1.4	-2.0	-1.5	2.5	3.2	2.0
Italia	5.0	2.6	3.9	0.1	-0.4	-1.2	3.0
Canadá	5.7	3.2	1.0	3.4	-4.4	3.3	4.7
Total ODCE	4.9	2.7	1.2	1.7	-0.3	2.6	4.8
<b>Crecimiento en productividad</b>							
Estados Unidos	1.4	0.2	-0.8	1.4	-1.3	2.4	2.6
Japón	8.3	2.9	3.3	3.2	2.2	1.3	5.3
Alemania	4.8	3.0	0.9	0.6	0.7	3.1	3.0
Francia	4.7	2.9	1.1	1.0	1.8	1.5	2.8
Gran Bretaña	3.4	1.2	-1.4	2.0	4.1	3.6	1.0
Italia	5.2	1.6	2.4	-0.3	0.0	-1.3	3.0
Canadá	2.4	0.4	-1.7	0.5	-1.2	2.5	2.1
Total ODCE	3.8	1.6	0.6	1.4	0.2	2.2	3.3

(continuación cuadro 1)

## Crecimiento en empleo

se

Estados Unidos	2.3	2.5	0.5	1.1	-0.9	1.3	4.1
Japón	1.0	0.7	1.0	0.8	1.0	1.7	0.5
Alemania	0.5	-0.6	1.0	-0.8	-1.9	-1.7	-0.3
Francia	0.9	0.2	-	-0.8	-0.1	-0.8	-1.0
Gran Bretaña	-	0.2	-0.6	-3.4	-1.5	-0.4	1.0
Italia	-0.2	1.0	1.4	0.5	-0.4	-0.1	0.0
Canadá	3.2	2.8	2.8	2.8	-3.3	0.8	2.5
Total ODCE	1.2	1.1	0.6	0.4	-0.5	0.4	1.5

## Tasas de desempleo

Estados Unidos	4.7	6.8	7.1	7.6	9.7	9.6	7.5
Japón	1.2	1.9	2.0	2.2	2.4	2.6	2.8
Alemania	1.0	3.2	3.0	4.4	6.1	8.0	8.1
Francia	2.5	4.5	6.3	7.3	8.0	8.0	9.1
Gran Bretaña	3.4	5.3	6.9	10.6	12.8	13.1	13.4
Italia	5.7	6.6	7.4	8.3	8.9	9.7	10.0
Canadá	5.4	7.2	7.5	7.5	11.0	11.9	11.3
Total ODCE	3.2	4.9	6.0	6.7	8.2	8.7	8.2

## Inflación de los precios al consumidor

Estados Unidos	4.9	8.5	13.5	10.4	6.1	3.2	4.3
Japón	6.7	10.0	8.0	4.9	2.7	1.9	2.2
Alemania	4.3	4.7	5.5	6.3	5.3	3.3	2.4
Francia	5.9	10.7	13.6	13.4	11.8	9.6	7.3
Gran Bretaña	7.0	15.6	18.0	11.9	8.6	4.6	5.0
Italia	5.0	16.3	21.2	17.8	16.6	14.6	10.8
Canadá	4.5	9.2	10.1	12.5	10.8	5.9	4.3
Total ODCE	5.4	10.0	12.9	10.5	7.8	5.3	N.A.

Fuente: Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica, Historical Statistics, 1960-1981 (París: OECD, 1983); y Economic Outlook (Dic. 1983), (París: OECD, 1983), tomado de Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985. vol.I. p.133

Cuadro 2

PRODUCTIVIDAD LABORAL EN EL SECTOR MANUFACTURERO  
DE LOS PRINCIPALES PAISES DE LA OCDE

AÑOS	E.U.	Canadá	Japón	Francia	Alemania	Italia	G.B.
(promedios de crecimiento anual en porcentaje)							
1951-1973	2.8	4.3	10.0	5.3	5.8	6.6	3.4
1967-1973	3.1	5.0	11.9	6.0	5.3	7.1	4.7
1974-1981	1.5	1.1	6.2	4.2	4.4	3.6	2.2
(porcentaje de cambio)							
1967-1973 a							
1974-1981	-1.6	-3.9	5.7	-1.8	-0.9	-3.5	-2.5
(porcentaje anual de crecimiento)							
1979	0.7	1.7	8.9	4.9	4.9	7.3	3.3
1980	0.2	-3.3	6.8	1.6	1.4	5.8	0.6
1981	2.8	0.3	3.2	1.6	2.7	3.4	5.9

Fuente: Departamento del Trabajo de E.U., Buro de Estadísticas, Oficina de Productividad y Tecnología, Output per Hour, Hourly Compensation and Unit Labor Costs in Manufacturing, Eleven Countries, 1950-81 (Washington D.C., Dic., 1982) tomado de Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, op. cit. p.136

El cuadro 3 indica que aunque el crecimiento del empleo también sufrió una desaceleración después de 1973, su efecto en el crecimiento económico general fue menor comparado con el de la productividad.

## Cuadro 5

## COMPONENTES BÁSICAS DEL CRECIMIENTO EN LA PRODUCCIÓN

	Promedio anual de incremento (%)		
	1961-1973	1975-1981	Cambio Entre Periodos
<b>OCDE</b>			
Producción	4.9	2.4	2.5
Empleo	1.0	0.7	0.3
Productividad por			
Trabajador	3.9	1.7	2.2
<b>OCDE Europa</b>			
Producción	4.6	1.9	2.7
Empleo	0.3	-0.2	0.5
Productividad por			
Trabajador	4.3	2.1	2.2
<b>Estados Unidos</b>			
Producción	4.2	2.3	1.9
Empleo	2.0	2.1	-0.1
Productividad por			
Trabajador	2.2	0.2	2.0
<b>Canadá</b>			
Producción	5.6	3.0	2.6
Empleo	3.0	2.8	0.2
Productividad por			
Trabajador	2.6	0.2	2.4

Fuente: Organización para el Desarrollo y la Cooperación Europea, Historical Statistics 1960-1981 (Paris: OECD, 1983) tomado de Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, op. cit., p. 107

Otro dato importante es que durante la década de los años 70 y los primeros dos años de la década de los 80, todos los países industrializados experimentaron un crecimiento progresivo y significativo del sector servicios al tiempo que los sectores manufactureros y de bienes primarios redujeron su importancia anterior. Estos cambios se reflejan en el cuadro 4.

Cuadro 4

COMPARACION INTERNACIONAL DE LA DISTRIBUCION SECTORIAL  
DEL PNB REAL

(porcentaje)

	Producción Primaria	Minería	Manufac- tura	construc- ción	Servicios
1960	5.8	3.7	21.1	7.6	51.6
1970	4.3	4.0	22.8	6.7	50.6
1981	3.4	2.7	21.7	6.2	52.2
1960	4.6	3.0	23.2	6.9	52.9
1970	3.4	2.9	24.0	5.7	55.7
1981	3.0	2.5	23.8	4.1	57.6
1960	2.9	3.2	28.5	3.3	49.8
1970	2.6	2.1	30.1	3.6	48.4
1981	3.2	5.1	24.2	5.9	52.8
1960	4.7	3.1	34.4	8.4	41.6
1970	3.3	1.8	37.9	7.3	41.4
1981	2.8	1.0	34.8	6.0	45.4

(continuación cuadro 4)

	Producción Primaria	Minería	Manufac- tura	construc- ción	Servicios
1964	9.9	0.8	23.9	3.4	45.6
1970	6.1	0.7	29.8	7.3	45.9
1981	3.4	0.5	33.9	7.4	45.5
1964	7.0	0.9	28.3	7.4	47.7
1970	5.6	1.0	29.8	9.1	46.8
1981	4.5	0.6	26.2	7.8	50.5
1964	5.4	2.3	27.4	6.3	46.6
1970	4.2	2.1	29.1	7.8	46.1
1981	3.4	2.1	27.8	6.2	50.7

Fuente: Michael F. Charette, Robert P. Henry y Barry Kaufmann. "The Evolution on the Canadian Industrial Structure: An International Perspective", en Canadian Industry in Transition, vol 2 (Toronto: University of Toronto Press, 1995) tomado de Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, op. cit. p.142

Durante la primera mitad de la década de los años 80, las economías de E.U., Japón y la CEE se vieron sujetas a problemas estructurales sustanciales resultado de la grave recesión mundial de 1981-1982. A pesar de que los E.U. pudieron lograr una recuperación rápida de la recesión, este país enfrentó un déficit comercial sustancial y muchas de sus industrias básicas perdieron competitividad.

De 1981 a 1986, el déficit presupuestal de los E.U. se incrementó de 61 mil millones de dólares a 205 mil millones. Su cuenta corriente pasó de un superávit de 7 mil millones de dólares en 1981 a un déficit de 141 mil millones en 1986 (26). La tasa de cambio real del dólar creció en 45%. Ello contribuyó de manera importante a limitar el desempeño de las exportaciones, el déficit



en cuenta corriente se mantuvo y E.U. alcanzó una deuda externa de 400 mil millones de dólares (27).

Japón, después de un milagroso crecimiento económico, sufrió entre 1974 y 1983 el mayor desaceleramiento proporcional en su crecimiento entre todos los países de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Europea (ODCE) (28). La CEE, por su parte, no logró para la primera mitad de la década de los años 80 recuperarse plenamente de la recesión, lo que produjo un elevado nivel de desempleo, crecimiento marginal y disminución de competitividad.

Otro indicador importante fue el menor nivel de inversión en varios países de la ODCE, el cual se redujo aún más durante la recesión de 1981-82. En el caso particular de Canadá, la inversión de capital declinó en un 26% en términos reales entre 1981 y 1982, mientras que en E.U. llegó a niveles menos graves del orden del 16%.

Interdependencia Económica: Tendencias de la Economía Política  
Internacional

En el período entre 1963-1973, el comercio mundial para todos los productos se incrementó en un promedio de 6% anual y en manufacturas en 11%, mientras que la producción mundial de todos los productos creció sólo 3% y el de manufacturas sólo en 7% anual (29). Al igual que la producción, el comercio en el período 1973-80 creció a un paso lento pero exceptuando los años de 1975 y 1981-82, el comercio continuó su tendencia de crecimiento acelerado con respecto a la producción (30).

Otra característica del período 1973-1980 como lo muestra el cuadro 5 fue la notable dependencia que adquirieron del comercio las economías de países económicamente desarrollados. El cuadro 6 muestra que esta dependencia se acentuó aún más si se toma en cuenta el sector servicios. Ambos cuadros reflejan que el país más dependiente del comercio del grupo fue Canadá. Para 1980, las exportaciones de bienes y servicios representaron casi el 30% del Producto Interno Bruto (PIB).

Cuadro 5

## PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES EN EL PIB

(porcentaje)

	1965	1970	1973	1974	1975	1979	1980
E.U.	3.9	4.4	5.5	7.0	6.9	7.5	8.4
Japón	9.5	9.8	9.0	12.2	11.2	10.3	12.4
Alemania	15.6	18.4	19.6	23.4	21.4	22.6	23.6
Francia	10.2	12.5	14.3	17.1	15.5	17.1	17.1
Gran Bretaña	13.3	15.9	17.3	20.2	19.1	22.4	22.0
Canadá	15.6	19.5	20.2	21.6	19.6	24.2	25.6
Italia	12.3	14.3	15.7	19.5	18.1	22.3	19.7
C.E.E. (Incluye Comercio Intra-comunidad)	15.2	18.1	20.0	23.8	21.3	23.4	23.6
C.E.E. (Excluye Comercio Intra-comunidad)	8.2	9.0	9.5	11.7	10.8	10.9	11.1
OCDE	9.0	10.6	12.4	14.9	14.2	15.4	16.4

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics,  
 (OECD, National Accounts of OECD Countries, vol 1, 1951-  
 1980) tomado de Denis Stairs y Gilbert R. Winham.  
Canada and the International Political/Economic Environment.  
 Toronto: University of Toronto Press, 1985. p.14

## Cuadro 8

PRODUCCION Y COMERCIO DE ALGUNOS PAISES DESARROLLADOS, 1980  
(cifras en miles de millones de dolares)

	Producción	Exportaciones de Productos y Servicios	(% del PIB)	Exportaciones de Productos	(% del PIB)
E.U.	2,587.1	260.8	10.0	216.7	8.4
Japón	1,040.0	145.1	14.0	129.2	12.4
Alemania	819.1	225.1	27.5	192.9	23.6
Francia	651.9	146.1	22.4	111.3	17.1
G.B.	522.9	148.5	28.4	115.1	22.0
Italia	394.0	99.5	25.2	77.7	19.7
Canadá	253.3	74.3	29.3	65.0	25.6
España	211.1	32.9	15.6	20.7	9.8
Holanda	167.6	89.0	53.1	74.0	44.1
Australia	140.0	25.4	18.1	22.0	15.7
Bélgica/ Luxemburgo	121.1	77.2	63.8	64.6	53.4

Fuente: Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics. (OECD, National Accounts of OECD Countries, vol.1, 1951-80) tomado de Denis Stairs y Gilbert R. Winham. Ibidem.

Aunque algunos países industrializados lograron ganancias espectaculares en su participación de las exportaciones mundiales durante el período, especialmente Alemania y Japón, otros como E.U., Canadá y la Gran Bretaña vieron declinar sustancialmente su participación en el comercio internacional. A pesar de que tanto

E.U como Canadá perdieron parte de su antigua presencia en el comercio mundial, en ambos países se incrementó la participación de las exportaciones en el Producto Nacional Bruto (PNB).

### Cambios en la Estructura Internacional de Ventajas Comparativas.

#### Surgimiento de Japón y de los NIC's

Tan significativo como el crecimiento absoluto en el comercio fue el cambio en su composición absoluta y en su distribución geográfica. En el período 1970-1985, la proporción del comercio que ocuparon los productos manufacturados y los servicios creció sostenidamente en comparación con la producción agrícola y de materias primas. Esto fue en parte el reflejo de cambios en ventajas comparativas. Entre las actividades manufactureras, las industrias intensivas en tecnología se expandieron rápidamente, ver por ejemplo el cuadro 7.

CUADRO 7

TECNOLOGIA INTENSIVA: PORCENTAJES DE VALOR

AGREGADO EN MANUFACTURA

	E.U.	Japón	Francia	Alemania	G.B.	Cañada
1969	44	40	34	41	39	30
1981	47	54	41	46	43	32
1985	47	60	42	49	44	32

Fuente: John Mutti y Peter Morici, Changing Patterns of U.S. Industrial Activity and Comparative Advantage, (Washington D.C.: National Planning Association, 1983); Peter Morici Reassessing American Competitiveness, (Washington D.C.: National Planning Association, 1988), tomado de Peter Morici. "Living with Free Trade". [s.l.] University of Maine, 1988, p.28

La doctrina de la ventaja comparativa señala que cada país tenderá a especializarse en aquellos productos para los que cuente con mayor y mejor dotación de recursos naturales, humanos, de capital, etc. (31) que vuelvan a este producto más barato de producir internamente y, por lo tanto, más competitivo en mercados internacionales. La estructura internacional de ventajas comparativas que facilitó la liberalización comercial de los años 40, 50 y 60 cambió radicalmente en las últimas dos décadas.

Un primer cambio en la estructura de ventajas comparativas fue la pérdida de posición de liderazgo exclusivo de los E.U. en la industria de alta tecnología y en la innovación. El apoyo económico a través de flujos masivos de inversión extranjera directa

que recibieron Europa Occidental y Japón junto con la tecnología importada de los E.U. y las políticas gubernamentales de apoyo, especialmente en el caso de Japón, llevaron en los años 60 a que estos países cerraran gradualmente la brecha que los separaba de los E.U. en la industria de alta tecnología. Si bien, los E.U. permanecieron siendo aún el líder mundial en muchas áreas de tecnología durante la primera mitad de la década de los años 80, la industria japonesa sobre todo, logró incorporar rápidamente los avances tecnológicos a los productos industriales. Los E.U. tendían a enfocarse más en las aplicaciones militares de la nueva tecnología (32).

Además de la creciente competencia de Japón y de varios países de Europa Occidental, surgió un grupo de países en desarrollo que logró aprovechar su gran dotación de mano de obra barata para producir y exportar exitosamente ciertos bienes manufacturados. Denominados como países de reciente industrialización o NIC's por su abreviatura en inglés, estos nuevos competidores estaban representados sobre todo por países asiáticos como Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur, Singapur, Malasia y Filipinas. Los primeros sectores que se vieron afectados por la competencia de estos nuevos productores fueron los textiles, la ropa y el calzado, pero posteriormente, los NIC's alcanzaron también ventajas comparativas en el acero, la construcción de barcos las autopartes y en bienes de consumo eléctricos (33). De 1963 a 1979, las importaciones de los países de la OECD de productos provenientes de los NIC's se incrementaron del 2.6% al 9% (34).

Una de las respuestas de muchos países occidentales frente a la pérdida de su ventaja comparativa fue la institución de una serie de barreras comerciales proteccionistas casi permanentes en los sectores como el calzado, los textiles y la ropa. Ejemplo de ello fue el Acuerdo Multifibras que se creó para proteger la industria de la ropa y de los textiles en varios países occidentales. Esto demuestra como muchos países occidentales se negaban a aceptar el cambio e intentaban mantener sus estructuras industriales intactas (35).

La ventaja comparativa de los E.U. en agricultura e industrias de alta tecnología disminuyó. Uno de los factores que pueden ayudar a explicar la razón por la que los E.U. no se mantuvieron en el liderazgo absoluto en la producción de bienes de alta tecnología, es que este país no incrementó la parte de su FNB destinada a actividades de investigación y desarrollo (I y D) en la misma proporción que Japón y varios países europeos lo hicieron. El cuadro 8 indica que el número de científicos y de ingenieros en estos últimos países se incrementó mucho más rápido que en E.U. Similarmente, los E.U. destinaron una parte más elevada de sus gastos de I y D a programas de defensa y otras actividades que carecen de un enfoque comercial a diferencia de lo que sucedía en Japón y Alemania. Ver cuadro 9.



## Cuadro 8

NUMERO DE INGENIEROS Y CIENTIFICOS POR CADA  
DIEZ MIL TRABAJADORES

	1984	Promedio anual de crecimiento 1968-1984
Estados Unidos	65	0.1 %
Japón	62	5.0
Alemania	49	4.1
Francia	41	3.6
Gran Bretaña	34	3.0
Canadá	30	2.4

Fuente: National Science Foundation; OECD Science and Technology.  
tomado de Peter Morici. op.cit. p.26

En el caso específico de Canadá, su fuerte dotación de recursos naturales contribuyó a desarrollar industrias intensivas en capital y en productos a base de recursos, descuidando las industrias intensivas en tecnología. La menor presencia canadiense en estos últimos sectores junto con una baja infraestructura en I y D dificultó a Canadá más que a ningún otro país desarrollado, competir exitosamente en el mercado internacional de alta tecnología. El cuadro 8 muestra que Canadá fue el país desarrollado con menor número de científicos y de ingenieros si se le compara con las grandes naciones industrializadas.

CUADRO 9

GASTO EN INVESTIGACION Y DESARROLLO COMO  
PORCENTAJE DEL PIB, 1965

	Público	Privado	Defensa	No-defensa	Total
E.U.	1.4%	1.4%	1.0%	1.8%	2.8%
Japón	0.5%	2.2%	*	2.6%	2.8%
Alemania	1.0%	1.7%	0.1%	2.6%	2.7%

\* menos de medio por ciento

Fuente: OECD Science and Technology Indicators data base. tomado de Peter Morici. op. cit. p.26

Canadá fue muy afectada por los cambios en ventajas comparativas a favor de Japón y los NIC's. Varias industrias manufactureras canadienses enfrentaron una fuerte competencia de las importaciones de Japón en una variedad de sectores manufactureros más avanzados como los autos y el equipo electrónico y de los NIC's en una amplia variedad de sectores intensivos en trabajo como los textiles, la ropa y el calzado. La amenaza de los NIC's también afectó la industria automotriz, especialmente la de autopartes (36). El cuadro 10 refleja el crecimiento sustancial de las exportaciones al mercado canadiense de la producción de los NIC's.

CUADRO 10

PROPORCION DE LAS IMPORTACIONES PROVENIENTES DE PAISES EN DESARROLLO EN EL CONSUMO INTERNO DE CANADA, 1978-1981.

	Importaciones como Proporcion del consumo interno en 1978	% de cambio del valor de las importaciones 1978- 1981
Productos Manufacturados	1.2	80
Textiles	2.6	54
Vestido	10.4	53
Otros Productos de Consumo	2.7	92

Fuente: Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. (Washington D.C., 1983), p.125. tomado de John Whalley, coord. Canadian Trade Policies and the World Economy. Toronto: University of Toronto Press, 1985. (Research Program of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada). p.117

Una desventaja adicional para Canadá fue que Japón y los NIC's le quitaron mercados en el exterior. Esto sucedió especialmente en la maquinaria y el equipo de transporte. Otro efecto negativo de la presencia japonesa y de los NIC's para Canadá fue que en ocasiones sus principales socios comerciales llevaron a cabo medidas para proteger a sus industrias nacionales de la competencia de estos países. La acción pudo no estar dirigida a las importaciones de Canadá y sin embargo, estas resultaron afectadas. Tal fue el caso de las barreras que se impusieron a las exportaciones de acero por los E.U. a países como Corea del Sur y Brasil, que aunque no fueron

destinadas directamente a limitar las exportaciones canadienses, al final, estas sí resultaron afectadas.

Finalmente, Canadá y E.U. fueron los únicos dos países de la OEDD que experimentaron un creciente déficit comercial en manufacturas frente a los NIC's durante la década de los años 70. Japón, Alemania e Italia lograron una balanza superavitaria en su comercio con este grupo de países (37).

Compromiso Limitado de las Potencias Occidentales hacia  
una Liberalización del Comercio Internacional.  
Fortalecimiento del Regionalismo Comercial.

Varios ejemplos suscitados durante la década de los años 70 y la primera mitad de los años 80 reflejaron que tanto los E.U. como la CEE y Japón llevaron a cabo acciones que pusieron en duda su compromiso hacia la liberalización comercial. La mayoría de estas acciones afectaron de forma directa o indirecta la posición exportadora de Canadá. Este no era un fenómeno nuevo ya que a partir de la década de los años 50, se instituyeron una serie de mecanismos de protección y se constituyeron asociaciones de

comercio regional que minaron el principio de liberalización comercial

En el caso particular del Acuerdo sobre Aranceles y Comercio (GATT), un grupo de países entre quienes se incluía a los E.U., decidieron instituir medidas de protección supuestamente temporales para poder llevar a cabo los ajustes necesarios en las industrias sometidas a la nueva e intensa competencia de Japón y de los NIC's.

Por ejemplo, en 1955 bajo la Ley de Ajuste Agrícola, los E.U. solicitaron una excepción a las obligaciones de liberalización negociadas en el GATT. La excepción fue otorgada por 2/3 partes de los miembros pero se decidió que sería revisada anualmente (23).

A principios de la década de los años 60, al no lograr satisfacer los intereses de su industria textilera dentro de las reglas multilaterales, el gobierno de E.U. decidió patrocinar el llamado Acuerdo Multifibras de 1961. Originalmente se acordó que el Acuerdo sería sólo temporal, pero fue enmendado sucesivamente, minando seriamente el principio de liberalización (22).

En la década de los años 70 y sobre todo en los primeros años de la década de los 80, cobró importancia al interior de los E.U. la impresión que el país estaba sufriendo una competencia comercial injusta, ya que mientras que ellos -los E.U.- se mostraban fieles a su compromiso liberal, sus principales socios comerciales no les

estaban dando las mismas concesiones para la entrada de sus exportaciones a mercados internacionales.

Esta fue una de las razones que contribuyeron a un reforzamiento de las tendencias proteccionistas en E.U. y que cobraron mayor importancia con las Leyes Comerciales de 1974 y 1979. Ambas legislaciones proveyeron a la industria estadounidense, al gobierno y al sector obrero de una gran cantidad de medidas para disuadir o responder a las medidas extranjeras que afectarían negativamente los intereses económicos de E.U. (38). Por ejemplo, la Ley Comercial de 1974 otorgó al Congreso mayor autoridad para revisar la legislación de comercio justo. Posteriormente, la Ley Comercial de 1979 redujo la autoridad discrecional del poder Ejecutivo para que las industrias estadounidenses pudieran calificar de manera más sencilla para la obtención de medidas de alivio a la importación (39).

El caso de la CEE es incluso más ilustrativo del reducido compromiso entre varios países industrializados hacia la liberalización mundial del comercio. El principio de no-discriminación que constituye uno de los pilares en que el GATT se fundó resulta amenazado por la creación de áreas preferenciales de comercio regional. El ejemplo más representativo de este tipo de asociaciones lo constituye la Comunidad Económica Europea (CEE), fundada en el año de 1957 por medio del Tratado de Roma (40). A pesar de constituir una unión comercial y económica, el propósito original de la CEE respondió a intereses políticos y de seguridad en

lo que constituyó un esfuerzo por integrar la parte occidental de la dividida Alemania a una sociedad industrial y política lo que resemplazó siglos de rivalidad política y militar (41).

Otra área de comercio preferencial es la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (42). El propósito original de la AELC fue establecer un área de libre comercio a través de la eliminación gradual de cuotas a la importación. La CEE y la AELC están unidas por un acuerdo de libre comercio industrial lo que ha llevado a la creación de un gran mercado de libre comercio europeo centrado en la CEE. Para 1985, casi 1/5 parte del comercio mundial se llevó a cabo en esta zona (43). También a partir de la década de los años 60, las antiguas colonias de países europeos en Africa, el Caribe y el Pacífico renovaron sus ligas de comercio preferencial con la CEE a través de la Convención de Yaoundé que posteriormente se convirtió en la Convención de Lomé.

Tanto la CEE como la AELC crearon una base geográfica más nacional para organizar su industria, su inversión y su comercio. El artículo 24 del GATT autoriza la constitución de mercados comunes y de áreas de libre comercio siempre y cuando estos cubran sustancialmente todo el comercio entre sus miembros. Sin embargo, una vez constituidas, estas asociaciones han utilizado barreras arancelarias y no arancelarias para proteger los mercados e industrias de los países miembros. En términos de comercio, es quizá este el aspecto más negativo y peligroso de las áreas de comercio preferenciales.

A principios de la década de los años 80, el regionalismo comercial, en especial, las preferencias otorgadas al interior de la CEE o entre la CEE y la AELC, planteó problemas a las exportaciones de Canadá. Debido a que Canadá era el único país industrializado junto con Australia y Nueva Zelandia que carecía de un acceso libre a un mercado de por lo menos 100 millones de personas, era mucho más difícil para Canadá lograr la especialización y la reducción en los costos de producción que se obtienen por medio de un gran mercado. En este sentido, Canadá estaba en una posición desventajosa frente a E.U., la CEE y Japón los cuales disponían de mercados internos de más de 100 millones de consumidores.

En la década de los años 70 y los primeros años de la década de los 80, en acciones que perjudicaron directamente los intereses canadienses, la CEE dio varias muestras de que su compromiso hacia los estados miembros era mayor que hacia los no miembros incluso si esto significara violar algún acuerdo del GATT. Este fue el caso de la tinta para imprimir que afectó seriamente las exportaciones canadienses. La CEE decidió establecer una cuota mayor a la ya negociada anteriormente en el GATT para sus importaciones de tinta de Canadá, en virtud de que prefirió favorecer las exportaciones de este producto de los países nórdicos -a los cuales la CEE está unida por un Acuerdo de Libre Comercio. Canadá llevó el caso incluso ante un panel del GATT y aunque obtuvo una resolución a su favor, no logró que la CEE reestableciera la cuota original (44). Destacó también la pérdida de mercados en Europa para las exportaciones de



trigo canadiense. La Política Agrícola Común de la CEE cerró mercados anteriormente importantes a las exportaciones canadienses de trigo, especialmente la Gran Bretaña.

No se debe pensar que el GATT no es importante a la CEE. El GATT le sirve a la CEE para manejar sus relaciones comerciales con E.U., Japón y Canadá por ejemplo. Sin embargo el volumen de comercio que la CEE lleva a cabo a través del GATT es menor al que lleva a cabo al interior de su mercado. De hecho, varias de las propuestas que los E.U. intentaron negociar en el GATT, en especial, durante su última ronda de negociaciones, iban en contra de los intereses de la CEE como fueron los intentos por lograr una mayor liberalización agrícola sobre todo con relación a la Política Agrícola Común (45).

La estrategia seguida por la CEE en ocasiones dentro del GATT es apoyar las propuestas de negociación, pero posteriormente frustra los intentos para ponerlos en operación (46). Sus preferencias internas y su oposición a los intentos por anular estas preferencias hicieron que la CEE redujera sus compromisos de liberalización multilateral, en ocasiones afectando los intereses comerciales de Canadá, en especial, durante el período 1970-1985.

La actitud seguida por Japón a lo largo de este mismo período, también es indicativa de esta tendencia. Si bien Japón manifestó su compromiso hacia el régimen de liberalización comercial y su lealtad a los objetivos del GATT, el país dio muestras de preferir

en ocasiones acudir a instancias bilaterales más que multilaterales para solucionar disputas comerciales. Japón, por ejemplo, nunca en la historia del GATT recurrió a este foro para demandar una compensación por la imposición de medidas de salvaguardia ni usó de los paneles de solución de disputas (47).

Si bien se le declaró como cooperativo en las negociaciones de muchos temas, destacó el hecho de que la actitud japonesa fuera más bien pasiva y no de licerazgo y esperara conocer la posición de otros países miembros importantes como E.U. y la CEE sobre un tema antes de pronunciarse (48). El GATT y el sistema de liberalización favorecieron los intereses de Japón en la medida que le otorgaron un marco para negociar con sus principales socios comerciales.

Las consideraciones anteriores apuntan que las naciones industrializadas más importantes, al mismo tiempo, los socios comerciales principales de Canadá, utilizaban al sistema de liberalización comercial con objetivos que favorecían sus intereses internos. Varias acciones llevadas a cabo por estos países, como las Leyes Comerciales de 1974 y 1979 de los E.U. o las preferencias comerciales otorgadas al interior de la CEE, no sólo minaron los intentos de liberalización comercial sino que fueron especialmente perjudiciales contra los intereses canadienses durante el período 1970-1985.

## Incremento en el Uso de Barreras no Arancelarias.

### El Neoproteccionismo

El término barreras no arancelarias designa todas aquellas prácticas que no sean arancelarias que afectan el comercio y que pueden cambiar el volumen, la composición de los bienes y la dirección de los flujos de comercio internacional. Frecuentemente, este tipo de medidas se utilizan para proteger a las industrias internas, pero en algunos casos, son un efecto lateral de políticas internas. Un ejemplo de esto último son las regulaciones diseñadas para proteger la salud y la seguridad de los consumidores que pueden tener el efecto, a veces intencional, de distorcionar el comercio. El cuadro 11 lista las principales prácticas clasificadas por el GATT como medidas no arancelarias.

#### Cuadro 11

##### Principales Tipos de Barreras No-Arancelarias en el Inventario del GATT.

---

	Participación gubernamental en el Comercio y
	Prácticas Restrictivas toleradas por Gobiernos
A	Subsidios, subsidios a la exportación
B	Impuestos Compensatorios
C	Compras Gubernamentales
D	Prácticas Restrictivas toleradas por gobiernos
E	Comercio estatal, prácticas monopólicas gubernamentales, etc.

(continuación cuadro 11)

	Aduanas y Procedimientos Administrativos de Ingreso
A	Impuestos Anti-dumping
B	Valuación
C	Clasificaciones Aduaneras
D	Procesos consulares y Documentación
E	Muestras
F	Reglas de Origen
G	Procesos Aduanales
	Barrenas Técnicas al Comercio
A	General
B	Regulaciones y Estándares Técnicos
C	Acuerdos de Prueba y Certificación
	Limitaciones Específicas
A	Restricciones Cuantitativas y Licencias a la Importación
B	Embargos y otras restricciones de efecto similar
C	Control de Cambios
D	Discriminación resultado de Acuerdos bilaterales
E	Abastecimiento Discriminatorio
F	Restricciones voluntarias a la exportación y Restricciones a la Exportación
G	Medidas para regular los precios internos
H	Cuotas Arancelarias
I	Impuestos a la Exportación
J	Requerimientos sobre comercialización, etiquetado y empaque
K	Otros
	Tasas a Importaciones
A	Depósitos previos a la Importación
B	Sobretasas, impuestos estadísticos, etc.
C	Restricciones del crédito discriminatorias
E	Subsidios
F	Acciones de Emergencia

---

Fuente: Documentos no publicados del GATT, tomado de John Whalley. Canadian Trade Policies. op. cit. p.75

Uno de los efectos que trajo consigo la fuerte recesión de 1981-1982 fue intensificar las presiones sobre los gobiernos del mundo a adoptar medidas proteccionistas en contra de las importaciones que afectarían la industria nacional. El Instituto Norte-Sur explicó las presiones hacia el proteccionismo como sigue:

Estas tendencias de creciente interdependencia y la dispersión de actores y actividades económicas han producido fuertes presiones de ajuste, un intenso y rápido cambio tecnológico y menores productividades y crecimiento. En años recientes, en particular, el crecimiento del proteccionismo ha sido sintomático de la incapacidad política y/o económica de los países industrializados para ajustarse de forma tan fundamental y rápida (49).

Una de las dificultades para contener el proteccionismo en un período de lento crecimiento es que todos los países se perciben a sí mismos como más abiertos, es decir, menos protegidos que sus socios comerciales. Esta percepción la usan como una justificación para aplicar sus propias medidas proteccionistas así como una base para atacar las medidas tomadas por otros países.

Muchos analistas están de acuerdo en que el sistema comercial internacional experimenta considerables tensiones desde por lo menos la segunda mitad de la década de los años 70. Mientras la liberalización comercial continuaba dándose en algunos sectores, en otros se daba una fuerte presión proteccionista que promovía altas barreras comerciales. El resultado, como anota Khasner, era un régimen comercial "diferenciado" (50). El proteccionismo fue especialmente evidente en la política comercial de la CEE hacia Japón y en la política que todos los países desarrollados emplearon vis-a-vis la competencia de los NIC's (51).

Incluso las formas de protección cambiaron. Ya no fue el arancel la práctica más usada para frenar el volumen de importaciones. Las reducciones arancelarias negociadas en la Ronda Tokio llevaron este sistema de protección a sus niveles más bajos por lo menos en los países industrializados. La protección se basó especialmente en las medidas no arancelarias.

En la década de los años 80, cobraron mayor fuerza una serie de prácticas no arancelarias que restringían las importaciones. Muchos países industrializados negociaron los llamados acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones (RVEs) con países exportadores. Estos acuerdos estuvieron dirigidos a reducir y controlar el flujo de importaciones y por tanto a proteger sus industrias internas que competían con importaciones. Ejemplos de estos acuerdos fueron los que cubrieron el comercio en videocaseteras, motocicletas, televisores, tubos, herramientas para maquinaria y relojes de cuarzo entre la CEE y Japón. De acuerdo con The Economist, alrededor del 38% de las exportaciones de Japón a la CEE en 1983 estuvieron cubiertos por estos acuerdos (52).

E.U. y Europa también negociaron una serie de acuerdos de este tipo sobre el comercio en acero que también incluían los llamados acuerdos de comercialización ordenada (ACOs) (53). Al igual que en el caso de los RVEs, los ACOs adquirieron gradualmente mayor importancia y se negociaron entre países importadores y exportadores con el mismo objetivo que los RVEs.

El reforzamiento de una serie de medidas no arancelarias, muchas de ellas no cubiertas por el GATT como los RVEs y ACOs llevaron a un sistema de política comercial basado en lo que se denominó un "neo-proteccionismo". El término indica el surgimiento o reforzamiento de un número de formas nuevas de protección comercial y constituye una seria amenaza a los esfuerzos de liberalización comercial internacional, de transparencia y de no discriminación.

A pesar de que existió un reconocimiento general de que las medidas neoproteccionistas se incrementaron sustancialmente en la década de los años 80, su medición resultó un problema complejo. Muchas de estas medidas no eran transparentes y muchos gobiernos utilizaban tácticas bien planeadas para encubrirlas.

Un inventario de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) que reúne aproximadamente 21,000 casos de aplicaciones de medidas no-arancelarias a productos específicos, resaltó que casi 88% de los 1,010 grupos de productos contenidos bajo la nomenclatura de cuatro dígitos del Consejo de Cooperación Aduanera, enfrentaban prohibiciones en alguna parte del mundo y frecuentemente en más de un país (54).

El Banco Mundial realizó una estimación sobre la incidencia de los tipos más usados de barreras no-arancelarias -restricciones cuantitativas, restricciones voluntarias a la exportación, acuerdos de comercialización ordenada- basándose en el inventario de la

UNCTAD. Estas estimaciones mostraron que los países industrializados aplicaron medidas no-arancelarias al 13% de sus importaciones (55).

Balassa y Balassa mostraron que la participación de productos importados sujetos a barreras no-arancelarias en las importaciones totales de manufacturas en 1980 representaron el 6, 11 y 7% en E.U., la CEE y Japón respectivamente (56).

Cline señala que los productos afectados por barreras no-arancelarias durante fines de la década de los años 70 y 1981 representaron 45% de las importaciones estadounidenses de manufacturas para 1978 y para la República Federal Alemana, Francia, Gran Bretaña y Japón fueron de 28, 40, 26 y 22% respectivamente. Al calcular el grado de restricción, Cline asumió que si un producto importado fue restringido, todas las importaciones bajo la misma línea arancelaria también se afectaron. También se incluyeron algunos productos agrícolas, como la carne procesada. Esto explica las mayores proporciones en comparación con Balassa (57). El cuadro 13 es una lista sobre medidas comerciales restrictivas a bienes manufacturados importados en los países industrializados. Muchas de ellas son relativamente recientes, pero el crecimiento en su cobertura es notable.



CUADRO 12

ACCIONES COMERCIALES RESTRICTIVAS RESPECTO DE PRODUCTOS  
MANUFACTURADOS IMPORTADOS EN CANADA, E.U., LA CEE Y JAPON  
(EN OPERACION EN 1983)

---

Canadá	
Automóviles	RVE
Textiles y Ropa	Cuotas
Calzado de Piel	RVE/ACO
Estados Unidos	
Textiles y Ropa	Cuotas bilaterales
Utensilios de Cocina de Porcelana	Salvaguardia
Transmisores de Radio CB	Salvaguardia
Calzado (no de hule)	ACO
Ensamblados de T.V. a color	Salvaguardia
Acero especial (inoxidables)	ACO/cuotas bilaterales
Automóviles	RVE
Ciertos Productos de Acero	RVE
Motocicletas	Salvaguardia
Comunidad Europea	
Textiles y Ropa	Cuotas bilaterales
Receptores de T.V. B/W	ACO
Fertilizantes de Fosfato	Vigilancia Renovada
Acero	RVE
Acero (Corea)	Otros
Motocicletas	Otros
T.V. a color	RVE
Relojes de cuarzo	RVE
Vehículos comerciales ligeros	RVE
Automóviles	RVE
Motocicletas	RVE
Camiones de Carga	RVE

RVE-Restricciones Voluntarias a la Exportación

ACO-Acuerdos de Comercialización Ordenada

---

Fuente: Annual Report of the President of the United States on  
the Trade Agreements Program (Washington, D.C., 1983),  
pp.121-22, tomado de John Whalley. Canadian Trade Policies  
op. cit. p.81

CUADRO 13

Restricciones de Importaciones de Manufacturas en Canada, Estados Unidos, la Comunidad Economica Europea y Japon (Comercio Restringido como Porcentaje del Total de Manufacturas Importadas)

Estados Unidos	% de las importaciones de 1980	Comunidad Economica Europea	% de las importaciones de 1980	Corea	% de las importaciones de 1980	Japon	% de las importaciones de 1980
1980 Restricciones en operacion	6.40	Restricciones en operacion	10.80	Restricciones en operacion	1.20	Restricciones en operacion	7.20
<b>RESTRICCIONES ADICIONALES INTRODUCIDAS DESPUES DE 1980</b>							
1981 Automoviles	6.20	Acero (Corea) Grabadoras (UK/Japon) Automoviles (Alemania, Belgica/Japon)	1.40	Calzado de piel	0.27		
1982 Algunos productos de acero (CEE)	0.81	Motocicletas (Francia/Japon) Videocaseteras (Francia/Japon)	0.18	Calzado no de piel	0.26		
1983 Motocicletas	0.30	Cinescopios de color, Video-caseteras Relojes de Cuarzo Motocicletas Camiones de Carga	2.50				

Fuente: Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program (Washington D.C., 1983), p. 183  
Traducido de John Whalley, Canadian Trade Policies, op. cit. p. 83

El cuadro 13 muestra la proporción de las importaciones de manufacturas cubiertas por las restricciones comerciales usadas por los E.U., la CEE, Japón y Canadá.

Canadá se vio perjudicada por el incremento en barreras no arancelarias. Si bien, Canadá no fue el blanco fundamental de la mayoría de los RVEs y ACOs, ya que estos se dirigieron especialmente a las exportaciones de Japón y de los NIC's en un rango de sectores manufactureros, Canadá sí fue afectada por los efectos colaterales de estas medidas. como por ejemplo, el caso del acero en E.U.

De forma aún más importante para Canadá era la aplicación de las denominadas medidas de contingencia, en especial de parte de E.U. Este tipo de medidas que incluían impuestos compensatorios, anti-dumping y acciones de salvaguardia eran aplicados para frenar el daño a productos internos. E.U. acordó en la Ronda Tokio del GATT introducir la prueba del daño dentro de su legislación para productos sujetos a impuestos compensatorios. Esto fue muy favorable para Canadá y otros países, ya que antes de la Ronda Tokio, y sin la prueba del daño, los E.U. pudieron aplicar impuestos compensatorios a importaciones que aparentemente hubieran gozado de un subsidio en su país de origen y que también aparentemente afectarían negativamente los intereses de la producción interna.

Varios casos importantes se dieron en la década de los años 70. Primero, a las llantas radiales fabricadas por la Compañía de llantas Michelin establecida en la provincia canadiense de Nueva

Escocia se les aplicó un impuesto compensatorio ya que se encontró que se beneficiaban de varios incentivos al desarrollo regional. Después, otro impuesto compensatorio se aplicó a productos de vidrio de la provincia canadiense de Saskatchewan (58), y finalmente, se presentaron tres demandas de impuestos compensatorios también por supuestos subsidios a favor de productores pesqueros. El valor de la prueba del daño se hizo aparante cuando las cinco decisiones fueron anuladas en 1980 al no encontrarse daño a la industria nacional (59).

Otro tipo de barreras no-arancelarias que afectaron las exportaciones canadienses en E.U. fueron las leyes de "Buy America" y regulaciones como la Ley de Asistencia al Transporte Terrestre que requería el empleo de fondos federales para adquirir equipo de transporte a productores nacionales; la Corporación de Ventas Extranjeras que proporcionaba un subsidio a las exportaciones a través del sistema de impuestos, la legislación de políticas de comercio americano, en donde se usaba al sistema legal como una forma de amenazar las importaciones que intentaban penetrar al mercado interno (60).

Otro mercado importante para Canadá, aunque no en la dimensión del de E.U., era el de la CEE. En la CEE las barreras más importantes a las exportaciones de Canadá fueron las que se derivaron de las preferencias que otorgaba la CEE a ciertos socios como los países de la AELC; la Política Agrícola Común que otorgaba subsidios agrícolas y que afectaban las exportaciones agrícolas de

Canadá; los estándares como en el caso de la pulpa, prácticas de compras gubernamentales y otros procesos administrativos (61).

El mercado japonés, también de importancia para Canadá, aplicaba todo un rango de políticas proteccionistas que incluían restricciones cuantitativas, cuotas, barreras técnicas y estándares, rigurosas medidas aduaneras con un procedimiento de no-apelación, prácticas de compras gubernamentales, subsidios gubernamentales, el control del Ministerio de Finanzas a cargueros extranjeros en su acceso a las plantas japonesas, prohibiciones, restricciones, cambios que se agregaban frecuentemente a las regulaciones que afectaban a países extranjeros y la no concesión de la prueba del daño a Canadá (62).

En América Latina y los países en desarrollo en general, los aranceles eran considerablemente más altos que en el mundo desarrollado, como resultado de políticas de sustitución de importaciones comúnmente empleadas. Entre las barreras no-arancelarias más usadas en estos países figuraban las licencias a la importación (cuotas). Es por esto que los mercados de países en desarrollo tendían a ser extremadamente difíciles de penetrar para las exportaciones de Canadá y de otros países (63).

El tema de las barreras no-arancelarias fue traído a la atención del GATT, sobre todo en la última ronda de negociaciones, la denominada Ronda Tokio. Todos los países miembros reconocieron el peligro que representaban este tipo de medidas aunque también

reconocieron que en muchas ocasiones los gobiernos nacionales debían recurrir a ellas para limitar o impedir la entrada de productos que por alguna razón pusieran en peligro a alguna industria nacional. La manera en que el GATT, en particular la Ronda Tokio, intentaron enfrentar el problema se discutirá en la última sección del capítulo.

El GATT y sus Problemas de Adaptación a los Cambios Occurridos durante la Década de los Años 70 y los Primeros Años de la Década de los 80 en el Ambiente Comercial Internacional

A partir del año de 1947, Canadá al igual que otros países industrializados, concentró sus esfuerzos para lograr una liberalización comercial internacional en las negociaciones multilaterales llevadas a cabo esencialmente dentro del GATT (64). A lo largo de las siete grandes rondas de negociación sostenidas desde su origen (65), el GATT facilitó esta liberalización, aunque intentó contemplar las diferencias en niveles de desarrollo económico.

Cada nación aplicaría las políticas arancelarias que le convinieran, pero estas debían sujetarse a los códigos del GATT. De

esta forma, cada país acordó reducir sus aranceles a la importación pero en la medida y proporción que el desarrollo de su industria nacional lo permitiera. En el caso de darse una reducción arancelaria, esta debería otorgarse a todos los países por igual, eliminando así la posibilidad de discriminación. Este sería el significado del principio central del GATT que es la cláusula de la nación más favorecida (66).

El GATT resultó un campo muy fértil para los propósitos de Canadá, ya que logró sus principales metas de política comercial (67). Tanto Canadá como los otros países industrializados se vieron altamente beneficiados con el esquema de liberalización comercial multilateral y participaron plenamente del período de crecimiento económico que siguió a fines de la década de los años 40.

La Ronda Tokio celebrada en la ciudad del mismo nombre dio inicio en 1973 y se extendió por siete años. Noventa y nueve países miembros y no miembros participaron en las negociaciones. Al finalizar esta, los resultados obtenidos se pueden dividir en tres categorías:

primero, la elaboración de seis códigos -más un código sectorial para el comercio en aviones- que intentaron hacer frente a las medidas no-arancelarias;

segundo, regulaciones sobre reducciones arancelarias y

tercero, revisiones a varios artículos del GATT que eran de especial interés para países en desarrollo. Esta sección se enfocará en el estudio de las primeras dos categorías de resultados.

Las sucesivas rondas del GATT habían logrado reducir la incidencia de protección arancelaria en países industrializados a niveles significativos y la Ronda Tokio no fue la excepción. Por ejemplo, el arancel promedio en las importaciones sujetas a impuestos de países industrializados llegó a niveles menores de 6% en 1988 como resultado de las negociaciones. En agricultura, la Ronda Tokio otorgó concesiones arancelarias en 30% del comercio de productos agrícolas, con lo que la reducción en estos productos llegó a un 40% en promedio (68).

Estos promedios no reflejaban la permanencia de elevados aranceles en algunos sectores específicos. Un área de especial importancia para Canadá eran los altos aranceles -de más del 15%- en sus exportaciones de productos petroquímicos a E.U. Los negociadores canadienses buscaron concesiones de E.U. en estos productos. Sin embargo, debido a que los E.U. tenían mayores volúmenes de comercio en este sector con los europeos que con los canadienses, y los primeros estaban poco dispuestos a otorgar reducciones arancelarias recíprocas, los E.U. tuvieron poco margen para negociar con Canadá en esta área (69).

La segunda categoría de resultados se refiere a los códigos. Estos cubren las áreas de licencias a la importación, estándares



técnicas, subsidios y medidas compensatorias, compras gubernamentales, anti-dumping y valuación aduanera. Este análisis no pretende ser una revisión exhaustiva de cada código, simplemente busca resaltar algunos puntos en que se lograron resultados positivos o negativos para Canadá.

La discriminación a favor de productores internos al vender bienes y servicios al gobierno es una práctica incluso permitida por el GATT (70) y los efectos negativos sobre esta práctica obligaba a una mayor regulación. El código sobre compras gubernamentales representó un primer intento por volver a esta práctica más acorde con el principio de no-discriminación del GATT, pero no se llegó a un acuerdo amplio. Todos los países expresaron buenas razones para mantener sus mercados relativamente cerrados. Quizá uno de los aspectos más importantes en la negociación de este código fue que se establecieron listas de entidades -sólo gobiernos nacionales exceptuando los estatales o provinciales- para cada país signatario. Estas listas quedaron sujetas a excepciones y cada país podía determinar si abría o no su mercado a un signatario particular en base a su satisfacción con la lista presentada. Este sistema no cumplió con el principio de no-discriminación del GATT (71).

El acuerdo se alcanzó sólo en base a la exclusión de la mayoría de las agencias gubernamentales. El código sólo cubrió el 15% de las compras gubernamentales de E.U. y las compras gubernamentales de equipo de transporte, generadores de energía y equipo de telecomunicaciones, todas ellas áreas de gran importancia para las

exportaciones de Canadá, se excluyeron de las listas presentadas por la CEE (72).

Otra limitación del código es que cubrió únicamente las ventas de más de \$220,000 dólares. Se consideró en las negociaciones que un nivel inferior sería poco práctico pero esta decisión dejó fuera del campo del código a una gran cantidad de adquisiciones que se realizaban en base a sumas inferiores. El código tampoco reguló las prácticas de compras de los estados o provincias de los países miembros y esto también fue una limitación importante ya que en muchos países, cada estado o provincia (como en Canadá) tenía la facultad de dictar sus propias políticas de compras gubernamentales. En este sentido, el código no afectó ninguna de estas políticas.

Fue también durante la Ronda Tokio que se logró por primera vez un código en subsidios e impuestos compensatorios. Este reconoció la legitimidad del uso de subsidios al ser usados por los gobiernos para promover importantes objetivos de política nacional pero, por otra parte, el código también apuntó que podían tener efectos dañinos para el comercio y la producción de otros países (73).

En el caso particular de Canadá, el código tuvo un éxito significativo ya que los signatarios del código se comprometieron a demostrar que una industria nacional había sufrido daño material ocasionado por importaciones subsidiadas de otro país miembro antes de aplicar el impuesto compensatorio. Como signatario del código, E.U. concedió la prueba del daño. La importancia de tal medida

cuadó demostrada al deshecharse varias demandas compensatorias en E.U. contra las exportaciones de Canadá ya que no se demostró ningún daño contra la industria nacional. Estas exportaciones, como las llantas radiales Michelin, ya estaban sometidas a un impuesto compensatorio.

El código en valuación aduanera resultó desfavorable a Canadá. El resultado final otorgó validez única al llamado precio de transacción, es decir, se tomaría como base para la aplicación de aranceles el valor monetario que un bien tuviera en el mercado internacional. Esto reducía sensiblemente la capacidad del agente aduanal para fijar un valor monetario al producto, lo que en muchos casos había favorecido el proteccionismo. Canadá y otros países en desarrollo se opusieron a esta decisión. Canadá en particular seguía la política de aplicar el llamado "precio justo de mercado", el cuál se basaba en el precio que tenía el producto que se exportaba a Canadá en el mercado de origen. Los negociadores canadienses argumentaron que de usarse el precio de transacción, se daría cabida al uso de precios distorcionados (74).

La negociación de este código fue un ejemplo de como muchas de las negociaciones más importantes en el GATT se llevaban a cabo entre las economías más desarrolladas y posteriormente se presentaban a los otros miembros como un fait accompli (75). El código se negoció casi exclusivamente entre E.U., Japón y la CEE. E.U. presionó a Canadá para que firmara el código. No obstante la existencia de fuertes presiones internas en Canadá para que se

abstuviera, la amenaza de perder importantes concesiones arancelarias otorgadas por E.U., obligó a Canadá a firmar (76).

Otro logro de la Ronda Tokio fue la obtención de un código sectorial en el área de aviación civil. Los signatarios de este código acordaron eliminar todos los aranceles y costos equivalentes aplicados a las importaciones de estos productos. Se incluyeron la aviación civil, los motores de aviones civiles, los simuladores de vuelo terrestre y todas las partes y componentes originales o de reemplazo. Este acuerdo resultó de negociaciones entre Canadá, la CEE, los E.U., Japón y Suecia (77).

El caso del código en aviación civil representó el primer ejemplo exitoso de cómo una negociación arancelaria tradicional pudo modificarse para manejar productos dentro de un sólo sector del comercio internacional. Es decir, la negociación del código en aviación civil constituyó una variación a la estrategia tradicional ya que esta no contemplaba reducciones arancelarias en áreas específicas.

Este tipo de negociación fue propuesto originalmente por la delegación canadiense. La estrategia fue cubrir todas las barreras arancelarias y no arancelarias en bienes de consumo seleccionados, incluyendo de forma especial, los bienes con diferentes niveles de procesamiento. Un prospecto obvio para la aproximación sectorial serían los metales no ferrosos. La estrategia sectorial fue atractiva para los países productores de recursos y para los países

en desarrollo. Sin embargo, no resultó atractiva para los principales países negociadores ya que no se lograría suficiente base para la reciprocidad, por lo que la propuesta canadiense fue rechazada (78). Al limitarse la estrategia de negociación sectorial únicamente a la aviación civil, Canadá no obtuvo beneficios en sectores que le eran sumamente importantes como sus productos basados en recursos naturales.

Otra limitación sería para Canadá fue que no se alcanzó un código sobre salvaguardias. El GATT permitía la aplicación de medidas de salvaguardias que incluían sobre todo, la imposición de cuotas o impuestos adicionales, siempre que se aplicaran temporalmente ante la existencia de un daño serio a la industria nacional debido a cambios drásticos en las condiciones del mercado. Estas medidas debían aplicarse sobre una base no discriminatoria, es decir, se debían aplicar a todas las importaciones de un mismo producto. Esto resultó especialmente peligroso para Canadá ya que en muchos casos, las medidas de salvaguardia podían afectar sus exportaciones aunque estas no hubieran sido parte del problema que originó su aplicación. Este fue el caso de las acciones de salvaguardia por parte de los E.U. hacia el acero especial que afectó seriamente las exportaciones canadienses.

Durante la negociación de un código en salvaguardias, la mayoría de los países manifestaron su deseo por lograr un acuerdo en este tema. Incluso, se logro diseñar un texto ambicioso que se refería a las preocupaciones de las partes interesadas (79).

Sin embargo, las diferencias en el tema de la "selectividad" acabaron por impedir un acuerdo. En este sentido, la CEE apoyada por los países nórdicos señaló que la CEE podría actuar de forma unilateral para discriminar y restringir las importaciones de productos que afectaran su industria interna. Los países en desarrollo, con cierto apoyo de E.U., Canadá, Japón y Australia difirieron de esta aproximación ya que permitiría a la CEE seguir discriminando contra sus exportaciones (65). Canadá tomó la posición de que mientras la no-discriminación debía continuar siendo la norma, la acción selectiva ocasional podía usarse pero bajo reglas estrictas que requerirían el consentimiento o vigilancia multilateral. La visión de los E.U. fue que la discriminación debía ser permitida cuando las partes involucradas acordaran (81).

Un balance general sobre los resultados de la Ronda Tokio refleja que se lograron avances muy importantes en el área de barreras arancelarias. Sin embargo, en el área de barreras no-arancelarias, los códigos quedaron aun cortos de proveer las reglas que brindarían estabilidad y predicibilidad. Quizá el valor más importante de estos códigos sea, como lo señala Winham, "...que constituyen un principio y no un paso final hacia una economía internacional más abierta" (82). Winham también señala que, "los códigos sirvieron como un intento de incrementar el orden y probablemente de incrementar la justicia de los acuerdos comerciales internacionales pero no redujeron necesariamente el proteccionismo" (83).

De hecho, autores como C. Grey que analizan el período posterior a la Ronda Tokio consideran que se dio una tendencia hacia el proteccionismo de contingencia. Grey enfatiza el importante cambio del empleo por parte de los gobiernos de medidas "fijas" y bien establecidas para regular la competencia entre las importaciones y la producción interna al uso más frecuente de métodos más flexibles y no tan bien codificados para proteger a los productores internos (24).

El incremento en el uso de barreras no arancelarias puso en duda la capacidad del GATT para lograr un progreso significativo en restringir el creciente uso de este tipo de medidas o por desarrollar un proceso más adecuado para la solución de disputas. A este último respecto, los países miembros se comprometieron al igual que en anteriores Rondas, a consultar bilateralmente en el caso de una disputa. Si las consultas probaran no ser exitosas, las partes podrían solicitar la revisión de un pánel. Sin embargo, el número de países miembros se había incrementado así como la divergencia entre ellos sobre la naturaleza y propósitos del GATT.

Países como la CEE, Japón, incluso E.U. preferían negociar sus diferencias fuera del marco del GATT a través de acuerdos de restricción voluntaria y de comercialización ordenada. Países de menor tamaño, en ocasiones preferían no utilizar los procesos de solución de disputas del GATT ante el temor a represalias

posteriores y en aras de mantener una buena relación con sus socios comerciales. Un buen ejemplo de los anteriores lo constituye Canadá.

Por muchos años, Canadá no demandó sus derechos de compensación al verse afectado por medidas de salvaguardia. Tampoco protegió sus intereses cuando los E.U. aplicaron restricciones a las importaciones de uranio, plomo y zinc que fueron inconsistentes con sus obligaciones en el GATT ni defendió sus derechos de acceso a productos pesqueros a la CEE dejando intactas las preferencias de la CEE hacia Noruega y su sistema de precios mínimo (85).

Un caso notable fue el de la tinta. Las exportaciones de Canadá habían logrado una cuota libre de impuestos en sus exportaciones a la CEE. Sin embargo, la CEE decidió unilateralmente reducir esta cuota para beneficiar las exportaciones de sus socios escandinavos. Canadá recurrió a un panel del GATT el cual emitió un dictamen a favor de Canadá. Sin embargo, como lo señaló un reporte gubernamental canadiense:

Al final, [...] en nombre de sus buenas relaciones con la CEE, el gobierno canadiense para resolver el tema se sintió obligado a aceptar una cuota menor de la que se había negociado y por la que se había pagado en negociaciones multilaterales. (86)

El incremento de las barreras no arancelarias y la incapacidad del GATT para poder enfrentar muchas de estas prácticas provocó un serio debate al interior de Canadá. El problema era decidir si el GATT iba camino a una reorganización y adecuación a las condiciones



cambiantes del comercio internacional o si iba camino a su fin ante el incremento en políticas de discriminación geográfica y ante el uso creciente de acuerdos de solución de disputas fuera del marco del GATT.

Si la primera premisa fuera cierta, Canadá entonces debería dedicar su mayor empeño a perseguir sus objetivos comerciales a través de las negociaciones multilaterales. Pero de ser cierta la segunda, Canadá debería buscar opciones alternativas. La decisión final fue que el GATT sí había dado muestras de adaptación a las condiciones cambiantes del comercio. El problema era que estos cambios no se daban a la misma velocidad en que evolucionaba el sistema de comercio internacional.

Si bien era cierto que en algunos casos Canadá había logrado resultados muy satisfactorios al combinar su poder de negociación con el de otros países -como lo demuestra el acuerdo estadounidense de introducir la prueba del daño antes de aplicar impuestos compensatorios- existían áreas en que debido a su complejidad y a la diversidad de intereses podrían lograr resultados más concretos y benéficos de ser negociados entre sólo dos países.

Es cierto que en algunas áreas no sería factible lograr una solución mutuamente aceptable a nivel bilateral, o en donde el precio para uno de los socios fuera demasiado alto, pero también es cierto que existían áreas en donde el potencial de conflicto era

alto y requería soluciones rápidas y radicales como el caso de las medidas de contingencia de los E.U.

El GATT había incrementado su membresía a casi 100 miembros. La diversidad de posiciones e intereses llevaba a que en muchas ocasiones fuera el "denominador común" lo que determinara el resultado de los procesos del GATT y este parecía ser cada vez más frecuentemente el "mínimo comun denominador".

Para principios de la década de los años 80, las propuestas de liberalización comercial estuvieron confrontadas con demandas de nuevas y mayores restricciones a las importaciones. La Ronda Tokio tardó siete años en lograr algunos resultados positivos para hacer frente a este reto. Sin embargo, era más probable que un acuerdo bilateral pudiera concluirse en un tiempo más reducido. Estas fueron algunas de las razones por las que la opción bilateral se volvió atractiva para Canadá a principios de la década de los años 80.

## CAPITULO II. EL CONTEXTO BILATERAL

### El Intercambio Comercial entre E.U. y Canadá durante la Primera Mitad de la Década de los Años 80

La geografía combinada con antecedentes culturales y étnicos similares dio lugar a la mayor interrelación comercial en el mundo representada en la relación comercial entre Canadá y Estados Unidos. Este hecho lógicamente presentaba a Canadá con un número de ventajas pero también de desventajas. Como lo señaló un reporte del gobierno canadiense:

El lado positivo de esta relación es que los E.U. son un cliente de calidad y toma porcentajes más elevados de los productos fabricados y manufacturados finales de Canadá de lo que hacen otros socios comerciales. Mas aún, los E.U. son una muy buena fuente de importaciones de calidad. El lado negativo de esta relación, sin embargo, es que el flujo natural de exportaciones de manufacturas canadienses ha vuelto a Canadá más dependiente en el mercado de E.U. y, mas importante, en las políticas comerciales del gobierno de E.U., que finalmente controla el acceso a ese mercado (87).

El valor del comercio en mercancías entre Canadá y E.U. era mayor que el de cualquier otro de los países en el mundo y continuaba incrementándose llegando a aproximadamente \$114 mil millones de dólares en 1985 (88). Las exportaciones de E.U. a Canadá alcanzaron casi \$54 mil millones de dólares y las importaciones de E.U. de productos canadienses fueron de casi \$70 mil millones de dólares como lo indica el cuadro 14.

Cuadro 14

COMERCIO DE E.U. CON CANADA (EN MILES DE MILLONES DE DOLARES)

	Exp. de Mer- cancias	% de exp. totales E.U.	Imp de Mer- cancias	% de imp.	Balanza Comer- cial	Exp. de Ser- vicios	Imp. de Ser- vicios	Balanza en cuenta corriente bilateral
1980	40.7	18.0	42.0	17.1	-1.3	15.2	6.6	7.3
1981	44.6	18.7	47.4	18.2	-2.8	15.1	5.8	6.5
1982	38.1	17.6	47.8	19.6	-9.7	14.6	5.1	-0.2
1983	43.1	21.0	54.8	21.2	-11.7	17.4	6.1	-0.4
1984	51.7	23.1	67.1	20.6	-15.4	18.6	7.3	-4.1
1985	53.9	24.6	69.6	20.2	-15.7	16.6	7.5	-6.6
1986	55.6	24.5	68.9	18.8	-13.3	18.1	7.0	-2.2
1987	59.8	23.6	72.7	17.9	-12.9	20.5	10.2	-2.6

Fuente: U.S. Department of Commerce. Bureau of the Census, Advance Report of U.S. Merchandise Trade: December 1987, FT 900 ADV, 12 feb. 1988; Survey of Current Business, various issues, tomado de Jeffrey Schott y Murray Smith, ed. The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact. Washington, D.C.: The Institute for Research on Public Policy, 1988. p.9

Casi 1/3 parte de este comercio se concentraba en productos automotrices, sector que estaba ya sustancialmente libre de restricciones comerciales (89). El comercio bilateral en servicios también era significativo y en 1985 llegó aproximadamente a más de \$24 mil millones de dólares, con exportaciones estadounidenses de \$16.6 mil millones e importaciones de \$7.5 mil millones.

El hecho de que los E.U. y Canadá fueran los socios comerciales más importantes de cada uno condicionaba por sí mismo la relación y la distinguía de todas las demás. Cada país podía proveer de beneficios al otro. Un declive en el nivel o intensidad de la interacción económica podía probablemente afectar a ambos socios comerciales. Ambos países eran, por tanto, mutuamente vulnerables.

Sin embargo, existía una asimetría en la relación de comercio exterior. En términos generales era menos importante para E.U. que para Canadá. Canadá tenía un porcentaje mucho mayor de su comercio exterior total concentrado en los E.U. de lo que los E.U. lo tenía en Canadá. Los E.U. podían confiar más en su mercado interno. Canadá tenía menores posibilidades de lograr esto, no sólo por el menor tamaño de su mercado interno, sino también por su baja densidad de población y la peculiar distribución geográfica de esta sobre la frontera norte de E.U., una distribución que encarecía sensiblemente el costo del transporte al interior de Canadá.

Como lo muestra el cuadro 14, el comercio estadounidense con Canadá representaba para 1985, menos de 1/4 parte de las

exportaciones de E.U. y poco más de 1/5 parte de sus importaciones. Sin embargo, su participación en el mercado de exportación creció en la década de los años 80, del 18% en 1980 al 24.6% en 1985. Con esos porcentajes, Canadá continuaba siendo el socio comercial más importante para E.U.

El comercio de E.U. con Canadá excedía el comercio del primero con la CEE entera. E.U. vendía el doble a Canadá de lo que vendía a Japón y sus ventas a la provincia de Ontario excedían las ventas a cualquier otro país (90).

La importancia asimétrica del comercio exterior se expresa en el hecho de que para 1985, Canadá exportó a E.U. más de 3/4 partes de sus exportaciones totales e importó de este país más de 2/3 partes de sus importaciones totales. El cuadro 15 muestra el notable incremento de las exportaciones a los E.U. como parte del total de las exportaciones canadienses, pasando de un 62% en 1980 a casi 77% en 1985-86. Las exportaciones canadienses a E.U. representaron más del 20% del PNB canadiense, mientras que las exportaciones de E.U. a Canadá representaron sólo 1.3% de su PNB (91).

Durante los años entre 1981 y 1986, el dólar estadounidense se devaluó más frente al dólar canadiense que frente a cualquier otra moneda, lo que contribuyó a incrementar el déficit comercial con Canadá (92). Sin embargo, la presión también fue importante para Canadá. Su cuenta corriente se deterioró a través de 1986 y estuvo en saldos negativos por más de \$9 mil millones de dólares. El

origen de ese declive fue una reducción en el superávit comercial de mercancías canadienses de cerca de \$20 mil millones de dólares a cerca de \$10 mil millones (93).

Cuadro 15

DEPENDENCIA COMERCIAL CANADIENSE DEL MERCADO ESTADOUNIDENSE  
(Porcentajes)

	Exp. a E.U. como parte del total de exp. canadienses	Imp. de E.U. como parte del total de imp. canadienses	Exp. canadienses a E.U. como porcentaje del PNB canadiense	Exp. de E.U. a Canada como porcentaje del PNB estadounidense
1980	62.0	66.7	16.3	1.5
1981	65.2	65.3	16.5	1.5
1982	67.1	67.2	16.3	1.2
1983	71.7	68.2	17.1	1.3
1984	74.4	68.0	20.1	1.4
1985	76.7	68.1	20.4	1.3
1986	76.8	66.5	19.4	1.3
1987	73.1	67.1	18.5	1.3

Fuente: FMI, International Financial Statistics (feb. 1988) y Direction of Trade Statics Yearbook 1987, tomado de Jeffrey Schott y Murray Smith. op. cit. p.10

A pesar de que el déficit en cuenta corriente de Canadá con el mundo era alto, su balanza comercial de mercancías con los E.U. permanecía siendo superavitaria. Canadá logró exportar \$69 mil millones de dólares en mercancías a los E.U., mientras que importó

sólo \$53.9 mil millones en 1965 (94). Este superávit comercial se basaba en bienes industriales y manufacturados (95), pero se vio reducido por un déficit en servicios y en flujos de capital (96).

En la primera mitad de la década de los años 80, las principales exportaciones canadienses a los E.U. fueron: los vehículos automotrices, las autopartes, el gas natural, el petróleo crudo, el papel, los productos químicos y la madera. Una cuarta parte de las exportaciones totales de Canadá a E.U. estuvieron constituidas por vehículos automotrices, autopartes, maquinaria, productos químicos, computadoras electrónicas, frutas y verduras (97).

En términos de la aplicación de aranceles, se estima que aproximadamente un 65% del comercio bilateral estaba libre de impuestos antes de aplicarse las medidas arancelarias de la última Ronda del GATT, la Ronda Tokio. Unas 2/3 partes de las exportaciones de Canadá a E.U. que estaban sujetas a impuestos enfrentaban aranceles de 5% o menos (98).

Al completarse los recortes arancelarios que dispuso la Ronda Tokio, el arancel promedio de los E.U. en bienes manufacturados estaría en el área del 4%, comparado con un 9% en Canadá. Los porcentajes arancelarios por sector industrial se muestran en el cuadro 16.



CUADRO 16

ARANCELES POR SECTOR INDUSTRIAL DESPUES DE LA RONDA TOKIO  
(porcentaje)

	Canada	Estados Unidos
Textiles	16.9	7.2
Ropa	23.7	18.4
Productos de Piel	4.0	2.5
Calzado	21.5	9.0
Productos de Madera	2.5	0.2
Muebles	14.3	4.6
Productos de Papel	6.6	0.0
Publicaciones e Impresiones	1.1	0.3
Químicos	7.9	0.6
Productos del Petróleo	0.4	0.0
Productos de Hule	7.3	3.2
Productos Minerales no Metálicos	4.4	0.3
Productos de Vidrio	6.9	5.7
Hierro y Acero	5.1	2.7
Metales no Ferrosos	3.3	0.5
Productos de Metal	8.6	4.0
Maquinaria no Eléctrica	4.6	2.2
Maquinaria Eléctrica	7.5	4.5
Equipo de transporte	0.0	0.0
Otras Manufacturas	5.0	0.9

Fuente : Brown y Stern (1987, cuadro 2), basado en información proporcionada por la Oficina del Representante Comercial de los E.U., tomado de Paul Wonnacott. The United States and Canada: The Quest for Free Trade. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1987. p.4

Los E.U. tenían el 65% de sus exportaciones a Canadá libres de impuestos y un 25% restante sujeto a aranceles menores al 5%. Sin embargo, algunos aranceles permanecían siendo altos en términos de protección efectiva, particularmente para productos con base en recursos naturales y de alta tecnología por lo que podían tener efectos importantes tanto en el comercio como en la inversión. Entre estos se incluían: la ropa, los textiles, el cuero, el calzado, los muebles, los plásticos, los metales no ferrosos, el equipo de telecomunicaciones, los cosméticos, los productos de papel y los productos pesqueros y de forma especialmente perjudicial a Canadá, los productos petroquímicos. E.U., por ejemplo, aplicaba tasas arancelarias del 15% a estos últimos productos y del 19% al zinc (99).

Principales Barreras al Comercio Bilateral para  
Mediados de la Década de los Años 80

Los obstáculos más generales a un comercio bilateral más libre entre Canadá y E.U. se podían dividir en tres principales tipos de barreras: arancelarias, no-arancelarias y de contingencia. Las

primeras dos se estudiarán a continuación. La protección de contingencia se dejará para el final.

Las barreras arancelarias son un fenómeno externo, una "pared" al comercio, tienen un nivel definido y, en principio, no son discriminatorias. Pueden ser negociables y en gran medida están sujetas a la discreción del gobierno encargado de su aplicación.

Las barreras no-arancelarias presentan características de otra índole. Este tipo de barreras son muy variables, pero tienden a estar profundamente enraizadas en la legislación interna y pueden ser utilizadas como un mecanismo legal de contingencia por empresas que proclamen estar siendo dañadas por determinadas exportaciones.

Una gran variedad de barreras no-arancelarias impide o distorciona el comercio bilateral en bienes y servicios. Algunas eran bastante visibles, como las cuotas estadounidenses a la importación de azúcar y productos azucareros y la prohibición canadiense a importar autos usados y margarina (100). Otro tipo de barreras no-arancelarias pueden ser aplicadas de forma sutil, son mucho menos visibles y surgen del uso de prácticas encubiertas por un gobierno particular como serían los diferentes estándares de producción.

Un buen número de barreras no-arancelarias al comercio más que aplicadas para dar protección, se aplican para apoyar objetivos políticos, estratégicos, sociales o culturales. Puede ser

especialmente difícil retirar o modificar algunas de estas barreras, al menos en el corto plazo, sin abandonar las políticas internas que están diseñadas a servir. En esta categoría recaían algunas áreas de compras gubernamentales en defensa, especialmente en los E.U., ciertos programas canadienses que ayudaban a la industria cultural interna o que promovían el desarrollo en regiones menos desarrolladas. Los programas que en ambos países apoyaban los precios e ingresos agrícolas también caen en esta categoría (101).

### Aranceles

Con un 70% del comercio bilateral ya exento del pago de impuestos y otro 15% sujeto a aranceles de menos del 5% a nivel general, este tipo de barreras no representaba el principal obstáculo al comercio. Sin embargo, como se apuntó en la sección anterior, existían en ambos países sectores específicos en donde los aranceles permanecían siendo elevados y que se veían sensiblemente afectados por este tipo de barreras.

Muchos textiles y ropa registraban aranceles del 20% o más en E.U. y Canadá. En 1983, el metanol, un petroquímico, tenía un arancel en E.U. del 18% y en Canadá del 10%; la madera terciada,

producto intermedio importante en la producción interna sobre todo en Canadá, tenía un arancel en E.U. del 20% y en Canadá del 13% (102). Aunque estos eran ejemplos extremos, ambos países aún tenían muchos aranceles en el rango del 10-15% (103). Mas aún, muchos aranceles eran más elevados en bienes procesados o manufacturados que en los materiales de que estaban hechos, lo que resultaba en niveles más elevados de protección efectiva para algunos productos procesados y manufacturados (104).

#### Barreras No-Arancelarias (NBA's)

Una lista parcial de las NBA's que afectaban el comercio entre Canadá y E.U. en bienes y servicios incluiría:

(A) Políticas y prácticas de compras gubernamentales en ambos países a niveles federal, provincial o estatal, que otorgaban un trato preferencial a los abastecedores internos o locales. Esta es una de las principales prácticas no-arancelarias que preocupaban a ambos países ya que solamente una parte proporcionalmente pequeña de las compras gubernamentales de Canadá y de E.U. tenían lugar en condiciones totalmente competitivas.

El tamaño del mercado de compras gubernamentales a nivel estatal y provincial de los dos mercados se estimaba en \$500 mil millones de dólares al año, de los cuales, menos del 10% estaba cubierto por el código de compras gubernamentales del GATT(105). Ejemplos de las prácticas de compras gubernamentales eran las políticas que daban preferencias a empresas de grupos minoritarios y a pequeños negocios, la legislación y las prácticas de diferentes tipos de "compras-nacionales", y las adquisiciones por los departamentos y agencias de defensa y por otras empresas propiedad de o bajo el control de gobiernos federales o locales (106).

La mayoría de las provincias canadienses otorgaban preferencias para la producción canadiense local en las compras gubernamentales. La provincia de Quebec, por ejemplo, en muchos casos permitía sólo a firmas quebequenses participar en concursos para obtener contratos. Ontario otorgaba el 10% de preferencias a sus propias compañías. Estas políticas no sólo discriminaban en contra de competidores extranjeros sino que también discriminaban en contra de otras provincias al interior de Canadá (107).

Un ejemplo de políticas de compras gubernamentales que afectaban las exportaciones de Canadá era la Ley de Asistencia al Transporte Terrestre legislada por el Congreso de E.U. en 1978. Esta Ley otorgó subsidios a las municipalidades para modernizar sus sistemas de transporte urbano, con la condición de que sus compras fueran ensambladas en E.U. A pesar de que el equipo de transporte urbano de Canadá contenía frecuentemente un alto contenido

estadounidense, la legislación recortó seriamente las ventas de Canadá en el mercado de E.U. (108). Es por esta razón que varias empresas canadienses como Bombardier y Ontario Bus tuvieron que establecer plantas de producción permanentes en E.U. para poder sortear esta discriminación (109). Otro ejemplo fuera del sector manufacturero fue la prohibición impuesta por los E.U. al uso de cementos fabricados en el exterior en la reconstrucción de carreteras y puentes financiados por los gobiernos federales y estatales entre 1982 y principios de 1984 (110).

(B) Estándares de producción. La imposición de especificaciones y de requerimientos específicos a la producción era una de las barreras que actuaban en detrimento de productores en uno u otro país y se aplicaban, entre otros, a productos forestales, agrícolas y contenedores de alimentos (111).

(C) Restricciones a la importación, que eran elementos integrales de programas internos diseñados para apoyar el ingreso o los precios agrícolas. Ejemplos serían: las prohibiciones o restricciones existentes entre ambos países a la importación de productos lácteos, cuotas canadienses a la importación de huevo y ciertas aves de corral, cuotas estadounidenses a las importaciones de azúcar y productos azucareros, la prohibición canadiense a la importación de margarina y el sistema canadiense de otorgar licencias a la importación de trigo, avena y sus derivados (112).

(D) Programas de subsidio gubernamental en ambos países que tenían el efecto de inhibir o distorsionar el flujo de comercio fronterizo. Ejemplos de ello eran los subsidios de gobiernos federales o locales diseñados a asistir al exportador (113).

#### Leyes sobre el Comercio Justo

A pesar de que las leyes están autorizadas y sancionadas por las reglas del GATT, su uso -o abuso- para regular el comercio fronterizo había creado serias fricciones entre Canadá y E.U. En la lista de productos más comerciados que habían estado sujetos o amenazados a sanciones bajo estos sistemas estaban la madera y otros productos forestales, el maíz, algunos productos acereros, el pescado, el puerco y otros productos manufacturados.

Este tipo de medidas incluía:

(i) la legislación y las prácticas que gobernaban el uso de impuestos compensatorios y anti-dumping para hacer frente a las importaciones subsidiadas o que exportaban a un precio menor al de su costo en el mercado interno. Un caso de principios de la década de los años 80 fue el impuesto aplicado a las exportaciones de madera, los cerdos y el pescado de Canadá.



(C) el uso de las llamadas medidas de "cláusula de escape" o medidas de salvaguardia para limitar los flujos repentinos de importaciones que dañaban la producción interna como acciones de E.U. hacia importaciones de acero y las medidas de Canadá hacia el calzado.

(D) el uso de otras medidas que restringían las importaciones diseñadas para remediar el daño causado por acciones de otros países a los intereses comerciales del país importador como los acuerdos de restricción voluntaria o los acuerdos de comercialización ordenada.

#### (1) Impuestos Compensatorios

Los impuestos compensatorios se pueden aplicar cuando existe una importación subsidiada que causa daño material a la industria interna ya sea reduciendo las ventas, las ganancias económicas y/o causando pérdidas en el empleo nacional. El riesgo de ser sujetos a un impuesto compensatorio era mayor para Canadá que para E.U. ya que más de la mitad de la producción de su planta se destinaba generalmente al mercad de E.U., mientras que solamente un promedio del 10% de la planta productiva de E.U. se destinaba a Canadá (114).

En octubre de 1986, la decisión de imponer impuestos compensatorios a la madera de leña blanda canadiense, una industria vital en la provincia de Columbia Británica, despertó serias preocupaciones entre los exportadores y el gobierno de E.U. Muchos canadienses vieron la imposición de impuestos compensatorios como

una política del gobierno de Ronald Reagan para tomar como subsidios lo que en Canadá representaban prácticas comunes, solamente porque diferían de lo que la norma estadounidense señalaba.

El caso específico de la madera de leña blanda era representativo del problema general. En los E.U., tanto la industria como el Congreso temían el uso que los gobiernos extranjeros hacían de los incentivos financieros directos e indirectos para promover el ajuste industrial y el desarrollo regional. Otro ejemplo de esto, fue la asistencia para la industria de la producción pesquera del Atlántico que se convirtió en foco de la atención estadounidense (115).

Los canadienses, por su parte, consideraban que los E.U. estaban exagerando en la estimación de sus derechos bajo el código de subsidios del GATT. Los canadienses señalaron en muchas ocasiones que la aplicación estadounidense de impuestos compensatorios en contra del uso de subsidios, conocido como proteccionismo de contingencia, lo habían convertido -los estadounidenses- en un instrumento para amenazar a la industria canadiense (116). También sostenían que las firmas de E.U. levantaban demandas e iniciaban costosos juicios legales en muchos casos que no existían violaciones al código de subsidios e impuestos compensatorios del GATT pero en donde las empresas estadounidenses no podían hacer frente a la competencia justa.

Una preocupación importante para los diseñadores de política de Canadá era que la amenaza de casos de impuestos compensatorios por E.U. limitaba su capacidad de iniciar políticas de ajuste en el desarrollo regional y desalentaba a las pequeñas empresas canadienses de exportar al mercado de E.U. Por su parte, los diseñadores de política de este último país consideraban que el gobierno canadiense asistía a sus empresas mucho más frecuentemente que los E.U. y esto iba en detrimento de las empresas y trabajadores estadounidenses.

## (2) Impuestos Anti-Dumping

Los impuestos anti-dumping se aplican generalmente para impedir que existan productos de exportación que se vendan en el mercado de importación a precios inferiores a los que se venden en el mercado de origen y que causan daño material a la industria interna del país importador. Sin embargo, la prueba del dumping varía de manera compleja en diferentes momentos y lugares.

En la práctica, los impuestos anti-dumping pueden ser algo más que medidas de "comercio justo". Dependiendo de cómo se defina un dumping y dependiendo del tiempo y dinero que una empresa deba gastar para hacer frente a una demanda anti-dumping, tales impuestos pueden convertirse en obstáculos significativos al comercio.

A principios de la década de los años 80, los E.U. aplicaron 9 casos de impuestos anti-dumping contra exportaciones de Canadá y este último país impuso 23 casos contra E.U. Sin embargo, el comercio canadiense que fue afectado por los impuestos de E.U. fue mucho mayor que a la inversa (117).

### (D) Medidas de Alivio Temporal a la Importación

Para Canadá, uno de los desarrollos más preocupantes de la política comercial de los E.U. era la creciente tendencia a recurrir a restricciones "temporales" a la importación para industrias sujetas a una competencia internacional intensa. Estas medidas de "alivio" a la importación se distinguen de otras acciones bajo la legislación comercial como el anti-dumping o las compensaciones que se destinan a asegurar un "comercio justo". Esto no se aplica a las acciones de alivio a las importaciones.

Existen dos formas principales para instrumentar restricciones a la importación. La primera es a través de acciones de salvaguardia o de cláusula de escape. Se trata de aquellas medidas como las cuotas o los impuestos adicionales que los gobiernos aplican para restringir las importaciones comerciadas de forma "justa" pero que, sin embargo, causan serios daños a los productores internos.

La sección 201 de la Ley Comercial de E.U. de 1974 permitía a ese país tomar acciones que incluían la imposición de impuestos y

restricciones cuantitativas contra importaciones de ciertos productos de todos los países si un incremento en las importaciones fuera la causa principal de un daño material o amenaza de daño material de la industria interna (118). Canadá tenía una medida similar bajo la Sección 8 de la Tarifa Aduanera y la Sección 5 de la Ley de Permisos a la Exportación e Importación (119).

Debido a que las acciones de una cláusula de escape se toman en contra de las importaciones de todos los países que exportan el producto "dañino", los productos de E.U. o Canadá podían verse afectados por tal acción iniciada por otro país incluso si el aumento en las importaciones y el daño a la industria interna hubieran sido causados por productos importados de terceros países. Este fue el caso de la acción de salvaguardia de los E.U. contra las importaciones de acero que perjudicaron los intereses canadienses.

La segunda manera de imponer restricciones a la importación es a través de acuerdos voluntarios para restringir las exportaciones. En estos, el país exportador acuerda restringir sus exportaciones. Esto lo decide frecuentemente para evitar sanciones del país importador que serían incluso más severas a la industria exportadora. Este tipo de acuerdos predominó en sectores de ropa y textiles y más recientemente en el acero. Es importante anotar que este tipo de restricciones no habían afectado a Canadá de forma directa. Eran negociados sobre todo entre países industrializados para limitar la entrada de importaciones de Japón o de los NICs.

Las cláusulas de salvaguardia se encaminan a proteger a una industria nacional y se usan como una válvula de escape a las presiones que surgen de cambios drásticos en la competitividad internacional. Sin embargo, su uso viola el principio básico de la liberalización comercial: permitir que los patrones comerciales sean los que determinen la competencia del mercado.

Amenaza Proteccionista de E.U. Principales Tendencias  
dentro del Congreso Estadounidense durante la  
Primera Mitad de la Década de los Años 80

La elevada proporción de las exportaciones canadienses dirigidas a los E.U. -más del 70% del total- obligaba a los productores y al gobierno de ese país a seguir con atención el desarrollo de la política comercial de los E.U. Al cobrar cada vez mayor importancia en E.U. los temas de comercio exterior y al multiplicarse el número de intereses internos afectados por estos temas, el comercio cobró cada vez mayor importancia al interior del Congreso estadounidense.

La conducción de la política exterior de E.U. es muy influida por el hecho de que las ramas Ejecutiva y Legislativa del gobierno de los E.U. están separadas y son iguales bajo la Constitución de E.U., con el resultado de que el Congreso está facultado por la Constitución para ejercer importantes poderes con respecto a la formulación de la política estadounidense hacia el mundo (120).

Este hecho ocasiona que muchas políticas económicas internacionales de los E.U. estén afectadas por las visiones y prioridades de los legisladores de E.U. y los gobiernos extranjeros deben considerar el papel independiente del Congreso de E.U. al conducir su diplomacia económica internacional con Washington (121). Ningún otro país debía tener esto más presente que Canadá por ser Canadá el país que concentraba el mayor volumen de sus exportaciones e importaciones en los E.U.

La Constitución de los E.U. faculta a la rama Legislativa a redactar la legislación comercial de E.U. y provee que la rama Ejecutiva sólo podrá conducir las negociaciones comerciales internacionales dentro de parámetros periódicamente definidos por el Congreso. Este es sin duda el poder más significativo del Congreso en el área de las relaciones económicas internacionales (122).

Desde principios de la década de los años 70, tres tendencias han incrementado el papel del Congreso en los temas de política económica internacional y su importancia e influencia en los procesos políticos en E.U. La primera es que la posición competitiva de la economía de E.U. ha sido erosionada como resultado del incremento de la interdependencia económica internacional y el surgimiento de muchos nuevos competidores en sectores industriales. Esto a su vez ha estimulado fuertes presiones proteccionistas en E.U. y la instrumentalización de nuevas políticas para enfrentar estas nuevas realidades.

La segunda es que las reducciones arancelarias logradas en negociaciones internacionales desde la década de los años 60 ha cambiado la agenda de política comercial. Las barreras arancelarias habían dado paso a las medidas no-arancelarias que afectaban los flujos comerciales como el instrumento clave para regular la política comercial internacional.

Por último, el Congreso estadounidense mismo se ha involucrado cada vez más en la política económica internacional de E.U. y en la política comercial en especial (123). Un ejemplo de ello es que anteriormente, los temas de política comercial solían discutirse a nivel de subcomités pero en la actualidad, cada vez mayor número de temas comerciales son llevados a la atención del pleno del Congreso (124). Los representantes ante el Congreso deben responder con mayor frecuencia a los intereses que buscan la liberalización o un incremento del proteccionismo y tienen que preocuparse por el impacto del comercio internacional en el nivel de ingreso, del empleo y de la producción en los estados que representan.

Para muchos estadounidenses y sobre todo para muchos legisladores, los E.U. están participando y asumiendo los costos de una mayor liberalización comercial sin obtener reciprocidad de muchos países. Esta visión motivó la búsqueda de medidas que restablecieran lo que el Presidente Ronald Reagan denominó como un "campo de juego nivelado" en la política comercial internacional. Esta búsqueda por un "campo de juego nivelado" se vio reforzada por el nivel tan considerable del déficit comercial de los E.U., los



problemas experimentados en la primera mitad de la década de los años 80 de un dólar sobrevaluado, el regionalismo de la CEE y la competencia de Japón y de los NICs, temas estudiados en el capítulo anterior.

Estas motivaciones generaron un flujo de legislación de corte proteccionista en el Capitolio. Aunque pocas de estas iniciativas llegaron a convertirse en leyes, sí proveían de una indicación de las visiones y preocupaciones de los legisladores estadounidenses y podían ofrecer una pista sobre acciones futuras del Congreso con respecto a temas de política comercial. Canadá no era el objetivo central de la legislación proteccionista en el Congreso. Sin embargo, algunas iniciativas sobre todo las que buscaban el trato nacional recíproco con respecto a la inversión extranjera podían afectar las política canadiense de ser aprobadas.

Entre 1982 y 1985, los legisladores estadounidenses introdujeron más de 60 iniciativas que harían frente al tema de la reciprocidad. Tradicionalmente, el término reciprocidad había significado un balance general entre la reducción en barreras comerciales ofrecidas por los E.U. y la liberalización asegurada de otros socios comerciales durante negociaciones. Sin embargo, en tiempos más recientes, la reciprocidad como se entendía en el Capitolio parecía enfocarse no tanto en la reciprocidad obtenida en la negociación sino en base a juicios en ámbitos sectoriales más que en reconocer un balance general (124).

Existía también la visión dentro del Congreso de que los gobiernos extranjeros asistían extensamente sus industrias de exportación mientras que los E.U. no lo hacían. Desde 1981, se introdujeron una serie de iniciativas que buscaban incrementar los recursos financieros del Banco de Exportación e Importación que le permitiera otorgar más subsidios en forma de financiamiento a la exportación. También fueron populares las iniciativas que buscaban mayores ventas subsidiadas de productos agrícolas al exterior.

Igualmente importante a este respecto fueron una serie de propuestas en el Congreso de E.U. para emitir legislación que cubriera las áreas de política comercial denominadas en algunos círculos como "reciprocidad agresiva". El objetivo de estas propuestas era diseñar un medio de negociación que obligara a los países extranjeros a reducir sus niveles de protección a los E.U. Esto se lograría a través de un proteccionismo recíproco, es decir, que E.U. aplicara los mismos niveles y tipos de protección que en otros países o que se diera al Presidente el poder de aplicar protección a estos niveles (125).

Sin embargo, a pesar del número tan elevado de iniciativas de corte proteccionista que se introdujeron para su consideración al Congreso, sólo una parte muy pequeña logró ser aprobada. Muchas de estas iniciativas respondían a intereses muy localizados que no lograron apoyo substancial en las dos Cámaras, pero que los legisladores debían promover para demostrar su preocupación frente a sus constituyentes. En 1983, por ejemplo, se introdujeron 4,560

iniciativas a la Cámara de Representantes. Para abril de 1983, sólo 68, o sea menos del 2%, se convirtieron en ley (126).

Sin embargo, la posibilidad de que el Congreso pudiera obtener mayores facultades para legislar medidas proteccionistas era una amenaza constante a los intereses canadienses. Un Congreso cada vez más proteccionista representaba una amenaza potencial para Canadá. Además, existía ya una serie de leyes como la legislación de contingencia que afectaba negativamente las políticas nacionales y las exportaciones de Canadá al limitar, por ejemplo, el uso de subsidios que los gobiernos canadienses podían aplicar para el desarrollo de alguna provincia nacional. Se ha estimado que la proporción de bienes manufacturados de E.U. protegidos por restricciones no-arancelarias incluyendo las cuotas y otras barreras a la importaciones se incrementaron de 20% en 1980 a 35% en 1983 (127).

La elevada dependencia del comercio canadiense en los E.U. y su vulnerabilidad frente al reforzamiento del sentimiento proteccionista sobre todo en el Congreso de E.U. fue una de las motivaciones importantes que llevaron a Canadá a la decisión de negociar un Acuerdo de Libre Comercio con E.U. Sin embargo, esta decisión se tomó luego de considerar todas las alternativas que se presentaban para lograr el fin último de incrementar la productividad y competitividad de la economía canadiense. Los factores que llevaron a esta decisión se analizarán en el siguiente capítulo.

## CAPITULO III. EL CONTEXTO NACIONAL

### Importancia del Comercio Exterior para la Economía Nacional.

#### Interdependencia Económica

Tradicionalmente, Canadá ha sido un país con una población pequeña en relación a su tamaño físico y a su dotación de recursos naturales. Es por ello que desde su surgimiento como nación independiente, los canadienses se han visto obligados a mirar hacia fuera para encontrar los mercados que les permitieran mejorar su desarrollo económico y su nivel de vida.

Durante su período colonial, las diferentes regiones canadienses se encontraron dispersas y fraccionadas. Posteriormente, los habitantes de estas regiones, conociendo los mayores beneficios económicos que se obtendrían con la integración de sus actividades económicas en un gran mercado, decidieron crear la Unión Federal Canadiense en 1864 (128). La joven nación comprendió la importancia fundamental de la creación y desarrollo de lazos comerciales en el exterior. Un dato ilustrativo de ello es que en 1882 se estableció un Servicio de Comisionado Comercial mucho antes de que Canadá contara con su propio servicio diplomático (129).

Canadá tiene una economía abierta. Esto significa que el comercio juega un papel extremadamente importante dentro de la actividad económica entera. Para 1983, el comercio en bienes y servicios representó casi 1/3 parte del total de la actividad económica. Las exportaciones de bienes representaron casi 1/4 del total y las importaciones de bienes una parte un poco menor. Las importaciones de servicios representaron el 9% de la actividad económica mientras que las exportaciones de servicios estuvieron entre el 7 y el 4.5% (130).

Respecto a su posición frente al resto del mundo, Canadá ocupaba a principios de la década de los años 80 el séptimo lugar con respecto a su producción y octavo en términos de sus exportaciones de bienes como lo indica el cuadro 17. En términos de la dependencia del comercio para la producción de bienes y servicios, Canadá ocupó el primer lugar mundial entre las principales naciones industrializadas. Si bien varios países más pequeños como Holanda y Bélgica tuvieron un mayor porcentaje de dependencia, la mayor parte de su comercio la realizaron con otros miembros de la CEE.

Algunas de las características más notables del comercio canadiense para finales de la década de los años 70 y principios de la década de los años 80 eran: primero, su concentración geográfica en los E.U.; segundo, la creciente importancia del sector manufacturero y tercero, el mayor control que habían adquirido las

empresas de propiedad extranjera en Canadá y que influían en los patrones de importación de Canadá.

Cuadro 17

PRODUCCION Y COMERCIO DE DOCE PAISES INDUSTRIALIZADOS, 1980.

	Producción		Productos y Servicios Exportados		Productos Exportados	
	(miles de millones Dls.)	(miles de millones Dls.)	(% del PIB)	(miles de millones Dls.)	(% del PIB)	
E.U.	2587.1	260.8	10.0	216.7	8.4	
Japón	1040.0	145.1	14.0	129.2	12.4	
Alemania	819.1	225.1	27.5	192.9	23.6	
Francia	651.9	146.1	22.4	111.3	17.1	
G. B.	522.9	148.5	28.4	115.1	22.0	
Italia	394.0	99.5	25.2	77.7	19.7	
Canadá	253.3	74.3	29.3	65.0	25.6	
España	211.1	32.9	15.6	20.7	9.8	
Holanda	167.6	89.0	53.1	74.0	44.1	
Australia	140.0	25.4	18.1	22.0	15.7	
Bélgica/ Luxemburgo	121.1	77.2	63.8	64.4	53.4	

Fuente: Naciones Unidas. Monthly Bulletin of Statistics; OECD, National Accounts of OECD Countries, Vo. 1, 1951-1980, tomado de Department of External Affairs. "International Trade in the Canadian Economy", en A Review of Canadian Trade Policy. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1983. p.22

Históricamente, Canadá orientó su comercio hacia Europa, particularmente hacia la Gran Bretaña. Este patrón comenzó a modificarse cuando la Gran Bretaña retiró las preferencias comerciales que otorgaba a sus antiguas colonias en 1864. Canadá comenzó entonces un mayor acercamiento hacia su vecino al Sur, aunque varios períodos en su historia señalaron un intento por reducir los contactos con los E.U. (131).

A partir de la Primera Guerra Mundial, los E.U. cobraron mayor importancia para el comercio canadiense, tanto en la forma de un mercado para los productos de ese país como en la forma de un abastecedor de los productos manufacturados que requería Canadá. Después de la Segunda Guerra Mundial, esta tendencia se fortaleció aún más. El lento crecimiento económico de la Gran Bretaña junto con su membresía a organismos de comercio regional —primero la AELC y posteriormente la CEE— originaron que el intercambio comercial entre la Gran Bretaña y Canadá se redujera aún más.

Las importaciones y exportaciones de Canadá por área geográfica en 1982 se muestran en el cuadro 18. El grado de concentración de las exportaciones de Canadá en los E.U. se ilustran en el cuadro 19. El cuadro 20 señala la importancia que cobró el comercio de E.U. a lo largo del tiempo. Los E.U. representaron casi el 50% de las exportaciones canadienses antes de la firma del Pacto Automotriz en 1965 y una proporción incluso más baja en los años inmediatos de la posguerra. Para principios de la década de los años 70, sin

embargo, estas participaciones comerciales se incrementaron cerca del rango del 70%. La participación de E.U. en las exportaciones de Canadá cayó a fines de la década de los años 70 y estuvo cerca del 60%. Sin embargo, en los primeros 10 meses de 1984, se llegó a casi un 75.7% de las exportaciones canadienses. El Pacto Automotriz es el evento más importante que originó el incremento en esta participación del comercio a niveles aún más elevados (132).

Cuadro 18

COMERCIO EXTERIOR DE CANADA POR AREA GEOGRAFICA, 1982

(Comercio en Mercancías, en miles de millones de dólares canadienses)

	Imp.	Porcentaje de imp. Totales	Exp.	Porcentaje de Exp. Totales
E.U.	48.19	71.25	56.05	68.60
Japón	3.58	5.29	4.47	5.47
CEE	5.79	8.57	7.35	8.99
Otros países desarrollados	5.34	7.90	7.42	9.08
Países en desarrollo	0.39	0.57	1.21	1.47
América Latina	2.34	3.46	2.20	2.70
Lejano Oriente	2.00	2.96	3.01	3.69
Total	67.63	100.00	81.71	100.00

Fuente: International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics Yearbook 1983. pp.116-17. Statistics Canada. Trade of Canada. Exports by Countries. Marzo 1983. p.11. Statistics Canada. Trade of Canada. Imports by Countries. marzo 1983. cuadro 1. p.13, tomado de John Whalley. op. cit. p.18



## Cuadro 19

INTERCAMBIO COMERCIAL DE CANADA CON SUS PRINCIPALES SOCIOS  
COMERCIALES EN AÑOS SELECCIONADOS, 1900-84

## DISTRIBUCION DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES CON:

	Estados Unidos	Gran Bretaña	Japón	Comunidad Económica Europea	Países en desarrollo
	(porcentaje)				
1900					
Exportaciones	36.3	52.3	0.1	2.9	-
Importaciones	60.2	24.1	0.9	10.7	-
1910					
Exportaciones	37.5	49.5	0.2	4.1	-
Importaciones	61.1	24.3	0.5	7.2	-
1920					
Exportaciones	37.4	39.4	0.6	13.8	-
Importaciones	75.1	11.8	1.2	2.4	-
1939					
Exportaciones	41.1	35.5	2.5	6.3	-
Importaciones	66.1	15.2	0.7	4.9	-
1948					
Exportaciones	65.1	15.1	0.2	13.4	-
Importaciones	76.7	7.4	0.2	2.2	-
1960					
Exportaciones	55.8	17.4	3.4	8.3	7.9
Importaciones	67.2	10.7	2.0	5.3	11.8
1970					
Exportaciones	64.7	9.0	4.8	7.2	8.6
Importaciones	71.1	5.3	4.2	5.8	8.5

(continuación cuadro 19)

	Estados Unidos	Gran Bretaña	Japón	Comunidad Económica Europea	Países en Desarrollo
1975					
Exportaciones	65.1	5.3	6.5	12.6	10.6
Importaciones	68.0	3.5	3.5	9.5	14.5
1978					
Exportaciones	70.2	3.6	5.9	9.3	10.4
Importaciones	70.5	3.2	4.6	9.3	11.9
1981					
Exportaciones	66.2	4.0	5.4	10.7	11.9
Importaciones	68.6	3.0	5.1	8.1	14.4
1984					
Exportaciones	77.4	2.4	4.8	6.3	8.2
Importaciones	72.6	2.4	5.4	8.6	10.6

Fuente: Statistics Canada. Trade of Canada (varios números y años); Statistics Canada. Canada Year Book (varios años), tomado de Denis Stairs y Gilbert Winham, coord. Canada and the International Political/Economic Environment. Toronto: University of Toronto Press, 1985. p.38

Para Canadá, esto produjo exportaciones de \$13 mil millones de dólares canadienses en 1981 comparados con menos de \$100 millones de dólares canadienses en 1962 (133) y las importaciones canadienses se incrementaron hasta llegar a casi \$16 mil millones de dólares canadienses en 1981 (6). La dependencia tan elevada del comercio canadiense con los E.U. volvía a Canadá altamente vulnerable a cualquier cambio en la economía de E.U. y la política económica de su gobierno.

## Cuadro 20

INTERCAMBIO COMERCIAL DE CANADA CON LOS ESTADOS UNIDOS EN  
AÑOS SELECCIONADOS, 1961-84

	Exportaciones a los E.U.	Importaciones de E.U.
	(% de exp./imp. totales)	
1984 <sup>a</sup>	75.7	72.6
1983	72.9	71.6
1982	68.2	70.5
1981	66.2	68.6
1980	63.3	70.2
1979	67.8	72.5
1978	70.3	70.7
1977	69.8	70.4
1976	67.3	68.8
1975	65.1	68.1
1974	66.0	67.4
1973	67.4	70.7
1972	69.3	69.0
1971	67.5	70.1
1966	60.5	71.5
1961	54.5	67.0

<sup>a</sup>-primeros 10 meses

Fuente: Bank of Canada. Bank of Canada Review. (dic.1984). Cuadros S136, S137. Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Historical Statistical Compendium, 1985. Cuadros 6.17, 5.19., tomado de John Whalley. op. cit. p.19

Otra de las características importantes del comercio canadiense fue que paso de una concentración en materias primas y productos agrícolas y pesqueros hacia una concentración en productos terminados. Si bien para 1953 un 60% de las exportaciones canadienses permanecían basadas en recursos, una proporción cada vez mayor consistió de bienes más procesados. Para ese mismo año, sólo 33% de las exportaciones de Canadá estuvieron constituidas por materias primas (134). El cuadro 21 muestra que para 1983 Canadá tuvo un superávit importante en su comercio de mercancías lo que en parte financió su déficit en transacciones como los pagos de intereses y dividendos en el extranjero.

El Pacto Automotriz fue una de las razones fundamentales del incremento en el comercio de productos terminados. Para 1954, estos productos representaron sólo 7.6% de las importaciones de Canadá y para 1984 representaron 27.3%. Las exportaciones de autos y autopartes representaron sólo un 1% de las exportaciones de Canadá en 1954 pero se incrementaron notoriamente para llegar a 26.4% en 1984. Uno de los principales productos naturales de exportación de Canadá, los productos forestales representaron 34.6% de las exportaciones de Canadá en 1954 y disminuyeron su participación al 12.5% del total en 1984 (9)

No se debe restar importancia a la exportación de recursos naturales y de productos basados en recursos naturales. Estos aún representaron una proporción elevada dentro de las exportaciones totales de Canadá. Sin embargo, la tendencia indicaba que en el

futuro, las exportaciones de bienes terminados cobrarían cada vez mayor importancia que las exportaciones de recursos.

Este hecho presentó a Canadá ventajas y desventajas. Por una parte, los precios internacionales para productos terminados no estuvieron sujetos a la volatilidad que enfrentaron los precios para productos naturales y productos basados en recursos naturales. Esto volvió a Canadá menos vulnerable a cambios súbitos de precios. Sin embargo, los productos con mayor valor agregado enfrentaron las mayores restricciones para su entrada a mercados internacionales. Es por ello que Canadá debía negociar con mayor empeño su acceso a mercados, sobre todo a sus principales mercados de exportación, una vez que sus exportaciones en productos terminados y manufacturados más procesados adquirirían mayor peso dentro de sus exportaciones totales.

La tercera característica importante fue la fuerte presencia de inversión extranjera en Canadá y la influencia de esta dentro del comercio canadiense. El cuadro 22 reporta datos sobre la propiedad y control extranjeros en Canadá por industria. El cuadro indica que la mayor proporción extranjera se concentró en las industrias de recursos y materias primas más que en las industrias manufactureras.

De acuerdo con la tendencia mundial hacia la "internacionalización" de las empresas, la extensa propiedad extranjera en Canadá y su influencia en el comercio consistió básicamente en el comercio intra-firma, es decir, las transferencias de bienes y servicios entre filiales de una misma corporación.

CUADRO 21

CANADA: BALANCE DE PAGOS INTERNACIONALES, ALGUNOS AÑOS, 1950-83  
(cifras en millones de dolares corrientes)

	1950	1960	1965	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Exportaciones de Mercancías (ajustadas)	3139	5392	8745	16921	32591	33511	37995	44210	52511	65582	77086	84480	84577	91268
Importaciones de Mercancías (ajustadas)	3132	5540	8627	13869	30902	33962	36607	41473	49129	61157	68293	77112	66239	73727
Balance de Comercio de Mercancías	+7	-148	+118	+3,052	+1,689	-451	+1,388	+2,737	+3,382	+4,425	+8,793	+7,368	+18,338	+18,011
Recepciones de No-Mercancías	1145	1823	2903	5011	7761	8329	9115	9903	11366	11950	14305	16148	16861	16915
Pagos de No-Mercancías	1471	2908	4151	6957	10910	12635	14345	16939	20050	21881	25423	30834	33624	3426
Excedente en Transacciones de No-Mercancías	-326	-1,085	-1,248	-1,946	-3,149	-4,306	-5,230	-7,036	-8,684	-9,931	-11,118	-14,686	-16,763	-17,346
Balance de la Cuenta Corriente	319	-1,233	-1,130	+1,106	-1,460	-4,757	-3,842	4,299	5,302	4,840	-1,069	-5,766	+3,017	+1,57

Fuente: Statistics Canada. The Canadian Balance of International Payments 1978. Table 1, p. 10. Table 35 pp. 183-85. June 1980.

Statistics Canada. Quarterly Estimates of the Canadian Balance of International Payments. Fourth Quarter 1983. Table 17, p. 82. April 1984.

Tomado de John Whalley. Canadian Trade Policies. op. cit. p. 17

Cuadro 22

## DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD Y DEL CONTROL DE EMPRESAS NO FINANCIERAS ESTABLECIDAS EN EL CANADA, 1974-82

	Porcentaje de Capital Empleado en Canadá			Porcentaje de Capital Empleado en Canadá		
	Canadá	E.U.	Otros	Canadá	E.U.	Otros
<b>Manufacturas</b>						
1974	48	43	9	43	43	14
1979	53	39	8	49	39	12
1982		n.d.		51	30	11
<b>Petróleo y Gas natural</b>						
1976	43	45	12	25	59	16
1979	52	38	10	47	40	13
1982		n.d.		55	35	10
<b>Minería</b>						
1974	44	45	11	42	45	13
1979	51	36	13	49	37	14
1982		n.d.	57	31	12	

Fuente: Statistics Canada. Canada's International Investment Position, 1979 and 1980. (67-202). cuadro XI, p.32, tomado de John Whalley. op. cit. p.25

Un estudio realizado por la compañía "Statistics Canada" en 1978 indicó que un 72% de las importaciones de Canadá fueron destinadas a empresas bajo control extranjero (80% de ellas de control estadounidense). El estudio estimó que una gran proporción

de este comercio fue intra-firma. El estudio también encontró que las importaciones de las firmas controladas por E.U. se originaron en los E.U. en un 67%. También anotó que las principales 50 empresas de Canadá importaron casi el 50% del total de importaciones. Treintaycinco de estas 50 empresas eran de propiedad extranjera y 25 estaban controladas por los E.U. (135). Ver por ejemplo el cuadro 23.

Cuadro 23

NIVEL DE PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES  
EN ALGUNOS SECTORES MANUFACTUREROS DEL CANADA, 1966-1981

	(porcentaje del mercado Canadiense abastecido por importaciones)			
	1966-73	1973-80	1980	1981
Alimentos y Bebidas	7.3	9.6	9.4	9.0
Productos de Tabaco	1.1	1.5	1.7	1.7
Plásticos y Hule	17.8	22.9	21.9	22.2
Industria de Piel	21.3	32.6	31.3	33.0
Industria Textil	23.9	27.0	26.2	26.8
Industria del Vestido	6.9	11.3	11.6	13.7
Industria de la Madera	9.2	11.7	10.8	11.2
Muebles	6.4	11.9	11.4	12.6
Industria del Papel	6.2	9.6	9.7	11.4
Publicaciones e Impresiones	13.5	14.3	14.7	14.4
Industria Primaria Metálica	23.9	30.0	42.2	40.0
Industria de Fabricación Metálica	13.2	15.1	14.5	15.1
Maquinaria	66.3	87.0	75.0	76.2
Equipo de Transportación	61.6	72.3	71.4	71.9
Productos Eléctricos	26.7	36.6	40.3	41.9
Minerales no Metálicos	15.0	17.2	19.2	18.6
Productos del Carbón y Petróleo	9.5	4.0	4.9	3.9
Productos Químicos	25.6	31.3	31.8	31.4
Otras Manufacturas	50.1	54.4	55.4	57.5
TOTAL DE MANUFACTURAS	25.5	30.6	31.5	31.6

Fuente : Department of External Affairs. op. cit. p.31



Uno de los aspectos negativos de que las empresas de propiedad extranjera importaran una proporción tan elevada de bienes y servicios a Canadá es que no adquirirían estos productos en Canadá y recurrirían a fuentes de abastecimiento alternos lo que impedía a Canadá captar los ingresos de estas ventas. Además, repercutía negativamente en su balanza comercial.

Retos de Competitividad planteados a la Economía Canadiense  
para la Primera Mitad de la Década de los Años 80

En las últimas décadas, varios gobiernos canadienses intentaron mejorar los niveles de producción, de productividad, de salario y de empleo en la economía canadiense. Debido a la importancia tan sustancial del comercio para el bienestar económico de Canadá, la forma de lograr esta mejoría fue, en la mayoría de los casos, a través de un mayor y mejor acceso a mercados internacionales. El

comercio fomentaría la especialización internacional y ofrecería un ambiente más competitivo para la industria canadiense.

Uno de los estudios más profundos publicados en últimos años en Canadá al respecto, señaló que los problemas más severos que enfrentaba la industria canadiense al inicio de la década de los años 80 eran la falta de una especialización en su producción y la existencia de líneas cortas de producción. El estudio añadió que estas dificultades de la producción no eran nuevas y muchos reportes gubernamentales y estudios económicos sobre la economía canadiense se habían referido a ellos repetidamente (136).

Los problemas de falta de especialización y de cortas líneas de producción eran sintomáticos a una economía como la canadiense que tenía menos de 25 millones de habitantes en un territorio de más de 3800 millas cuadradas. La población canadiense se encontraba ubicada en su mayoría a lo largo de la frontera sur. Esta distribución encarecía sensiblemente los costos del transporte lo que había llevado a que muchas industrias tuvieran un carácter esencialmente regional o local y que operaran en base a elevados costos por unidad de producción.

En términos generales, la economía canadiense durante la década de los años 70 y la primera mitad de los 80 experimentó un desaceleramiento en el crecimiento de su productividad económica, al igual que en su competitividad en su comercio con Europa y Japón.

El capítulo I demostró en una de sus secciones que a partir de la década de los años 70, las economías de países industrializados experimentaron un desaceleramiento general en su desempeño económico resultado de la conjunción de una serie de factores. Canadá no fue la excepción. De hecho como lo apunta el cuadro 24, E.U., Canadá y Japón fueron los países en donde este desaceleramiento fue más notable. Dos de las razones fueron, por un lado, el crecimiento de la población en los primeros dos países. La segunda razón fueron los niveles menores de inversión en relación con otros países sobre todo en E.U., aunque en Canadá el ritmo de la inversión no fue a la par del incremento en población. Ver el cuadro 25.

Cuadro 24

NIVELES DE PRODUCTIVIDAD ANUAL PROMEDIO EN  
 VARIOS SECTORES PARA LOS PRINCIPALES PAISES  
 INDUSTRIALIZADOS, 1960-1973 y 1973-1985  
 "(Porcentajes)

	Agricultura		Industria		Manufacturas		Servicios	
	<u>73</u> 60	<u>85</u> 73	<u>73</u> 60	<u>85</u> 73	<u>73</u> 60	<u>85</u> 73	<u>73</u> 63	<u>85</u> 73
E.U.	4.1	2.7	2.2	1.1	3.4	2.2	1.5	0.3
Canadá	6.2	0.7	3.8	0.8	4.1	1.2	1.2	1.6
Japón	7.7	2.0	8.8	4.0	9.5	5.7	6.3	1.8
Alemania	6.3	4.2	4.4	2.5	4.6	2.8	3.0	1.7
Francia	6.2	4.9	5.3	3.1	6.4	3.3	3.3	1.1
Reino Unido	6.1	3.6	3.0	2.4	3.6	2.2	2.5	1.1
CEE	6.1	4.6	4.6	2.6	5.3	2.3	3.0	1.0

Fuente: OECD, Historical Statistics 1960-85. (Paris, 1987), tomado de Peter Morici. Meeting the Competitive Challenge: Canada and the U.S. in the Global Economy. Toronto: C.D. Howe Institute, 1988. p.11

Cuadro 25

NIVELES DE AHORRO, INVERSIÓN, EMPLEO, PIB Y PRODUCTIVIDAD  
PARA VARIOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1960-73 y 1973-85

(porcentajes)

	Ahorros		Inversión		Empleo		PIB		Productividad	
	(Participación del PNB)		(Tasas de Crecimiento Anual Promedio)		(Tasas de Crecimiento Anual Promedio)		(Tasas de Crecimiento Anual Promedio)		(Tasas de Crecimiento Anual Promedio)	
	73 60	85 73	73 60	85 73	73 60	85 73	73 60	85 73	73 60	85 73
E.U.	19.8	18.7	18.2	19.4	1.9	2.0	3.9	2.5	2.0	0.6
Canadá	21.8	21.5	22.4	22.5	2.8	2.2	5.4	3.3	2.6	1.2
Japón	35.3	31.8	32.8	30.1	1.3	0.9	9.6	3.8	8.2	3.0
Alemania	27.2	21.9	24.8	20.9	0.2	-0.4	4.4	1.8	4.2	2.1
Francia	25.2	21.2	22.8	21.5	0.7	0.0	5.6	2.1	4.8	2.1
G.B.	19.4	16.0	16.4	16.1	0.3	-0.3	3.1	1.4	2.8	1.6
CEE	24.2	20.7	22.2	20.4	0.3	-0.1	4.7	1.8	4.5	1.9

Fuente: OECD. Historical Statistics 1960-85. (Paris, 1987), tomado de Peter Morici. Meeting the Competitive Challenge: Canada and the United States in the Global Economy, op. cit. p.13

En tres de los sectores claves de una economía industrial: manufacturas, agricultura y servicios. Canadá al igual que los E.U. estuvo detrás de los niveles de desempeño de la CEE y Japón como lo indica el cuadro 26. Los cuadros 27 y 28 muestran también información al respecto.

## Cuadro 26

NIVELES DE PRODUCTIVIDAD LABORAL DENTRO DEL SECTOR  
MANUFACTURERO EN ALGUNOS PAISES INDUSTRIALIZADOS Y  
NIVELES SALARIALES EN PAISES SELECCIONADOS

(E.U.=100)

A. Productividad por hora						
	1950	1960	1970	1980	1985	1986
E.U.	100	100	100	100	100	100
Canadá	52	63	72	75	72	
Japón	11	22	47	76	85	
Alemania	34	58	78	93	92	
Francia	29	39	56	71	73	
Reino Unido	33	34	37	37	40	

  

B. Salarios						
	1950	1960	1970	1980	1985	1986
E.U.	100	100	100	100	100	100
Canadá	63	77	79	85	84	
Japón	21	30	55	125	101	
Alemania	7	10	23	57	72	
Francia	26	29	39	91	78	
Reino Unido	26	29	32	76	57	

  

Addenda:						
	1975	1980	1985	1986		
Taiwán	6	10	11	13		
Corea	6	10	10	11		
Singapur	13	15	19	17		
Hong Kong	13	15	14	14		

Fuente: S.J. Daly y DC MacCharles, Focus on Real Wage Unemployment. (Vancouver: The Fraser Institute, 1986); Bureau of Labor Statistics; estimaciones del autor, tomado de Peter Morici. Meeting the Competitive Challenge: Canada and the U.S. in the Global Economy. op. cit. p.13

Cuadro 27

INVERSION EN MAQUINARIA Y EQUIPO COMO PORCENTAJE DEL PNB Y  
 CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE LOS NIVELES DE EMPLEO Y  
 PRODUCTIVIDAD DENTRO DEL SECTOR MANUFACTURERO PARA  
 VARIOS PAISES INDUSTRIALIZADOS  
 (porcentajes)

	Inversion en Equipo y Maquinaria				Empleo				Productividad			
	<u>68</u> 60	<u>73</u> 68	<u>79</u> 73	<u>85</u> 79	<u>68</u> 60	<u>73</u> 68	<u>79</u> 73	<u>85</u> 79	<u>68</u> 60	<u>73</u> 68	<u>79</u> 73	<u>85</u> 79
E.U.	6.7	7.3	8.0	8.0	2.3	0.2	1.1	-1.2	3.2	3.8	0.9	3.5
Canadá	7.3	7.1	7.7	7.4	2.8	2.1	1.5	-0.5	3.9	4.4	1.0	1.3
Japón		14.4	10.8	10.2	4.1	2.0	-1.3	1.4	9.0	10.4	5.0	6.3
Alemania	9.2	8.9	7.9	8.2	0.3	0.9	-1.4	-1.6	4.7	4.5	3.1	2.4
Francia	9.6	9.7	9.5	9.5	0.5	2.1	-0.9	-2.3	6.8	5.8	3.9	2.5
G.B.	8.5	8.7	8.8	8.0	0.3	-0.9	-1.3	-4.5	3.4	3.8	0.6	3.7
CEE	9.1	9.0	8.5	8.2	0.5	0.6	-1.0	-2.4	5.1	5.5	2.7	2.9

Fuente: OECD. Historical Statistics 1960-85. (Paris, 1987), tomado de Peter Morici. Meeting the Competitive Challenge: Canada and the U.S. in the Global Economy. op. cit., p.16

Con relación al tipo de cambio, en el período entre 1981-85, el dólar canadiense se depreció en 12% frente al dólar estadounidense mejorando la posición competitiva de las exportaciones canadienses frente a los E.U. (137). Sin embargo, el dólar canadiense siguió al estadounidense en su tendencia alista frente a las principales

monedas extranjeras, especialmente frente al yen japonés. Como consecuencia, las balanzas comerciales de mercancías y de cuenta corriente con los E.U. mejoraron pero se deterioraron y se volvieron negativas frente a otros países como lo indica el cuadro 29. Este fue un factor importante de atracción para las exportaciones de Canadá lo cual reforzó la concentración de sus exportaciones a los E.U.

Cuadro 28

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD ANUAL PROMEDIO PARA  
VARIOS PAISES INDUSTRIALIZADOS, 1973-1985

	Agricultura		Servicios		Total Economía	
	<u>1979</u> 1973	<u>1985</u> 1979	<u>1979</u> 1973	<u>1985</u> 1979	<u>1979</u> 1973	<u>1985</u> 1979
E.U.	1.1%	4.3%	0.1%	0.5%	0.0%	1.1%
Canadá	0.7	2.1	2.5	0.7	1.3	1.0
Japón	0.9	3.0	2.2	1.3	2.9	3.0
Alemania	4.8	3.5	2.0	1.3	2.9	1.6
CEE	4.0	5.1	1.6	0.3	2.3	1.5

Fuente: Peter Morici. Meeting the Competitive Challenge: Canada and the U.S. in the Global Economy. op. cit. p.16

La pérdida de competitividad en algunas de las principales industrias canadienses contribuyó a una reducción en el nivel de crecimiento del ingreso real. De 1949 a 1973, el ingreso real en Canadá había crecido en promedio de 4% anual. De 1973 a 1986, este se redujo a 2% (11).

Cuadro 29

TIPOS DE CAMBIO, CUENTA CORRIENTE Y BALANCES DE MERCADERO  
ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CANADA, 1979-1986

	Indice de \$ Canadiense contra			Balance de la cuenta corriente			Balance de Mercancías			Porcentaje de exportaciones de Canadá a E.U.
	\$ E.U.	Marco Alem.	Yen (1981=100)	Total E.U.	Las demás	Total E.U.	Las Demás	%		
1979	1.02	0.83	1.01	-4.9	-7.6	2.7	4.4	0.6	3.8	69
1980	1.03	0.83	1.05	-1.1	-7.9	6.8	8.8	1.6	7.1	64
1981	1.00	1.00	1.00	-6.1	-7.9	1.8	7.3	3.3	4.0	66
1982	0.97	1.05	1.10	2.8	-1.7	4.5	17.7	11.0	6.6	69
1983	0.97	1.10	1.05	3.1	2.6	0.5	17.5	13.7	3.8	73
1984	0.93	1.17	1.00	3.4	7.2	-3.8	20.2	19.1	1.2	76
1985	0.88	1.14	0.95	-1.2	8.6	-9.8	16.9	20.5	-3.6	79
1986	0.86	0.83	0.66	-9.3	5.8-15.1		10.4	17.4	-7.0	78

Fuente: Peter Morici. Meeting the Competitive Challenge: Canada and the U.S. in the Global Economy. op. cit. pag.7



Cambio en los Sectores Competitivos de la Industria Canadiense  
durante la Década de los Años 70 y Primera Mitad de la Década  
de los Años 80

La competitividad puede definirse como el grado en que una nación, al lograr producir bienes y servicios y venderlos en mercados internacionales, obtiene suficientes ingresos para mantener e incrementar simultáneamente el ingreso real de sus ciudadanos (138). La competitividad se mide en función de cómo se comparan los precios y la calidad de bienes y servicios de un país con el de otro. El incremento del ingreso real también debe medirse en comparación con la de otros países y no debe lograrse por medios artificiales como el endeudamiento externo porque ello no refleja mayor competitividad (139).

Las últimas dos décadas presenciaron el debilitamiento de la demanda mundial por productos en que Canadá había sido un exportador tradicional. Debido a su gran dotación de recursos naturales y materias primas, Canadá se especializó históricamente en explotar todos aquellos productos para los que contaba con una ventaja comparativa como los productos energéticos, mineros, pesqueros y forestales.

Durante la década de los años 70, la crisis petrolera llevó a los diseñadores de política de Canadá a considerar que su país lograría ganancias sustanciales derivadas de la explotación y comercialización de sus productos energéticos. Sin embargo, la década de los años 80 trajo un cambio drástico en el panorama. No sólo disminuyeron los precios de los energéticos en su conjunto sino que además, la demanda global por la mayoría de los productos naturales y materias primas se redujo y con ello el precio internacional para estos productos.

Varios factores contribuyeron a ello. En primer lugar, el número de competidores en el mercado internacional de productos naturales y materias primas se incrementó al invadir el mercado nuevos productores de países en desarrollo. En segundo lugar, la invención de materiales sustitutos de varias materias primas también contribuyó a reducir su demanda. En tercer lugar, varios de los mercados tradicionales de las exportaciones canadienses de estos productos prefirieron dar subsidios o mayores preferencias a sus propios productores o a países miembros en una asociación regional como en el caso de la CEE.

Todas estas razones llevaron a una reducción en las exportaciones de productos naturales y materias primas de Canadá. En el caso de los productos forestales, el petróleo, el gas natural, los minerales y metales básicos, estos representaron el 65% de las exportaciones totales de mercancías de Canadá en 1960 y pasaron al

47% en 1970 y al 36% en 1984 (140). El cuadro 30 ilustra la reducción en los niveles de los precios de exportación para productos como el trigo, el pescado, el petróleo crudo y el gas natural.

Cuadro 30  
 PRECIOS PARA ALGUNOS PRODUCTOS CANADIENSES DE EXPORTACION  
 (1981=100)

	Trigo	Pescado	Petróleo Crudo	Gas Natural	Fulpa y Papel	Químicos y Fertilizantes
1981	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1982	92.5	84.2	84.2	106.0	96.7	99.3
1983	91.0	77.5	77.5	96.9	88.4	96.6
1984	93.2	79.8	79.8	90.3	102.3	99.9
1985	93.5	80.9	80.9	75.4	102.3	98.8
1986	76.5	42.4	42.4	56.2	107.1	92.3
1987 ("Primeros tres cuartos)	60.6	50.7	46.6	117.2	90.2	

Fuente: Bank of Canada Review, Dic. 1987, tomado de Peter Morici. "Living with Free Trade". op. cit. p.34

Frente a un debilitamiento en sus exportaciones de recursos y materias primas, Canadá logró fortalecer sus exportaciones de productos manufacturados y terminados. El sector en que se localizaba el crecimiento más notable era el automotriz y ello era el resultado directo del Pacto Automotriz suscrito con los E.U. en 1965. El Pacto había permitido elevar las exportaciones de

vehículos y autopartes de Canadá para lograr un superávit con los E.U. de \$5.7 mil millones de dólares en 1985 (141)

Otros productos manufacturados secundarios incrementaron su participación en las exportaciones totales del 15% en 1960, a 17% en 1970 y a 25% para 1985 (142). Este fortalecimiento, al mismo tiempo que reflejaba una economía más balanceada en donde las exportaciones de materias primas y recursos no tenían una participación tan elevada también presentaba a Canadá nuevos retos de competitividad.

Canadá participaba en un mercado fuertemente disputado por una variedad de países asiáticos que pagaban salarios más bajos que Canadá a sus trabajadores lo que les ayudaba a obtener niveles altos de productividad por hombre. Por ello era esencial que Canadá mejorara su productividad en industrias intensivas en capital y trabajo.

Canadá también debía mejorar su productividad en industrias intensivas en tecnología para hacer frente a la competencia japonesa, europea y estadounidense. Canadá aquí enfrentaba una desventaja ya que destinaba la proporción más baja de su PNB a actividades de Investigación y Desarrollo de todos los países industrializados como se demuestra en el cuadro 8 (ver infra pag.34) A pesar de haber mejorado su posición relativa frente a E.U., para 1986 la productividad manufacturera de Canadá era un 30% menor que la de E.U. (143).

Para lograr todo esto, Canadá requería de mayor inversión en estos sectores y una mayor especialización y racionalización de su producción. La especialización y racionalización podían alcanzarse a través del acceso seguro a un mercado con mayor número de consumidores que le permitiera a la economía de Canadá lograr economías de escala y reducir sus costos de producción. La inversión requería un alto grado de confianza por parte del sector empresarial -nacional o internacional- sobre la rentabilidad de invertir en la industria canadienses y esta confianza también debía basarse en la seguridad de que su producción -en caso de destinarse a la exportación- contara con un acceso seguro al mercado al que se exportaría.

#### Opciones de Política Comercial. ¿Multilateralismo vs. Bilateralismo?

Con el objetivo de mejorar la productividad y la competitividad de la economía canadiense, el país debía buscar un ambiente comercial internacional más ordenado en donde la estabilidad, la predicibilidad y la transparencia en las relaciones comerciales internacionales inspirara la confianza empresarial para invertir y otorgara a Canadá un acceso más asegurado a mercados internacionales.

El reto para los diseñadores de política de Canadá era decidir cuál sería la política comercial más adecuada para que Canadá alcanzara estos objetivos. En términos generales, la política comercial de un país consiste en todas aquellas leyes, regulaciones y otras directivas de política que influyen directa o indirectamente sobre los flujos y la composición de las exportaciones e importaciones. Esto incluye instrumentos de política comercial como los aranceles, cuotas, reglamentos de impuestos compensatorios y anti-dumping y otras medidas para promocionar o restringir las exportaciones. Otras leyes o políticas que afectan los flujos comerciales de forma indirecta son los estándares de seguridad y salud, regulaciones ambientales y políticas llevadas a cabo en la búsqueda de objetivos de desarrollo regional e industrial internos. La política comercial de un país también se relaciona con la naturaleza de su participación en las instituciones internacionales y en los acuerdos que se refieren al comercio (144).

La política comercial canadiense había reflejado un debate profundo y añejo sobre los costos y beneficios de la dependencia económica de Canadá con los E.U. Durante ciertos períodos, los diseñadores de política favorecieron ligas más estrechas con los E.U. y en otros, pusieron mayor énfasis en diversificar las relaciones comerciales de Canadá para reducir su dependencia de los E.U.

Uno de los acontecimientos más relevantes en este sentido fue la política instrumentalizada a principios de la década de los años 70 conocida como la "Tercera Opción". Esta política se desarrolló en parte como reacción a la medida estadounidense de poner fin a la relación especial con Canadá. Eventualmente, la política se interpretó como un intento por fortalecer la economía de Canadá, diversificar sus relaciones comerciales y reducir su dependencia de los E.U. La política no tuvo éxito. El comercio de Canadá continuó fuertemente dependiente del mercado estadounidense y no logró incrementos apreciables con otros países (145).

El hecho de que Canadá se encuentre geográficamente aislada en el extremo norte del continente americano y que comparta una frontera común con la potencia militar, económica y cultural del mundo occidental ha ocasionado que históricamente los canadienses estén preocupados por conservar su libertad de acción y su identidad política y cultural. Es por esta razón que Canadá ha favorecido y defendido las estrategias multilaterales que le brinden contrapesos frente al poder de E.U. La orientación fuertemente multilateralista de Canadá se inició desde principios de la época de la posguerra.

Este esquema se aplicó también al ámbito comercial. Desde la creación del GATT en 1947, Canadá fue un fuerte defensor de las estrategias multilaterales para lograr una liberalización del comercio y una regulación de los acuerdos de comercio internacional.

Los países menos poderosos como Canadá tenían un gran interés en lograr un orden comercial internacional basado en reglas claras y en promover procesos multilaterales para resolver los problemas internacionales. Este interés emanaba del hecho de que si las instituciones y procesos multilaterales eran efectivas, podían ayudar a debilitar la habilidad de las grandes potencias para actuar por su cuenta. En este sentido, un estudioso sobre los procesos del GATT señala que:

En un sistema en donde las normas están relativamente bien desarrolladas y en donde exista un sistema de observancia relativamente efectivo, la negociación para la solución de una disputa tenderá a ocurrir en el contexto de este sistema referido a normas (...). En el caso de que existan normas que no sean efectivas (debido a que falte un mecanismo de observancia) las partes negociarán la solución de disputas más en el contexto de sus posiciones de poder relativas -poder militar, poder económico, poder de la opinión pública, etc. (146)

Sin embargo, el multilateralismo que caracterizó los acuerdos comerciales mundiales en la década de los años 70 y 80 fue muy diferente del de los años 50 y 60. Debido a que el GATT creció en tamaño, las negociaciones se volvieron muy difíciles de conducir. El menor común denominador parece ser frecuentemente el que determinaba el resultado. Los temas de preocupación para Canadá y sus principales socios comerciales en ocasiones no habían sido plenamente perseguidos debido a la incapacidad de Canadá de convencer a todas las partes de la negociación del valor de sus propuestas. El negociar simultáneamente con casi 100 países era un



asunto muy diferente a negociar con 23 miembros originales del GATT. Existían también problemas con el principio de nación más favorecida ya que muchos países usaban la selectividad y las preferencias regionales para favorecer la aplicación de un mayor número de medidas no arancelarias, etc, etc.

Todos estos factores indicaban que Canadá no lograría un mayor y mejor acceso a sus mercados más importantes concentrándose exclusivamente en la opción multilateral. Primero entre círculos académicos y posteriormente entre los diseñadores de política cobró mayor importancia la idea de que Canadá debía seguir algunos de sus intereses bilateralmente pero dentro del marco de reglas provisto por el sistema multilateral.

La opción bilateral consistía en la firma de algún tipo de acuerdo comercial con su vecino al Sur al cual Canadá estaba unida no sólo por la geografía sino por la proporción más elevada de intercambio comercial de Canadá con ningún otro país en el mundo. Los objetivos serían buscar un acuerdo que incrementara el acceso o eliminara los riesgos para Canadá de un reforzamiento del sistema proteccionista en E.U. De tal suerte, como apuntó uno de los académicos más prestigiados sobre estos temas en Canadá:

A pesar de que el bilateralismo y el multilateralismo se presentan generalmente como estrategias opuestas, resulta claro que la mayoría de los intereses canadienses tienen dimensiones bilaterales y multilaterales. A lo largo de los años, Canadá también ha desarrollado estrategias bilaterales que no

han reducido ni el papel ni la importancia del esquema multilateral del que Canadá es tan dependiente. (147)

La decisión fundamental radicaba en saber elegir las decisiones bilaterales y multilaterales óptimas y de lograrse, estas se complementarían y reforzarían una a la otra. Al respecto, la Comisión Macdonald apuntó:

En un mundo cada vez más integrado, poblado por diversos estados y plagado con temas que cambian constantemente y que son tanto técnicamente complicados como políticamente difíciles, no existe una sola estrategia exitosa. La balanza de la ventaja entre las estrategias multilaterales y bilaterales variará, no sólo con el tema, sino con el tiempo, las circunstancias cambiantes y las diferentes fuerzas políticas que prevalezcan [...] Canadá no puede adoptar una postura pasiva en los asuntos internacionales. Su gobierno debe diseñar una política exterior activa que incorpore ingredientes de la estrategia "internacionalista" y "realista". En ningún caso es apropiado verlas como estrategias opuestas [...] (148).

Durante la primera mitad de la década de los años 80, el gobierno y los diseñadores de política canadiense decidieron iniciar un cambio en la composición de la política comercial de Canadá. Sin abandonar el esquema multilateral, Canadá daría mayor importancia a una estrategia bilateral que consistiría en la búsqueda de un acuerdo comercial con los E.U.

Ahora bien, ¿cuál sería el tipo de acuerdo comercial más conveniente para los intereses de Canadá? Los cuatro tipos más factibles de integración comercial eran: un acuerdo sectorial, un acuerdo de libre comercio, una unión aduanera y un mercado común.

La estrategia sectorial fue estudiada por ambos países en 1983-84 luego de que el Departamento de Asuntos Extranjeros de Canadá en una revisión a la política comercial del país sugirió la firma de un acuerdo sectorial en textiles, petroquímicos, equipo de transporte urbano y maquinaria agrícola. Las ventajas que se veían a esta aproximación era que se lograría un acuerdo en áreas en donde Canadá mantenía elevadas barreras arancelarias aún después de los recortes de la Ronda Tokio.

Los costos de ajuste de un acuerdo de este tipo se limitarían a los sectores negociados. Sin embargo, este acuerdo no permitiría que se intentara negociar una reducción al sistema de protección de contingencia de los E.U. ya que este no se aplicaba a un sector específico sino al comercio en su conjunto. El acuerdo sectorial también corría el riesgo de violar el artículo 24 del GATT que señalaba que este organismo permitía la creación de acuerdos de liberalización comercial siempre y cuando el acuerdo cubriera una parte sustancial del comercio entre los signatarios del acuerdo.

No se logró ningún arreglo debido a que durante las negociaciones con los E.U. no hubo coincidencia sobre las áreas que se deseaban cubrir y no se lograron suficientes puntos de acuerdo.

La unión aduanera representaba un nivel de integración mayor al acuerdo de libre comercio (ALC). Este tipo de acuerdo implicaría el libre movimiento de bienes y servicios entre los países miembros y la aplicación de un arancel externo común frente a terceros países.

La desventaja de este tipo de integración era que Canadá tendría que aplicar una política comercial externa común lo cual la obligaría a armonizar esta política con los E.U. Canadá no podría ya decidir independientemente el tipo ni la cantidad de medidas arancelarias que aplicaría a terceros países.

El mercado común representaba el nivel más elevado de integración económica antes de pasar a algún tipo de integración política. El mercomún establecería tanto el libre movimiento en bienes y servicios como de capital y trabajo, un arancel externo común y la armonización de políticas de protección aplicadas a países no miembros.

La desventaja del mercomún era que, además de limitar la autonomía de Canadá para aplicar sus propias políticas comerciales frente a terceros países, implicaría la armonización de otras políticas que no se refirieran únicamente al "comercio exterior" ya que involucraría el "libre movimiento" del trabajo y del capital entre los estados miembros. Esto llevaría a que Canadá no pudiera tener el control de la política de inmigración que constituía un

área exclusiva de la soberanía interna, ni podría controlar las operaciones de las empresas estadounidenses que operaban en Canadá.

Debido a que las tres opciones descritas presentaban serias desventajas -la primera por quedarse corta y las dos últimas por ir demasiado lejos- el ALC resultó ser la opción más atractiva. Este tipo de acuerdo únicamente implicaría el libre movimiento de bienes y servicios entre los países miembros. La negociación del acuerdo podría lograr campo suficiente para que Canadá pudiera conseguir sus objetivos de incrementar y asegurar el acceso al mercado de E.U. que favorecieran la recuperación económica de Canadá. No existían razones para buscar un acuerdo más amplio ya que el ALC bastaba para conseguir los objetivos por los que Canadá decidía negociar una mayor integración comercial con los E.U.

#### Argumentos a Favor y en contra de un Acuerdo de Libre Comercio

Los argumentos que favorecían un ALC entre Canadá y los E.U. se centraban en un par de razones. La primera era que en términos

económicos, Canadá obtendría ventajas significativas de un mayor acceso al mercado de E.U. Un volumen más alto de exportaciones permitiría a la industria canadiense llevar a cabo la especialización, la racionalización y la obtención de mayores economías de escala que la volvieran más productiva y más competitiva. Por el contrario, una mayor competencia de productos estadounidenses obligaría a las empresas canadienses a volverse más eficientes y reducir sus costos.

La segunda razón era que un ALC le daría a los productos canadienses un acceso más seguro y más estable al mercado de E.U. lo que reduciría el riesgo de verse afectados por medidas de protección que afectarían los intereses canadienses. Esto a su vez reforzaría la confianza empresarial para invertir en Canadá.

Con respecto al primer punto, dos ejemplos ilustraban como la obtención de mayores volúmenes de producción trajeron ventajas sustanciales a dos industrias en Canadá. En 1961, un estudio de la Comisión Real en Industria Automotriz, el llamado Reporte Bladen, concluyó que la industria automotriz sufría de falta de productividad por su poco volumen de producción. Este Reporte sirvió como la base teórica que posteriormente llevó a la conclusión del Pacto Automotriz de 1965. El Pacto otorgó a la industria automotriz canadiense la oportunidad de acceso al mercado estadounidense lo que motivó su especialización y racionalización. Los resultados exitosos del Pacto eran evidentes (149).

El otro caso fue la reestructuración llevada a cabo por una filial de la empresa General Electric en Canadá. Esta empresa había operado detrás de elevadas barreras arancelarias produciendo básicamente para el mercado canadiense. En 1972, ante el reto que presentaban los recortes arancelarios de la Ronda Tokio, la filial decidió nacionalizar e internacionalizar su producción. La idea sería especializarse en las líneas de producción en que fuera más eficiente. Aprovechando la ventaja comparativa de Canadá en papel y pulpa, la filial adquirió nueva maquinaria para procesar estos productos y solicitó a su casa matriz los llamados mandatos de producción mundial para poder comercializar estos productos a nivel internacional. La filial obtuvo 22 mandatos lo que representó 31% de sus ventas de productos manufacturados (150).

Varios estudios econométricos habían señalado las ventajas económicas que Canadá obtendría de firmar un ALD con los E.U. En 1967, Ronald y Paul Wonnacott estimaron las ganancias para Canadá de un libre comercio bilateral en un 10% del PNB. Un 4 a 4.5% de este porcentaje llegaría de la remoción mutua de barreras arancelarias. Los Wonnacott basaron sus cálculos en la suposición de que la productividad en la industria manufacturera canadiense protegida se incrementaría por la cantidad de protección removida y que las economías de escala de Canadá darían ganancias adicionales al poder penetrar los abastecedores canadienses el mercado estadounidense (151).

En un trabajo más reciente, Richard Harris desarrolló un modelo de simulación microeconómica para estimar los efectos de un ALD bilateral con los E.U. Harris estimó las ganancias para Canadá entre un 6 y un 10% del PNB en base a información de mediados de la década de los años 70 (152).

Tanto en el modelo de los Wonnacott como en el de Harris lo que generaría los mayores beneficios para Canadá sería un acceso mejorado al mercado de E.U. Ello llevaría a Canadá a explotar economías de escala. Las líneas de producción en Canadá se incrementarían al nacionalizarse la industria canadiense (153).

La Comisión Macdonald, haciendo referencia a estos estudios, apuntó que si estos hubieran considerado los recortes arancelarios posteriores a la Ronda Tokio, las ganancias se reducirían pero el crecimiento seguiría siendo muy atractivo al estar entre el 3 y el 8% (154).

La segunda razón para negociar un ALD con los E.U. era que los productores canadienses y los inversionistas obtendrían un acceso más seguro al mercado estadounidense. Varias medidas compensatorias y de salvaguardia como las acciones contra las importaciones de madera, de pescado y de acero canadiense reforzaron el temor a un resurgimiento de la orientación proteccionista en los E.U. Si bien la firma de un ALD no necesariamente impediría la aplicación de este tipo de medidas, sí daría la oportunidad de que durante las negociaciones se llegara a algún tipo de arreglo.



¿Cuáles podrían ser las posibles desventajas de firmar un ALC con los E.U.?

A nivel general, una de las preocupaciones que había perdurado a lo largo del tiempo era la posibilidad de que un acercamiento comercial con los E.U. pudiera evolucionar hasta convertirse en una integración de facto. No existía en la historia reciente ningún caso en que una integración comercial del tipo de un libre comercio hubiera llevado a una mayor integración sin que esta última hubiera sido buscada conscientemente por los países miembros.

Los acuerdos de libre comercio entre E.U. e Israel y entre E.U. y los países de la Cuenca del Caribe, al igual que el Acuerdo de Libre Comercio entre la CEE y Suecia eran ejemplos de integraciones comerciales que no habían pasado de ser sólo acuerdos de libre comercio.

Otra preocupación era que el ALC podría traer efectos negativos sobre el empleo al darse un cierre en las empresas que no pudieran enfrentar la competencia de E.U. A este respecto, la Comisión Macdonald apuntó que un ALC afectaría especialmente a la industria manufacturera la cual contenía menos del 20% del empleo en Canadá (155). También destacó los resultados de una encuesta presentada por la poderosa Asociación Empresarial de Canadá la cual indicó que

de 1001 empresas, sólo 1/3 parte esperaba alguna contracción por la firma de un ALC, cerca de la mitad de las remanentes esperaban una expansión y la otra mitad no esperaba cambios (133). A pesar de que el ALC probablemente requeriría ciertos ajustes para que los trabajadores de empresas afectadas fueran reubicados en otras empresas, se esperaba que el crecimiento económico que produciría el ALC generaría suficientes empleos para superar por mucho los problemas de ajuste.

Esta misma lógica se aplicaba al temor de que el libre comercio propiciara una salida de capitales de Canadá. Debido a que la protección animó a las firmas extranjeras a invertir en Canadá, se pensaba que al retirarse la protección, las empresas ya no tendrían motivos para seguir operando en Canadá. Sin embargo, los estudios econométricos descritos anteriormente señalaban que el libre comercio llevaría a una ganancia de entre el 3 y el 8% del PNB. El crecimiento de la economía canadiense debería actuar como un motivante y no como un desmotivante para que la inversión se estableciera en Canadá.

Finalmente, se pensaba que un ALC podría poner en riesgo la capacidad de Canadá de negociar multilateralmente. No existían razones de peso para suponer que esto fuera cierto. Si el ALC se negociara conforme a los requerimientos que señalaba el artículo 24 del GATT -que especificaba que los acuerdos de este tipo debían cubrir sustancialmente todo el comercio entre los países miembros- el ALC lógicamente no violaría ningún acuerdo multilateral. Otros

casos como el Acuerdo de Libre Comercio entre Australia y Nueva Zelandia no habían debilitado la capacidad de estos países para comerciar a nivel multilateral. En todo caso, los ALC habían beneficiado a los países miembros al lograr accesos mejorados a los mercados de los otros países miembros.

Los argumentos anteriores señalan que en base a los resultados de varios estudios econométricos, Canadá tenía mucho que perder de no entrar en un ALC con los E.U. (entre un 3 y un 8% de crecimiento económico). Estos resultados superaban los posibles efectos económicos negativos al abrir el mercado canadiense a la competencia estadounidense. Por otra parte, los argumentos que iban en contra de tal acuerdo no probaron ser suficientemente convincentes para desechar la idea de firmar el acuerdo.

#### CAPITULO IV. EL CAMINO A LAS NEGOCIACIONES

Los capítulos anteriores mostraron que la economía mundial sufrió en la década de los años 70 y la primera mitad de los 80 una serie de transformaciones y problemas recesivos e inflacionarios que debilitaron las perspectivas de exportación de productos canadienses. Mientras tanto, el principal mercado de exportación de Canadá, los E.U., agobiado por déficits comerciales y problemas de ajuste decidió incrementar sus políticas proteccionistas. Varias de estas acciones afectaron importantes industrias de Canadá e incrementaron el temor entre los canadienses sobre su acceso continuo al mercado de E.U. La economía canadiense enfrentaba también problemas de competitividad y ajuste en su economía que requerían decisiones de política rápidas y efectivas.

Por todas estas razones, los canadienses iniciaron la búsqueda de aproximaciones alternativas de política económica. Al principio, el debate estuvo limitado a los círculos académicos, pero poco a poco, se extendió a los líderes empresariales y a los oficiales gubernamentales.

El entonces gobierno liberal de Pierre Trudeau decidió llevar a cabo la investigación más importante de su tipo para que proporcionara recomendaciones sobre el rumbo de la política

económica. Al finalizar esta, surgiría una nueva agenda para la política comercial de Canadá, una centrada en negociar un acceso más seguro al mercado de E.U.

La Comisión, conocida como la Comisión Macdonald en referencia al hombre quien la encabezó, Donald Macdonald, presentó sus investigaciones y recomendaciones en septiembre de 1965. Quizá el punto más sobresaliente del Reporte haya sido su indicación de la estrecha relación entre la economía interna de Canadá y el sistema económico internacional. Los Comisionados destacaron que como una economía abierta, relativamente pequeña, Canadá era particularmente vulnerable a las influencias externas para su desempeño comercial y económico (157). Señalaron también que el comercio internacional era el mayor contribuyente al crecimiento, a la generación de empleos y al ingreso en Canadá.

Sin embargo, un mundo comercial más competitivo, con un rápido crecimiento de las importaciones de países en desarrollo y un ambiente de política comercial cambiante presentaban serias amenazas a los empleos canadienses y a la economía en general. La Comisión planteaba tres aproximaciones de política económica:

(a) Mantener el status quo. Ello consistía en mantener los niveles existentes de protección haciendo esfuerzos selectivos tanto para mejorar el acceso al mercado interno como para proteger a la industria canadiense sobre una base caso por caso.

(b) Reforzar la estrategia multilateral bajo el marco del GATT para proveer un acceso más asegurado de los productos canadienses a los mercados internacionales y una mayor apertura del propio mercado canadiense bajo normas que regularan el comercio internacional.

(c) Buscar un acuerdo con los E.U. que eliminara o redujera las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio bilateral.

La Comisión rechazó la primera aproximación ya que consideró que esta sólo llevaría a mayores ineficiencias en la economía, a una pérdida de empleos y menores niveles de ingresos. Con respecto a la opción multilateral, los Comisionados consideraron que las negociaciones multilaterales en el GATT debían mantenerse como el tema central de la política económica canadiense. Resaltaron la utilidad que este foro había brindado a ambos países y consideraron necesaria la continua cooperación bilateral para lograr una liberalización del sistema de comercio internacional.

Por último, los Comisionados recomendaron a su gobierno iniciar negociaciones con el gobierno de E.U. para buscar un acuerdo que redujera sustancialmente las barreras arancelarias y no-arancelarias y que estuviera de conformidad con el artículo 24 del GATT (158). No sugerían un acuerdo más amplio como una unión aduanera o un

mercado común ya que Canadá no podría aplicar políticas independientes con otros socios comerciales.

De esta manera, los Comisionados favorecían un acuerdo de libre comercio, no como un sustituto sino como una política complementaria a la estrategia multilateral. Con 3/4 partes de las exportaciones canadienses dirigidas al mercado de los E.U., los Comisionados definían a este mercado como el más importante para Canadá. Un acceso asegurado a este representaba, de acuerdo al Reporte, un requerimiento básico para lograr el crecimiento económico de Canadá, mientras que la falta de este constituía una amenaza constante. Canadá era por tanto extremadamente vulnerable a cualquier reforzamiento del proteccionismo de E.U.

Los Comisionados destacaron que Canadá era la única nación industrializada importante que carecía de un acceso libre a un mercado de más de 100 millones de personas y la firma de un acuerdo bilateral con los E.U. se vio como la forma mas expedita de lograr este acceso. Refiriéndose al Reporte, Gilbert Winham señala:

De acuerdo con los Comisionados, un libre comercio podría mejorar la productividad y competitividad del sector manufacturero canadiense, el cual era demasiado pequeño para ser competitivo a nivel internacional. El libre comercio incrementaría la especialización y racionalización de la economía canadiense y, por tanto, incrementaría la habilidad de los exportadores canadienses de vender sus productos en el extranjero. Este argumento ligaba firmemente al libre comercio con la preocupación central de la Comisión de incrementar la competitividad canadiense y ponía fin al legado de la Política Nacional de 1879 (159).

Entre los principales objetivos que los Comisionados recomendaban para un acuerdo de libre comercio con los E.U. figuraban: la eliminación de aranceles en un período de unos diez años, el establecimiento de reglas claras para la aplicación de cláusulas de salvaguardia, dumping y procedimientos de impuestos compensatorios, códigos detallados de conducta nacional para gobernar la aplicación de otras medidas no-arancelarias como las prácticas de compras gubernamentales, estatales o federales, estándares y procesos aduaneros discriminatorios. Por último, recomendaban la creación de un órgano inter-gubernamental que regulara el comercio bilateral.

Quizá el dato más significativo que puede extraerse del Reporte de la Comisión Macdonald sea el que una investigación tan exhaustiva contenida en tres volúmenes sobre los problemas que enfrentaba la economía canadiense haya tenido entre sus recomendaciones más importantes, sino la más importante, la negociación de un acuerdo de libre comercio con los E.U. Como señala Winham:

Parece inusual que una comisión nacional encargada de tan amplias responsabilidades hiciera su recomendación más significativa en el área de política exterior. Seguramente, sería poco probable que una comisión equivalente en E.U. llegara a las mismas conclusiones (160).



En 1984, un nuevo gobierno Conservador, encabezado por Brian Mulroney, asumió la dirección del país. Los resultados de la investigación Macdonald fueron presentados cuando ya el nuevo gobierno había tomado el poder. Sin embargo, sus recomendaciones fueron del agrado del gobierno Mulroney ya que reflejaban las preocupaciones más generales de su gobierno.

Antes de decidirse a iniciar la propuesta para negociar un acuerdo de libre comercio con los E.U., Mulroney fomentó un gran debate sobre el tema al interior del país. Como resultado de ello, el tema fue muy discutido y aunque la opinión pública estaba dividida, el apoyo resultó ser mayor que nunca antes.

Durante el transcurso del año de 1985, se publicaron una serie de documentos y consultas oficiales que seguían la misma línea señalada por las recomendaciones del Reporte Macdonald. El documento "Competitividad y Seguridad: Direcciones para las Relaciones Internacionales de Canadá" hizo clara la importancia de que el gobierno canadiense se apegara a la productividad económica y a la competitividad (161). Al igual que el Reporte Macdonald, este documento ligaba la competitividad de Canadá al comercio internacional.

En enero de 1985, el gobierno Conservador publicó el documento "Cómo Asegurar y Ampliar el Acceso Canadiense a Mercados de Exportación ". Este documento contenía recomendaciones específicas sobre la relación comercial bilateral entre E.U. y Canadá. La

futura política comercial debería basarse en el resultado de las consultas entre los gobiernos federales y provinciales y el sector privado.

Es importante señalar que los gobiernos provinciales tienen la autoridad para imponer impuestos, subsidiar y regular otras actividades económicas. Las provincias también controlan los recursos naturales y terrestres. Las consultas con los gobiernos provinciales eran fundamentales ya que de negociarse un acuerdo comercial con los E.U., varios de los temas de la agenda caerían dentro de la legislación y regulación provincial como las prácticas de compras gubernamentales, subsidios a industrias locales y regulaciones a productos de consumo. Es por ello que de no lograrse la cooperación de las provincias, el gobierno federal no podría comprometerse en una negociación que involucrara los temas de jurisdicción provincial.

De esta forma, el documento "Cómo Asegurar y Ampliar el Acceso a Mercados" sirvió como un catalizador al proceso consultivo emprendido por el Ministro para el Comercio Internacional de Canadá, James Kelleher, a lo largo del país. Entre marzo y mayo de 1985, el Ministro recorrió 15 provincias canadienses y sostuvo reuniones con todas sus contrapartes provinciales.

En cada provincia se seguía una agenda similar: una reunión con el sector privado, un discurso público y un discurso con el sector empresarial local. Incluyó también reuniones con el sector

laboral en tres de las ciudades más importantes de Canadá en términos económicos: Vancouver, Toronto y Montreal (162).

Estas consultas se referían básicamente a dos puntos: el acceso a mercados y el financiamiento a las exportaciones. Los resultados del proceso consultivo fueron publicados en el documento conocido como "Las Consultas Kelleher" en junio de 1985. Este documento se refirió específicamente al tema de acceso a mercados (163).

El Reporte Kelleher señaló el interés de la comunidad empresarial de las provincias occidentales y marítimas por una mayor liberalización del comercio canadiense. Esta comunidad apoyó la búsqueda de un comercio más amplio con los E.U. y urgieron a su gobierno a lograr una rápida negociación. Destacó también su interés por desarrollar nuevas oportunidades comerciales en los crecientes mercados de la Cuenca del Pacífico, razón adicional para reducir las restricciones comerciales de Canadá y lograr así una respuesta recíproca de estos mercados (164).

Los empresarios de las provincias Atlánticas, por su parte, expresaron su temor al incremento de las medidas proteccionistas de contingencia de los E.U. y de las prácticas de compras gubernamentales de ese país inspirados en el lema "Buy America". Resaltaron la vulnerabilidad de las regiones y comunidades orientadas "hacia una sola industria" y al incremento en los costos para los productores de manufacturas de Canadá (165).

En ciudades como Montreal y Quebec, los empresarios también favorecieron la firma de un acuerdo comercial más amplio. El apoyo se dio especialmente entre los representantes de la industria textilera y del vestido. Sin embargo, en Quebec existió cierto temor al impacto negativo que una mayor competencia pudiera generar en pequeñas industrias (166).

La comunidad empresarial de Ontario, por su parte, apoyó también la idea de una liberalización comercial con reglas más claras que normaran el uso de barreras no-arancelarias pero también destacó la amenaza que un comercio más libre con el gigante económico pudiera representar para el país que enfrentaba costos más elevados de mano de obra, plantas más pequeñas y un alto grado de propiedad extranjera. Los empresarios resaltaron este último punto previniendo la posibilidad de que al darse la liberalización, pudiera venir una desinversión de empresas extranjeras (167).

El sector empresarial en su conjunto habló de la necesidad de lograr condiciones más seguras para una serie de productos canadienses, naturales y manufacturados, como los productos agrícolas, materias primas, energía, maquinaria y equipo y otros productos manufacturados. Obtener la seguridad de acceso al mercado estadounidense, y en especial, lograr reducir el riesgo de las medidas de contingencia de los E.U. se convirtió en la demanda generalizada del sector empresarial canadiense (168).

Las pláticas con el sector laboral reflejaron su temor por los efectos negativos que una creciente competencia pudiera generar sobre el empleo. También mostraron la preocupación por el impacto que una liberalización comercial pudiera tener en los programas de ayuda social, servicio médico, etc. (169)

Los gobiernos provinciales, por su parte, apoyaron en general el inicio de negociaciones con los E.U. a fin de asegurar y mejorar las exportaciones canadienses a E.U. También favorecieron la continuación de un reforzamiento del sistema de negociaciones multilaterales a fin de mejorar los intereses globales del país (170).

El gobierno de Ontario, al igual que su sector empresarial, fue también más cauteloso, previniendo sobre posibles desinversiones en la industria canadiense, su impacto en el empleo y las presiones estadounidenses para armonizar otras áreas de política económica y social (171).

Las Consultas Kelleher mostraron que existía un amplio apoyo a un mayor acercamiento comercial con los E.U. Este cambio de postura de la comunidad empresarial en particular era contrastante a lo que fue la tendencia histórica. La mayoría de los empresarios estaban conscientes del potencial que un entendimiento más amplio con los E.U. podría representar para las exportaciones canadienses. Muchos también consideraban que la obtención de un acceso más amplio y seguro a su principal mercado de exportación era un requerimiento

muy necesario para lograr una mayor productividad y eficiencia en sus industrias. Fue por estas razones que la comunidad empresarial y los gobiernos provinciales en general apoyaron la idea de un acuerdo comercial más amplio con los E.U.

Todos estos documentos tuvieron un impacto en el gobierno de Mulroney. El objetivo era reactivar la economía canadiense y el medio que muchas de estas consultas e investigaciones proponían para lograrlo era la firma de un acuerdo comercial más amplio con los E.U. Este paso representaría un cambio fundamental en la política comercial seguida por Canadá desde la época de la posguerra, la cual se había basado en permitir una liberalización gradual negociada dentro del GATT.

Si bien es importante señalar que todas estas recomendaciones apuntaban a que Canadá no abandonara su activa participación a nivel multilateral, el GATT tal y como se estudió en el primer capítulo, no había logrado proveer un marco adecuado de reglas que cubrieran ciertas áreas de especial interés para Canadá en su relación comercial con E.U.

Al tomar un paso que la alejaba de su política comercial tradicional, Canadá podía correr el riesgo de ser acusada por otras potencias medias o incluso por países en desarrollo de traicionar su compromiso multilateral. Sin embargo, el gobierno canadiense consideró que, dado el carácter básicamente regional del comercio canadiense y su enorme dependencia del mercado estadounidense, era

necesario un acercamiento bilateral. El gobierno canadiense reeditó una y otra vez que no se buscaba al bilateralismo como una estrategia alterna sino como un arreglo complementario que reforzara el marco multilateral.

Los objetivos del gobierno canadiense eran: liberar a Canadá de restricciones innecesarias y costosas lo cual contribuiría de manera importante a volver a la economía más eficiente y a reducir los niveles de desempleo que desde 1982 eran un 2.5 a 3% más altos que las de E.U. (172). El riesgo de verse sujetos a acciones de contingencia de los E.U. se había materializado desde 1980. Desde ese año, las autoridades estadounidenses habían iniciado 37 investigaciones de supuestos daños causados por exportaciones canadienses. Canadá perdió 13 de los casos (173). Todas estas circunstancias contribuyeron a definir la decisión del gobierno Conservador de Canadá de iniciar la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con su vecino al Sur.

Los capítulos anteriores pusieron de manifiesto que en los E.U. no existían razones tan apremiantes para buscar un acuerdo con Canadá. Con un 20% del total de sus exportaciones dirigidas al mercado de ese país, los E.U. enfrentaban una dependencia comercial mucho menor. Quizá las áreas más problemáticas para los E.U. eran aquellas en donde los productos canadienses retenían aranceles elevados y los denominados "irritantes comerciales" como serían los controles y el monitoreo a la inversión extranjera y las políticas de subsidios.

La decisión estadounidense de aceptar la propuesta canadiense se redujo a una serie de objetivos específicos y no a un "plan maestro" semejante al canadiense como la principal solución a los problemas económicos de los E.U. Algunos de los objetivos estadounidenses en la negociación de un acuerdo de libre comercio serían por ejemplo: la liberalización total de barreras arancelarias y la eliminación de restricciones innecesarias a la inversión estadounidense en Canadá. El acuerdo de libre comercio presentaba a los E.U. la oportunidad de iniciar negociaciones en áreas como la inversión o los servicios en donde el GATT no había tenido éxito (174). Finalmente, el acuerdo de libre comercio permitiría al gobierno del Presidente Reagan poner en práctica la retórica liberal que había promulgado desde el inicio de su gobierno a pesar de las presiones proteccionistas del Congreso estadounidense.

En una reunión sostenida el 17 de marzo de 1985 y conocida como la Cumbre Shamrock -haciendo alusión al origen irlandés de ambos gobernantes así como al hecho de que se reunieran en el día de San Patricio- el Presidente Reagan y el Primer Ministro Mulroney firmaron la Declaración para el Comercio en Bienes y Servicios. En este documento, ambos líderes se comprometieron a considerar todas las medidas disponibles para liberalizar el comercio entre ambos países. Adoptaron un programa de trabajo y un itinerario para negociar un número de acuerdos específicos para reducir las barreras al libre flujo del comercio y la inversión.



Como parte del comunicado conjunto, el Presidente y el Primer Ministro anunciaron su acuerdo para "otorgar la más alta prioridad a encontrar medios mutuamente aceptables para reducir o eliminar barreras existentes al comercio y para lograr asegurar y facilitar los flujos de comercio y de inversión" (175).

Este fue el primer paso en la intención de ambos gobiernos de iniciar un mayor acercamiento comercial. Posteriormente, se realizaron consultas a nivel oficial que confirmaron la viabilidad de un acuerdo más amplio. En septiembre se conocieron los resultados del Reporte de la Comisión Macdonald lo que reforzó la estrategia del gobierno canadiense. El 26 de septiembre de 1985, el Primer Ministro Mulroney anunció ante la Cámara de los Comunes de Canadá la decisión de su gobierno de buscar la firma de un acuerdo comercial con los E.U. El Primer Ministro informó que había hablado con el Presidente Reagan, "para expresarle los intereses de Canadá en lograr un nuevo acuerdo comercial entre ambos países", Canadá "buscaría negociar el paquete más amplio de reducciones mutuamente benéficas en barreras arancelarias y no-arancelarias entre ambos países" (176).

A partir de ese momento, se iniciaron en Canadá una serie de consultas entre el gobierno federal y las provincias. Estas incluyeron audiencias regulares y sesiones de trabajo a niveles tanto ministeriales como oficiales. El proceso legislativo canadiense permite al poder Ejecutivo llevar a cabo la negociación

de acuerdos comerciales. Una vez que este acuerdo es concluido, debe someterse para su aprobación a ambas Cámaras.

El proceso en E.U. es semejante pero con una modalidad que se refiere al proceso conocido como "fast-track" o de vía rápida. La Constitución de los E.U. otorga al poder legislativo la facultad exclusiva de regular el comercio internacional. Sin embargo, debido a que gran parte de las negociaciones contemporáneas sobre el comercio internacional son conducidas por la rama Ejecutiva, el Congreso le fue cediendo paulatinamente parte de su autoridad en ese sentido.

A partir de 1934, una serie de leyes comerciales facultaron al Presidente a negociar acuerdos comerciales pero bajo límites bien establecidos. La Ley Comercial de 1974 fue la que otorgó al Ejecutivo la autoridad para negociar dentro de la Ronda Tokio y las Leyes de 1979 y 1984 -la de Acuerdos Comerciales y la de Aranceles y Comercio respectivamente- incrementaron su autoridad negociadora.

Fue la Ley Comercial de 1974 la que estableció el proceso conocido como de vía rápida. Este proceso requiere que, al mismo tiempo que el poder Ejecutivo negocia un acuerdo, lleve a cabo consultas frecuentes con el Congreso. A su vez, el Congreso se compromete a apoyar o rechazar el acuerdo ya negociado en un período corto de tiempo y sin la posibilidad de realizar enmiendas.

Otros requerimientos del "fast-track" son que, en el caso de que la iniciativa para negociar provenga de otro país, el Presidente debe notificar al Congreso de su decisión de iniciar negociaciones 90 días antes de iniciarlas. Posteriormente, el Congreso tiene 60 días legislativos para otorgarle o no la autoridad al Presidente para negociar el acuerdo. Una vez concluida la negociación, el Congreso tiene entonces que aprobar o rechazar el acuerdo sin enmendarlo y promulgar la legislación necesaria.

De acuerdo con los requerimientos del proceso "fast-track", el 10 de diciembre de 1985, el Presidente Reagan escribió al Presidente del Comité de Procedimientos y Medios del Congreso y al de Finanzas del Senado (los dos comités encargados de las cuestiones de acuerdos comerciales) de su intención de iniciar negociaciones con Canadá.

Estos Comités, a su vez, notificaron al Pleno de ambas Cámaras y el otorgamiento de autoridad se sometió a votación. El proceso estuvo a punto de detenerse en el Senado ya que con una votación de 10-10, la autoridad al Presidente para negociar fue otorgada con el mínimo posible de votos.

Winham explica esta considerable oposición en el Senado no tanto como una medida dirigida contra Canadá sino como una muestra del descontento existente entre varios senadores por lo que consideraban como falta de atención por parte del gobierno de Reagan a los problemas que estaba ocasionando el déficit comercial (177).

## Objetivos al Inicio de las Negociaciones

Como se señaló anteriormente, Canadá se presentó a las negociaciones con un plan bien definido de las concesiones que buscaría obtener de los E.U. En términos generales, sus objetivos buscaban fomentar un intercambio comercial regulado y predecible que contribuyera a crear mejores condiciones de productividad económica y de empleo en Canadá. Un intercambio con estas características llevaría a la economía canadiense hacia una mayor competitividad lo que daría un incentivo a la inversión.

Canadá también buscaría la seguridad de acceso al mercado estadounidense que redujera o eliminara el riesgo de verse afectados por medios de contingencia. Un acceso seguro al mercado estadounidense proveería a la industria canadiense de un mercado lo suficientemente grande para realizar economías de escala y lograr la especialización.

Canadá intentaría llegar a la eliminación total de aranceles en un período determinado de tiempo pero logrando un acuerdo que

reflejara las asimetrías entre las escalas de producción de ambos países. Es necesario señalar que el mantenimiento de barreras arancelarias -algunas de ellas con niveles mayores del 15%- fomentaba industrias poco eficientes con elevados costos de producción al interior de Canadá. El desmantelamiento de su sistema de protección arancelaria, además de responder a los requerimientos de un área de libre comercio, obligaría a la industria canadiense aún protegida por la presencia de aranceles a volverse más competitiva para poder enfrentar la competencia de los productos estadounidenses. La eliminación del uso de aranceles en su comercio con los E.U. serviría entonces para dos propósitos simultáneos: por una parte, Canadá lograría una medida recíproca en el mercado de E.U. y, por la otra, impulsaría la competitividad de su industria nacional.

Uno de los objetivos centrales de Canadá sería lograr la exención de las medidas de "comercio justo" de los E.U. Esto implicaría que los E.U. deberían otorgar un trato nacional a los productos de Canadá. De esta manera, Canadá intentaría que los E.U. trataran a las exportaciones canadienses de la misma manera en que trataban al comercio interestatal. La lógica de los impuestos compensatorios y anti-dumping ya no tendría sentido y la competencia se basaría en las leyes del mercado.

En cuestión de salvaguardias, Canadá trataría de llegar a un acuerdo que determinara claramente el procedimiento que se seguiría con las exportaciones tanto de Canadá como de E.U. en caso de que se

aplicara este tipo de medidas contra las exportaciones de terceros países.

Canadá también intentaría conseguir un trato nacional para productos de ambos países en el área de compras gubernamentales. Con un mercado que sumados ambos países se estimaba en 500 mil millones de dólares al año, de los cuales únicamente el 10% estaba cubierto por el código de compras gubernamentales del GATT, este era un objetivo muy atractivo para Canadá.

Un gran volumen de inversión estadounidense en Canadá y la creciente presencia canadiense en los E.U. hacían necesario un código de reglas más claras para atender con eficacia las necesidades mutuas. Debido al poco avance que a nivel multilateral se estaba logrando en el área de inversión, Canadá requería una pronta y efectiva negociación en este sector estratégico.

Por último, otro de los objetivos básicos para Canadá era el establecimiento de un pánel binacional que se encargara de resolver las disputas comerciales y de inversión que se presentaran. Las deliberaciones de este órgano deberían tener carácter obligatorio para ambas partes. De esta manera, Canadá le quitaría a los E.U. la jurisdicción exclusiva de los procesos legales comerciales aplicados unilateralmente y llevaría estos procesos a la atención de un órgano binacional que daría a este proceso mayor objetividad e imparcialidad.

Como se señaló anteriormente, los E.U. no tenían una gran estrategia para la negociación. Sus objetivos se concentraban en aquellos temas que causaban problemas específicos o en aquellos en que los E.U. estaban intentando mayores avances de liberalización a nivel multilateral.

Un primer objetivo para los E.U. era lograr la eliminación total de aranceles. Los E.U. tenían mayor interés que Canadá en lograr esto ya que los niveles promedio de arancel eran más altos en Canadá que en E.U.

Los E.U. intentarían también lograr una mayor disciplina y transparencia en la práctica canadiense de subsidios. Debido a que este había sido motivo de fricciones recientes, los E.U. intentarían lograr una regulación adecuada en esta área.

En cuanto a los sectores de servicios e inversión, los E.U. intentarían lograr un juego más claro y más disciplinado de reglas. En el área de servicios en particular, un primer intento de regulación era importante para los E.U. no sólo para el comercio bilateral sino como un ejemplo a la comunidad internacional (178). En el área de inversión, era necesario establecer reglas recíprocas sobre temas como el derecho de establecimiento, el trato nacional, remesas de fondos y requerimientos de contenido local.

Por último, los E.U. intentarían lograr una mayor regulación en el área de propiedad intelectual, la cual se había convertido en una

fuentes de fricción. E.U. buscaría que Canadá se comprometiera a dar mayor protección a las patentes y marcas estadounidenses, especialmente en alimentos y fármacos.

Al inicio de las negociaciones podemos señalar que existía un interés mutuo por lograr una relación comercial más regulada y más predecible. Sin embargo, en el caso de los E.U., este interés estaba concentrado en un número determinado de sectores y no intentaba aplicarse a sus leyes de comercio justo. En este sentido, los E.U. no pensaban llegar a ningún acuerdo que limitara su libertad de acción o que tuviera el potencial de poner en peligro a alguna industria nacional. Esto le permitiría a los E.U. seguir utilizando medidas unilaterales cada vez que se sintiera en el derecho de aplicarlas.

Canadá, por su parte, buscaba precisamente quitarle a los E.U. la capacidad de tomar acciones unilaterales contra las exportaciones canadienses. Es por ello que Canadá buscaba una exención a las medidas de contingencia de los E.U. o, por lo menos, la creación de un órgano binacional que determinara imparcialmente si existiera alguna violación a las reglas comerciales.



## CAPITULO V. EL PROCESO DE NEGOCIACION

Durante los meses en que transcurrieron las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio entre Canadá y E.U. se mantuvo una constante que fue el nivel tan contrastante que el tema del Acuerdo obtuvo en Canadá y en E.U. En Canadá, las negociaciones no sólo fueron la continuación a un intenso proceso de discusión y consultas internas de más de tres años de duración sino que alcanzaron una gran visibilidad en todos los niveles de la sociedad, una visibilidad promovida por la prensa canadiense que se ocupó de cubrir muy de cerca la negociación y de publicar los pormenores del proceso.

En los E.U., puede afirmarse que el tema nunca fue prioritario ni para el Congreso ni para el gobierno, ni para la sociedad en general. De acuerdo con William Merkin, quien fungió como uno de los dos principales negociadores del lado estadounidense durante la primera etapa de la negociación, el tema del comercio en los E.U. no ocupa un lugar elevado dentro de la jerarquía de la agenda presidencial en los E.U. (179).

En Canadá fue instalada una oficina especial denominada Oficina de Negociaciones Comerciales con un personal de más de 100 personas que laboraban de tiempo completo y cuya única responsabilidad era reportar a los negociadores los resultados de su trabajo analítico y

de apoyo. Al mando de esta Oficina se nombró a Simon Reisman, un oficial retirado del Departamento de Finanzas y quien gozaba de un alto prestigio dentro del gobierno canadiense. Reisman tuvo pleno acceso tanto a la Oficina del Primer Ministro como al Primer Ministro mismo.

En los E.U., sólo existieron dos personas que trabajaron de tiempo completo en la negociación: Peter Murphy, quien fue negociador textilero y embajador de los E.U. ante el GATT y quien fungió como jefe del equipo de negociación y William Merkin de la Oficina del Representante Comercial de los E.U. Por supuesto que existieron más personas dentro del equipo de negociación de los E.U. pero estos tuvieron al mismo tiempo que cumplir con otras responsabilidades. Merkin describió cuán frustrante fue tanto para él como para Murphy lograr compromisos y puntos de acuerdo con gente del mismo equipo pero que trabajaban para otros "jefes" y otras agencias o departamentos del gobierno y, por tanto, debían velar por los intereses particulares de estos. De acuerdo con Merkin, fue muy difícil obligar a esta gente a aceptar decisiones que la mayoría del grupo apoyaba.

Este fue un punto importante; mientras que en la parte canadiense, Reisman tuvo la autoridad para que sus decisiones se impusieran a cualquier oposición dentro de la burocracia canadiense, el equipo de E.U. nunca logró esta autoridad y tuvo que enfrentar serias resistencias, especialmente entre las agencias

gubernamentales encargadas de conducir el comercio y de aplicar medidas de protección comercial.

El equipo de negociación de los E.U. careció del apoyo económico y humano que se otorgó al de Canadá. Meekin también describió la dificultad para conseguir la opinión de expertos en temas particulares de la negociación. Esto obligó a prescindir de sus consejos o a retardar la negociación.

Una vez descritos los rasgos esenciales que caracterizaron a ambos equipos de negociación, se procederá a analizar la génesis del proceso mismo. Este tuvo su inicio formal el 22 de mayo de 1986 con la primera reunión sostenida entre los dos jefes respectivos de los equipos de negociación y culminó el 11 de diciembre de 1987, cuando se completó el texto final que instrumentalizó el Acuerdo (180).

La intención de ambos gobiernos fue lograr un acuerdo antes del inicio de 1988, año de nuevas elecciones presidenciales en los E.U. Esto requirió que el Congreso estadounidense aprobara el texto del Acuerdo antes del término de su período legislativo, es decir, antes de finalizar el año de 1987. De acuerdo con las características del proceso de vía rápida o "fast-track" descritas en el capítulo anterior, una vez que el Ejecutivo entregara al Congreso el texto del Acuerdo, el Congreso tendría 90 días para aprobarlo. Ello obligó a tener el texto acordado con los elementos esenciales del Acuerdo para principios de octubre de 1987.

De esta forma, las negociaciones tuvieron su inicio en mayo de 1986 y el límite impuesto por el proceso legislativo y electoral en los E.U. dictaba que los "Elementos Esenciales del Acuerdo" tendrían que alcanzarse para principios de octubre de 1987. La agenda para las negociaciones tendría entonces una duración de 16 meses.

Los primeros meses de la negociación consistieron en una serie de reuniones exploratorias en que se delinearón las principales áreas de las negociaciones y se intentaron encontrar puntos de acuerdo. También fue un período de consultas con grupos o sectores nacionales que pudieran tener intereses especiales en la negociación. En E.U., por ejemplo, estas entrevistas reflejaron que una gran parte del sector farmacéutico de ese país prefirió negociar directamente con el gobierno de Canadá sobre nuevas reglas en el área de propiedad intelectual que regularan el intercambio bilateral más que integrar estos objetivos a un ALC (181). También se encontró que existía un clamor general, sobre todo en Ontario, de gran parte del sector automotriz en Canadá para que este sector no se introdujera como un área de negociación (182)

Es importante retomar las consideraciones que se delinearón en el capítulo anterior en torno a las estrategias con que cada una de las partes inició las negociaciones. Canadá basó su estrategia en lograr de los E.U. el trato nacional tanto para sus bienes como en el área de compras gubernamentales. El trato nacional eliminaría el riesgo de verse sometidos a la aplicación de medidas de contingencia de los E.U.

Dentro de un contexto en que los bienes de un país fueran tratados en los mismos términos que los bienes de otro y viceversa, el comercio en bienes entre ambos países tendería a conducirse en los mismos términos en que se conducía el comercio interno en ambos países. De esta manera, Canadá presentó como su demanda principal una exención a las leyes de comercio justo de los E.U. La posición de demandante pareció colocar a Canadá en posición de obtener alguna concesión de los E.U. en este tema.

Sin embargo, en los E.U. esta solicitud fue rechazada desde muy temprano en las negociaciones. El mismo Presidente Reagan aseguró públicamente a un grupo de productores estadounidenses que las leyes de comercio justo se mantendrían intactas y que el Acuerdo con Canadá no pondría en riesgo el derecho del productor estadounidense de ser protegido frente a circunstancias adversas. La parte estadounidense hizo ver a su contraparte canadiense desde el inicio de las pláticas que una exención a la legislación compensatoria sería una demanda infructuosa, como quedó demostrado durante la negociación del ALC con Israel (183).

Los capítulos anteriores señalaron las razones del temor del empresariado canadiense en general y de su gobierno a la aplicación o al riesgo de verse sometidos a la aplicación de medidas compensatorias, anti-dumping, o de cláusula de escape de los E.U. Sin embargo, este temor se vio incrementado por una serie de eventos

que se suscitaron durante esta primera fase de la negociación y que complicaron el proceso.

El primero de estos fue la decisión del Ejecutivo estadounidense de imponer un impuesto compensatorio del 35% a las importaciones canadienses de tejas de madera. Esta medida respondió a una acción de "cláusula de escape" luego de que una investigación probó que las importaciones canadienses de este producto alcanzaron niveles muy elevados. Su participación en el mercado estadounidense llegó a ser del 73% y el nivel de empleo interno en este sector se redujo de 4,531 empleos en 1978 a 2,146 en 1986 (184).

La aplicación del impuesto del 35% a las importaciones canadienses de este producto no respondieron a una práctica "injusta" o "ilícita" por parte de los productores canadienses. Se trató de una medida que intentaba brindar auxilio a una industria nacional que evidentemente era incapaz de enfrentar la competencia de las exportaciones canadienses.

Más dudoso fue el caso de la madera de leña blanda. Las exportaciones canadienses de este producto a los E.U. representaron para 1986 un valor de \$3 mil millones de dólares, siendo el tercer producto de exportación más importante de Canadá (185). En 1986, los productores estadounidenses de este producto argumentaron que enfrentaban una competencia "injusta" de las importaciones canadienses ya que el producto importado se vendía a un costo inferior al que existía en el mercado canadiense, es decir, los

productores estadounidenses argumentaron la existencia de dumping en las importaciones de Canadá.

En octubre de 1986, luego de realizar una investigación al respecto, el Departamento de Comercio, en un dictamen preliminar, determinó que sí existía dumping y recomendó la aplicación de un impuesto del 15% a las importaciones canadienses de madera de leña blanda. La resolución final sería dada a conocer en diciembre de ese mismo año.

La decisión causó un gran estupor al interior de Canadá. No sólo se trataba de un impuesto que perjudicaría a una de las industrias más importantes del país, sino que el dictamen preliminar pareció contravenir una decisión anterior emitida por los E.U. en 1983 que determinó la ausencia de dumping en un caso muy similar. Finalmente, y ante el riesgo de verse afectados por la aplicación de un impuesto compensatorio a sus exportaciones, el gobierno canadiense prefirió que el dinero permaneciera en Canadá y, luego de negociar con los E.U., decidió aplicar un impuesto equivalente del 15% sobre las exportaciones de madera de leña blanda a cambio de que los E.U. no aplicaran ninguna medida de contingencia.

De manera un tanto cuanto coincidental, estos dos episodios reforzaron la impresión entre buena parte de los círculos empresariales y gubernamentales canadienses de un incremento en los niveles de proteccionismo en E.U. y de la vulnerabilidad a la que estaba sujeta la industria de exportación de Canadá. El hecho de

que estos dos casos sucedieran al inicio de las negociaciones y se que la prensa canadiense se encargara de difundirlos ampliamente, incrementó las demandas del gobierno y de los empresarios canadienses por un acuerdo que exentara a las exportaciones canadienses del riesgo de verse sujetos a las medidas de contingencia de los E.U.

El proceso de negociación continuó su curso durante los meses restantes de 1986 hasta el 23 de septiembre de 1987. En 10 meses se efectuaron 17 reuniones formales entre ambos equipos de negociación. Fue durante esta etapa que la Comisión de Comercio Internacional de los E.U. dio a conocer los resultados de una investigación en torno a los posibles efectos que tendría sobre la industria estadounidense una eliminación total de aranceles. Las predicciones eran que, en general, no se afectaría gravemente a ninguna industria, por lo que ambos equipos lograron negociar fácilmente la eliminación de las barreras arancelarias, mismas que tendrían efecto dentro de un lapso de 10 años.

Como se señaló en el capítulo anterior, este fue un objetivo común por lo que no hubo mayores complicaciones para su negociación. El Acuerdo daría el margen de tiempo necesario a cada industria afectada para adaptarse a las nuevas condiciones.

Uno de los objetivos canadienses fue lograr el trato nacional para sus bienes y para las actividades de compras gubernamentales. Sin embargo, este objetivo no se extendió al área de servicios. En



este sector, los E.U. presentaron un plan más ambicioso que el de Canadá lo cual puede explicarse por la solidez e importancia que este sector representaba para los E.U.

Los E.U. intentaron lograr el trato nacional en este sector lo cual le otorgaría a la industria en servicios de los E.U. la posibilidad de contar con un acceso libre al mercado canadiense sin limitaciones para su establecimiento y operación. La posición más débil de Canadá en este sector llevó a que sus negociadores no coincidieran con los intereses estadounidenses por lo que no se llegó a la obtención del trato nacional absoluto en este sector.

A pesar de presentarse como el demandante del ALC, el gobierno canadiense consideró que existían áreas como las industrias culturales en donde la presencia de susceptibilidades demasiado elevadas entre sus constituyentes haría políticamente riesgoso introducir el tema en las negociaciones. Fue por ello que los negociadores canadienses intentaron eliminar el tema de la agenda bilateral. Sin embargo, la contraparte estadounidense presionó por lograr un acuerdo en esta área, por lo menos en algunas industrias.

Existieron otros sectores sensitivos para Canadá como el sector automotriz, el energético y el de inversión. Las industrias automotrices, en especial, la comunidad de Ontario, presionaron al gobierno para que no se introdujera este sector a la negociación y para que la relación bilateral siguiera regulada por el Pacto Automotriz de 1965.

Sin embargo, las condiciones del comercio internacional que predominaron durante las negociaciones de tal Pacto ya no eran las mismas. Varias filiales de empresas automotrices que operaban en Canadá -sobre todo, filiales japonesas- disfrutaban de las ventajas otorgadas a Canadá a través de las salvaguardias que contemplaba dicho Pacto. Por esa razón, era muy factible que los E.U. y Canadá se vieran envueltos en una disputa comercial originada por alguna demanda en los E.U. que alegara que las importaciones provenientes de Canadá no se ajustaban a las leyes de comercio justo (186).

Era muy importante, por tanto, lograr un acuerdo que contemplara estos nuevos acontecimientos y que eliminara o redujera el riesgo de un conflicto comercial en el sector que continuaba siendo el de mayor importancia para la relación bilateral (187).

En el sector energético también existieron temores de que el tema se introdujera a las negociaciones. En particular se temía que los E.U. adquirieran el poder de decidir el ritmo y el volumen en que los recursos energéticos en Canadá serían explotados y sobre la posibilidad de que Canadá contrajera la obligación de abrir incondicionalmente su mercado energético a la demanda estadounidense incluso en períodos de poca oferta (188).

El tema de la inversión extranjera fue tradicionalmente tema de gran preocupación entre el gobierno y la sociedad canadiense y la creación de la Agencia Revisora de la Inversión Extranjera en la

década de los años 70 fue ejemplo de ello (189). Al igual que en el caso del sector servicios, la inversión fue un área en que los negociadores estadounidenses deseaban mayor apertura en los mercados canadienses. La parte canadiense sabía que tendría que otorgar concesiones en estas áreas sensibles pero intentaron retrasar estas concesiones el mayor tiempo posible (el tema de la inversión fue introducido a la agenda hasta mayo de 1987) y ligarlas con concesiones estadounidenses en el área de leyes de comercio justo o de solución de disputas (190).

Al avanzar las negociaciones, los temas más complicados empezaron a abordarse. Fue en ese momento cuando se volvió más notoria la diferente jerarquía política de ambos equipos de negociación ya que aparentemente el lado estadounidense no pudo responder a las demandas prioritarias de Canadá. Fue por ello que el 23 de septiembre, Reisman anunció la suspensión de las pláticas.

El efecto inmediato del rompimiento fue elevar el nivel político de la negociación. El Secretario de Comercio de los E.U., James Baker, junto con el Representante de la Oficina Comercial, Clayton Yeutter, asumieron la conducción de las negociaciones por la parte estadounidense. En Canadá, la dirección la tomó la Oficina del Primer Ministro, en particular, el Jefe del Gabinete, Derek Burney. Con esto dio inicio la tercera fase de la negociación que duró del 23 de septiembre al 4 de octubre.

El 23 de septiembre, Baker inició rondas urgentes de consultas que determinaron que existían razones importantes para concluir el Acuerdo y el no lograrlo sería desventajoso para el gobierno de E.U. Para ese momento, se había logrado una abolición casi completa de las barreras arancelarias al comercio de bienes entre ambos países.

Ante una nueva oferta estadounidense, Mulroney envió a E.U. una delegación encabezada por Derek Burney y la Ministra para Asuntos de Comercio Exterior, Patricia Carney, para nuevas consultas. La reunión efectuada el lunes 28 de octubre se centró en el problema de los subsidios. Durante la fase de negociación previa, los E.U. aceptaron la creación de un mecanismo de solución en el área de subsidios, dumping, etc. El problema era lograr un acuerdo sobre cuáles serían estas reglas y esto no se alcanzó en la reunión del 28 de octubre.

La dificultad para encontrar una solución mutuamente aceptable radicaba en concepciones diferentes sobre la aplicación de un subsidio. En Canadá, los subsidios se veían en ciertos casos como un instrumento legítimo de política económica que el gobierno federal y los gobiernos provinciales empleaban muchas veces para apoyar el desarrollo regional. El volumen tan elevado de producción canadiense que se destinaba a la exportación hacia el mercado de E.U. hacía muy factible que un producto canadiense que llegara a E.U. contuviera algún grado de subsidio.

Los gobiernos de E.U., sobre todo los estatales, también otorgaban subsidios aunque la menor preocupación del comercio estadounidense que se destinaba a Canadá volvía más remota la posibilidad de que un producto con subsidio en E.U. fuera exportado a Canadá. Además, la visión general en E.U. era que el uso de subsidios distorsionaba la operación del mercado internacional y provocaba una competencia injusta a sus productos nacionales. Por ello, el gobierno estadounidense sentía el derecho y la obligación de proteger a sus productores a través de un impuesto compensatorio.

Volviendo a las negociaciones, parecía que estas no podrían reiniciarse. No parecía existir ninguna posibilidad de llegar a un acuerdo en el tema de subsidios. Sin embargo, a mediados de la semana, Baker obtuvo una nueva propuesta de parte del Comité de Finanzas del Senado. Esta propuso que se pospusiera el tema de los subsidios hasta una fecha futura. Mientras tanto, ambos países mantendrían su legislación compensatoria y anti-dumping intacta. E.U. aceptaba la creación de un pánel binacional ad hoc que revisaría los casos compensatorios y anti-dumping quitándole esta facultad a la Corte de Comercio Internacional de Nueva York y a la Corte del Circuito de Apelaciones de Washington (191). El pánel empezaría a funcionar una vez que se establecieran nuevas reglas en estos campos. La parte canadiense aceptó la propuesta.

En dos sesiones celebradas entre el 2 y 3 de octubre, ambos equipos lograron acuerdos en los últimos puntos de la agenda y otorgaron las concesiones que habían guardado hasta el último

momento (192). Se lograron acuerdos en inversión, servicios financieros y bebidas alcohólicas en esta última etapa.

Unas horas antes de que cerrara el plazo de la medianoche, el tema pendiente seguía siendo la resolución de disputas. La posición canadiense fue que no firmarían un acuerdo si no se lograba alguna medida que les garantizara que el Congreso de E.U. no revocaría ninguna decisión del tribunal binacional (193).

La delegación de E.U., por su parte, no podía comprometerse ya que la Constitución de ese país otorgaba al Congreso la facultad de conducir la política comercial de los E.U. Por otra parte, si E.U. aceptara alguna restricción en la aplicación de sus medidas de comercio justo, ello sentaría un precedente que podría ser usado como un instrumento de presión por otros socios comerciales de E.U.

Las pláticas no parecían llegar a ningún lado y finalmente, la delegación canadiense anunció al Secretario Baker que no habría acuerdo. Baker solicitó el apoyo de sus abogados quienes le presentaron una nueva propuesta. La idea fue que en futuras enmiendas a la legislación comercial que afectara a Canadá o a E.U. se requeriría que el nombre del país afectado se mencionara explícitamente en la legislación. Esto presentaría una limitación seria al Congreso estadounidense que frecuentemente evitaba nombrar a los países a los que dirigía una sanción comercial. Además, el pánel binacional estudiaría las enmiendas y emitiría opiniones

declaratorias de si estas estuvieran o no de conformidad con el Acuerdo.

La propuesta no otorgó a Canadá la exención al sistema estadounidense de leyes de comercio justo, pero sí representó una limitación muy importante a la capacidad del Congreso de E.U. de revocar alguna de las cláusulas alcanzadas en el ALD. Con ello, Canadá obtuvo un margen de seguridad relativamente amplio de que las normas alcanzadas en el ALD serán respetadas y que en caso de conflicto, entrará en operación el sistema que el mismo Acuerdo crea para su resolución.

La última fase de la negociación consistió en una serie de reuniones celebradas entre el 5 de octubre y el 11 de diciembre de 1987 que convirtieron el texto recién completado el día anterior y conocido como "Los Elementos Esenciales del Acuerdo" en un documento legal. La tarea no fue sencilla ya que el texto original delineó únicamente los principales aspectos del Acuerdo y consistió de sólo 35 cuartillas. El documento final tenía que especificar los detalles del Acuerdo.

Armados con un equipo de abogados, las dos partes llevaron a cabo una serie de reuniones maratónicas en donde el Acuerdo se revisó punto por punto. En ocasiones fue necesaria la presencia del equipo político para resolver y aclarar puntos. Finalmente, el Acuerdo fue concluido el 11 de diciembre de 1987 y quedó listo para

ser sometido para su promulgación a las legislaturas en ambos países.



## CAPITULO VI. LOS RESULTADOS DEL ACUERDO

El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos cubre más temas comerciales y temas relacionados al comercio que ningún otro acuerdo de comercio bilateral. El Acuerdo incorpora muchos de los acuerdos y compromisos suscritos por ambos países en el GATT. También amplía e incursiona en otras áreas del comercio a las que el GATT se ha referido de manera incompleta o donde incluso no se ha logrado ninguna regulación. En este sentido, el ALC representa tanto una continuación a los principios del GATT como un avance en los intentos por lograr una mayor liberalización comercial.

En sus primeras páginas, el ALC señala que este Acuerdo:

[...]envía una señal poderosa contra el proteccionismo y por la liberalización comercial. Refleja el compromiso de ambos gobiernos de liberalizar el comercio en una base global a través de las negociaciones de comercio multilateral bajo el GATT (194).

Lo que es nuevo en el Acuerdo para Canadá comparado con la liberalización del comercio negociado a través del GATT es, como señalan Richard Lipsey y Robert York, "que cubre sólo el comercio con los E.U., no el comercio con todos los países" (195).

El artículo 102 del Acuerdo señala como sus objetivos:

- a) eliminar barreras al comercio en bienes y servicios entre los territorios de las Partes;
- b) facilitar condiciones de competencia justa dentro del ALC;
- c) liberalizar significativamente las condiciones para la inversión;
- d) diseñar instrumentos efectivos para la administración conjunta del Acuerdo y la resolución de disputas; y
- e) sentar las bases de una cooperación bilateral y multilateral futura e incrementar los beneficios del Acuerdo.

El Acuerdo está dividido en un preámbulo y 8 partes. Este análisis sobre los resultados del ALC se enfocará únicamente en los logros más importantes y se dividirá de acuerdo a las siguientes áreas:

- a) aranceles y aduanas;
- b) estándares técnicos;
- c) medidas específicas por industria iniciando con agricultura;
- d) vinos y licores;
- e) energía;

- f) automóviles;
- g) servicios;
- h) inversión;
- i) compras gubernamentales;
- j) acciones de emergencia; y
- k) solución de disputas.

#### Aranceles y Aduanas

El ALC logra una de sus metas fundamentales al eliminar todos los aranceles en su comercio bilateral de bienes en un período de 10 años que concluirá en 1998. También incorpora el principio del trato nacional del GATT para bienes comerciados (art.105). Como se mencionó en capítulos anteriores, ya una buena parte del comercio estaba libre de impuestos o con aranceles bajos. Sin embargo, aún el 25% del comercio estaba sujeto a aranceles, algunos de ellos muy elevados en industrias particulares como los retroquímicos y los muebles.

Los recortes se harán en tres etapas. La primera incluyó aquellos bienes que estaban, de acuerdo con los negociadores, listos para competir. Los aranceles se eliminaron de este grupo al iniciar el Acuerdo su vigencia el 1 de enero de 1989. El grupo incluyó ciento equipo de telecomunicación, motocicletas, whiskey y ron,

cientos pescados procesados, cuerno, pieles y otros productos (art. 401).

La siguiente fase incluirá recortes arancelarios en un período de 5 años iniciando el 1 de enero de 1989 con recortes anuales del 20%. Las industrias afectadas incluyen el papel, los muebles, los productos químicos, ciertas partes automotrices, las joyas, la mayoría de la maquinaria, instrumentos musicales y petróleo (art. 401).

Los siguientes aranceles se eliminarán en 10 años con recortes del 10% anual. Incluyen a las industrias de plásticos, la mayoría de los productos de madera, el plomo, el zinc, artículos de metal, el calzado, los textiles, la ropa, muchas bebidas alcohólicas, instrumentos de precisión, relojes y la mayoría de los productos pesqueros y agrícolas (art. 401).

Para decidir si un bien califica para el trato libre de impuestos, este debe haberse producido enteramente en uno de los países miembros o si se usaran materias importadas, estas deben ser suficientemente transformados para cambiar la fracción arancelaria (art. 301). El ALC establece de esta manera, reglas de origen claras.

El ALC elimina la mayoría de los "reintegros por derecho de aduana", (es decir, reembolsos que se pagan a las empresas por el pago de impuestos de bienes que finalmente reexportan) a bienes

importados de terceros países en un plazo de 5 a 10 años (art. 404). También prohíbe las nuevas exenciones de impuestos a la industria interna o el incremento en las exenciones existentes ligadas a los requerimientos de desempeño típico después del 10 de junio de 1953 (art. 407) (196). El Acuerdo también elimina para el 1 de enero de 1994 las cuotas aduaneras de E.U. que afectaban los bienes canadienses (art. 406).

### Estándares Técnicos

En cuanto a los estándares a productos y regulaciones técnicas, el ALC no impide a cada país seguir estableciendo sus propias políticas. Sin embargo, ambos gobiernos se comprometen a coordinar sus estándares para disminuir su impacto en el comercio (art. 603). El acuerdo no obliga a que las partes aseguren la observancia de las medidas por los gobiernos provinciales o estatales (art. 601). El Acuerdo inicia un proceso para resolver diferencias ya existentes en los estándares de madera terciada (art. 2008).

### Agricultura

El Acuerdo elimina los aranceles agrícolas entre E.U. y Canadá en un plazo de 10 años. Sin embargo, por 20 años Canadá podrá

imponer un impuesto temporal a las frutas frescas y verduras para proteger a los productores que se vean dañados por un incremento de las importaciones de los E.U. (art. 702). Esta medida se aplica como resultado de que el período de maduración de la fruta y la verdura es posterior en Canadá a la de E.U. Canadá requerirá por tanto, de un período de ajuste. El impuesto temporal se aplicará sobre la base de nación más favorecida (197) y siempre y cuando Canadá no incremente la extensión de acres productivas en circunstancias de severa competencia (art. 702).

Canadá elimina las licencias a la importación para el trigo, la cebada y la avena y productos derivados de estos granos, cuando los niveles de subsidio para estos productos se vuelvan equivalentes en ambos países (art. 705) (198). Cada país mantiene su derecho de imponer restricciones a la importación si las importaciones del otro país se incrementan significativamente debido a un cambio en los programas de apoyo.

El Acuerdo elimina las cuotas a la importación de carne (art. 704), incrementa la cuota canadiense a las importaciones de huevo y aves de corral para corresponder a los niveles de importación de los años recientes (art. 706) y elimina las restricciones a las importaciones de productos canadienses a E.U. que contengan 10% o menos de azúcar (art. 707). El Acuerdo no cubre el sector de productos lácteos ni las prácticas de las cámaras de comercialización de estos productos.

En la problemática área de subsidios agrícolas, el Acuerdo logró resultados parciales. Una medida concreta fue que Canadá acordó eliminar los subsidios al transporte para embarques de productos agrícolas a través de puertos de la costa occidental pero no para los embarques a través de los puertos orientales (art. 701). Ambos países se comprometieron a trabajar en las negociaciones del GATT para una eliminación de los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio (art. 701). Sin embargo, Canadá y E.U. mantienen sus derechos en los temas que no sean cubiertos por el ALC.

#### Vinos y Licores

Con sólo algunas excepciones, el vino y los licores recibirán trato nacional para enero de 1995. El acuerdo prohíbe la fijación de precios, el etiquetado y la distribución discriminatoria contra el vino y los licores, medidas que entrarán en efecto de forma inmediata para los licores y en un período de 7 años para el vino (art. 802, 803 y 804) (199). La cerveza no se incluye en el Acuerdo lo que refleja la preocupación del gobierno canadiense por proteger una industria que enfrenta mayores costos de estructura (200). Como para todos los otros bienes, el ALC pone fin al uso de aranceles en el comercio de vino y licores para enero de 1996.

## Energía

El ALD elimina todos los aranceles, barreras no arancelarias y prácticas restrictivas, salvo algunas excepciones, al petróleo, el gas natural, el carbón, la electricidad y el uranio. Se afirma la prohibición del GATT contra el uso de precios mínimos de exportación para estos productos así como para los impuestos a la exportación (art. 902).

El Acuerdo exime a Canadá de cualquier restricción futura de E.U. en importaciones de uranio (anexo. 902.5) (201) y también pone fin a las reglas canadienses que permitían exportaciones de uranio sólo con un nivel elevado de procesamiento canadiense (anexo 902.5) (202). El Acuerdo no pone fin a la prohibición canadiense de exportar uranio para usos militares.

Con el Acuerdo, Canadá podrá importar hasta 50,000 barriles diarios de petróleo de Alaska. Los E.U. mantienen un embargo a sus exportaciones de petróleo de este territorio por cuestiones de seguridad nacional y para proteger los precios al consumidor (203). En lo que representa una concesión a la industria marítima de E.U., (204) el Acuerdo requiere que el petróleo de Alaska ingrese a Canadá por uno de los 48 estados de E.U. al sur de la frontera canadiense y no por Alaska (anexo 902.5).



Se limitan las restricciones que cada país puede aplicar a sus exportaciones de energía al otro país para prevenir el agotamiento de recursos energéticos. Tales restricciones no podrán reducir el abastecimiento total de energía por debajo de los niveles normales de exportación a menos que la misma restricción se aplique al interior de Canadá o E.U. según el caso (art. 904). En otras palabras, Canadá (E.U.) deberá reducir su propio consumo en la medida en que limite el acceso de E.U. (Canadá). Las restricciones tampoco podrán interrumpir los canales habituales de abastecimiento de los productos energéticos y no podrán elevar los precios de las exportaciones por arriba del nivel de precios interno (art. 904).

En el caso de una escasez, la energía será racionada a través del uso de una fórmula basada en el patrón reciente de exportaciones en relación con el consumo interno (205). En cualquier caso, tomará preeminencia el Acuerdo Internacional sobre Energía (AIE) del cual ambos países son miembros (art. 908) (206).

Es importante señalar que el Acuerdo sólo cubre las actividades energéticas que sean del dominio federal. El derecho de las provincias para decidir el grado y la velocidad en que explotarán sus recursos naturales no es afectado por el Acuerdo. Será únicamente cuando estos artículos de primera necesidad se ofrezcan para su venta en el comercio entre las provincias o a nivel internacional que las medidas del Acuerdo tendrán efecto (207).

## Automóviles

El ALC elimina todos los aranceles en el comercio bilateral de autos y autopartes en un período de 10 años y en partes de repuesto en un período de 5 años. También en 5 años pondrá fin al embargo canadiense en las importación de autos usados (art. 1003).

En general, el Acuerdo deja intacto el pacto Automotriz de 1965 que permite el comercio libre de impuestos para vehículos, autopartes y componentes, pero limita las prerrogativas a tres empresas: General Motors, Ford y Chrysler, siempre y cuando cumplan con las salvaguardias que estableció el Pacto (208). Estas empresas podrán continuar trayendo vehículos y autopartes a Canadá libres de impuestos de cualquier parte del mundo siempre y cuando cumplan con los requerimientos de desempeño del Pacto Automotriz. Ninguna otra empresa califica para este trato con excepción de una inversión conjunta entre General Motors y Suzuki. En lo que constituye la única medida obvia en que el Acuerdo discrimina frente a terceros países, se prohíbe a otras empresas calificar para las salvaguardias del Pacto Automotriz, excepto por la inversión conjunta G.M.-Suzuki.

De esta forma, el ALC pone fin a las ventajas que varias empresas extranjeras, en especial alemanas y asiáticas, disfrutaron bajo las salvaguardias del Pacto Automotriz. Por otra parte, en el ALC los E.U. legitimaron el uso de salvaguardias para las empresas

General Motors, Ford y Chrysler. Muchos analistas advirtieron el riesgo de un posible conflicto comercial entre E.U. y Canadá por el esquema de remisión de impuestos de Canadá lo que claramente representaba un subsidio a la exportación. De acuerdo con uno de los expertos canadienses en el comercio automotriz, el efecto más reciente del programa de remisión de impuestos de Canadá fue permitir importaciones libres de impuestos a Canadá del Japon en premio por exportar más a los E.U. (209) El ALC pone fin a estas preferencias lo que reduce la posibilidad de que los E.U. presenten demandas compensatorias contra Canadá.

#### Compras Gubernamentales

El capítulo incrementa la cantidad de compras gubernamentales abiertas para la competencia entre abastecedores canadienses y estadounidenses para sus mercados mutuos. Reduce el umbral cubierto por el código del GATT de aproximadamente \$171,000 dólares a \$25,000 (art. 1004). Los E.U. excluyen de su lista de departamentos gubernamentales, al igual que en el código del GATT, los Departamentos de Energía y Transporte.

Sin embargo, el Acuerdo no otorgó a Canadá el trato nacional en el área de compras gubernamentales lo cual fue un objetivo canadiense durante la negociación. Debido a que el mercado estadounidense en esta área es casi 10 veces mayor al canadiense,

los E.U. no estuvieren dispuestos a abrir un mercado tan superior al de su socio ya que la ventaja hubiera sido totalmente para Canadá.

### Inversión

El ALD requiere que cada nación trate a los inversionistas del otro país en una forma por lo menos igualmente favorable que a los inversionistas nacionales, es decir, se aplica el trato nacional (art. 1602). El trato nacional se extiende a la adquisición de empresas existentes, a la operación y las ventas de empresas ya extinguidas. Los dos países acuerdan que no se requerirá que los inversionistas nacionales mantengan niveles mínimos de capital social en inversiones hechas por inversionistas del otro país (art. 1602). De igual manera no requerirán que los inversionistas del otro país substituyan bienes locales por bienes importados o cualquier otra medida que distorcione el comercio. Ninguno podrá impedir a un inversionista que transfiera sus ganancias a otro país (art. 1603).

Canadá aumenta el valor de inversiones que será sometido a revisión del gobierno para adquisiciones directas de inversionistas estadounidenses de \$5 millones de dólares canadienses en activos brutos a \$150 millones para 1992 (art. 1607) y pone fin a la revisión canadiense de adquisiciones indirectas en aquellas en donde cambia la propiedad de la casa matriz.

En el capítulo de inversión, las leyes, regulaciones y prácticas existentes se mantienen y no se achieren al trato nacional

(art. 1607). Lo mismo sucede para las industrias del petróleo, el gas y el uranio (art. 1607).

Al igual que en el resto del Acuerdo, las industrias culturales definidas como la producción y distribución de medios impresos, grabación de películas y videos, grabaciones y publicaciones de música y varias formas de comunicación por radio incluidos la televisión, cable y satélite, se excluyen del capítulo de inversión. Para cualquier desinversión en una industria cultural de propiedad estadounidense, Canadá pagará a sus propietarios un precio de mercado justo (art. 1605).

En términos de revisión de los proyectos de inversión extranjera, fue claramente Canadá quien hizo las concesiones; los E.U. no tienen un proceso comparable (210). En términos prácticos, Canadá seguirá vigilando la adquisición de las 500 empresas más importantes (cerca de 2/3 partes del total de los activos controlados por Canadá). E.U. se comprometió a que en caso de iniciar un proceso de revisión a la inversión extranjera, no revisará la inversión de empresas canadienses en E.U.

## Servicios

El Acuerdo establece una serie de principios para disciplinar las prácticas y políticas futuras que gobiernan el comercio en servicios entre ambos países. En el artículo 1402, los dos gobiernos acuerdan extender el principio de trato nacional a los proveedores de una lista de servicios comerciales que se establece en el anexo 1408. De acuerdo con J. Schott, el ALC elabora principios básicos que los E.U. han intentado desarrollar en foros bilaterales y multilaterales por muchos años (211).

Los servicios cubiertos por el Acuerdo incluyen la arquitectura, el turismo, los servicios de computación y las telecomunicaciones (estos tres sectores se tratan más detenidamente en anexos sectoriales), algunos servicios profesionales, la minería, la agricultura, pero no el transporte. Al respecto, el negociador en jefe de la parte canadiense afirmó que durante la negociación se logró un acuerdo sectorial amplio en transporte. Sin embargo, el acuerdo en transporte tuvo que ser desechado debido a la fuerte presión que la industria del transporte ejerció en el Congreso de los E.U. para que no se aprobara ninguna mención a este sector (212).

El Acuerdo también reduce al mínimo los trámites de inmigración que deben llenar los hombres de negocios de ambos países al cruzar de un país al otro (art. 1501 y 1502). Los servicios financieros se tratan separadamente.

Las obligaciones de este sector son prospectivas, es decir, no requieren que los gobiernos cambien ninguna ley o práctica existente. Mientras que no hay reglas de origen para el capítulo en servicios, como para el comercio en bienes, las obligaciones intentan extender beneficios a los canadienses y estadounidenses. El art. 1406 permite a cualquier país negar los beneficios del capítulo si prueba que un servicio es provisto por un nacional de un tercer país.

### Servicios Financieros

Ambos gobiernos se comprometen a liberalizar sus mercados financieros para extender los beneficios a las empresas del otro país. Canadá elimina las restricciones a las filiales de bancos comerciales de E.U. sobre límites en su porción del mercado, el crecimiento de activos y el incremento del capital. También les permite establecer o adquirir aseguradoras (art. 1703) (213). Las filiales de E.U. no quedarán sujetas al tope del 16% fijado por la Ley Bancaria de 1978 de Canadá sobre la porción máxima que pueden detentar los capitales extranjeros sobre los activos totales de los bancos canadienses (art. 1703).

E.U. se compromete a proteger las operaciones de las empresas canadienses en el mercado de E.U. y estas mantendrán un trato

nacional en E.U. en caso de que se reforme la Ley Glass-Steagall. Esta Ley separa la banca comercial de las aseguradoras; sólo los empresarios no afiliados a los bancos pueden suscribir títulos de una empresa aseguradora. El artículo 1702 garantiza que en el futuro las instituciones financieras de Canadá recibirán el mismo trato que se otorga a las instituciones financieras de E.U. con respecto a las enmiendas a la Ley Glass-Steagall.

#### Acciones de Salvaguardia

El ALC establece dos tipos de procedimientos. El primero se refiere al comercio bilateral y detalla que en caso de que alguna industria esté seriamente afectada por las reducciones arancelarias que provee el Acuerdo, la industria podrá suspender las reducciones arancelarias por un período limitado de tiempo o volver a imponer el nivel de arancel de la nación más favorecida, es decir, el arancel que perdura a nivel multilateral. La medida no puede durar más de tres años y se aplicará una sólo vez durante el período de transición de diez años. Tal acción se podrá dar sólo si los dos países acordaran y dará lugar a compensación (art. 1101).

La segunda acción se refiere a la aplicación de medidas de salvaguardia de alguno de los dos países para sus importaciones mundiales. Al aplicar estas medidas contra terceros países, no se podrá incluir a Canadá (E.U.) a menos que las importaciones de este



país fueran una causa importante del daño (es decir, una fuente de más del 5 al 10% de las importaciones) (art. 1102). Cada socio en su caso, debe compensar al otro y los niveles de importación no podrán reducirse por debajo de los niveles de un período previo reciente.

Al lograr este acuerdo, los dos países parecen estar favoreciendo la "selectividad" para la aplicación de medidas de cláusula de escape. Como se señaló en otro capítulo, fue este el problema que impidió lograr un código sobre medidas de salvaguardia durante la Ronda Tokio. La concesión otorgada por ambos países para aplicar este tipo de medidas sólo en el caso de que uno de ellos sea un causante directo del problema, parece poner a ambos países del lado de la CEE sobre el tema. Esto podría perjudicar el principio de no-discriminación en la aplicación de medidas de salvaguardia.

### Solución de Disputas

Las medidas que el ALC propone para la solución de disputas llevan a la creación de un marco institucional para resolver las disputas comerciales que puedan surgir en la aplicación de las medidas del ALC y en la conducción del comercio bilateral en general. También ponen un límite a la capacidad de los E.U. de aplicar medidas unilaterales a las exportaciones de Canadá.

Bajo las medidas de solución de disputas se establece una Comisión de Comercio Canada-E.U., "La Comisión", cuyas funciones básicas serán supervisar la instrumentalización del Acuerdo y resolver disputas salvo aquellas que se refieran a los servicios financieros (214) y los impuestos anti-dumping y compensatorios que seguirán un proceso diferente y que se explica posteriormente (art. 1802).

La Comisión estará integrada por representantes de alto nivel de ambos gobiernos que incluirán al Ministro para el Comercio Exterior de Canadá y el Representante Comercial de E.U. (art. 1802). La Comisión deberá de reunirse por lo menos una vez al año y sus decisiones se tomarán por consenso (art. 1802).

Las medidas de solución de disputas se aplican para evitar o solucionar todas las disputas respecto a la interpretación o aplicación del Acuerdo o cuando un país miembro considere que una medida actual o propuesta del otro país es o podría ser inconsistente con las obligaciones del Acuerdo (215). En caso de que una disputa sea presentada a la Comisión, esta tratará de darle solución (art. 1805). En caso de no lograrlo, puede referir la disputa a un arbitraje obligatorio o buscar las recomendaciones de un pánel binacional que creará para tal efecto. Este pánel estará integrado por 5 miembros, dos de cada país y un quinto de cualquier otro país (art. 1806). Si después de recibir estas recomendaciones la Comisión aún no puede resolver la disputa o la recomendación

indica que una de las partes violó el Acuerdo, la Comisión puede retirar beneficios equivalentes a la parte agresora (art. 1807).

Los procesos de solución de disputas del GATT quedan como una opción para ambos países. Las apelaciones pueden ser hechas ya sea bajo los procesos del GATT o bajo el ALC pero no por ambos (216).

El ALC fija un plazo de 7 años para que ambos países logren un acuerdo sobre impuestos compensatorios y antidumping. De no lograrse, cualquiera de las partes puede dar fin al Acuerdo con 6 meses de notificación (art. 1906).

En el caso de alguna modificación a la legislación antidumping o de impuestos compensatorios de los países miembros, esta no se aplicará al otro país a menos de que se le mencione explícitamente (art. 1902). De suceder esto último, el país debe ser notificado y puede solicitar consultas cuando se proponga una nueva enmienda. Los cambios propuestos no deben afectar el objetivo y los propósitos del ALC (art. 1902). Cada país puede solicitar que se establezca un panel para revisar la ley y este panel puede emitir recomendaciones en donde sea necesario modificar la ley. Si después de 9 meses, el país que cambia su legislación no accede a las recomendaciones del panel, el otro país puede imponer una legislación similar o poner fin al Acuerdo después de 60 días de aviso (art. 1903).

Los compromisos adoptados por ambos países colocan sus relaciones sobre asuntos de comercio justo en una base diferente de

las relaciones de cada uno con terceros países. A pesar de que ambos aún permanecen legalmente obligados a sus compromisos dentro del GATT, existe un nuevo compromiso bilateral, como es natural dada la creación de un ALC.

### Evaluación del Acuerdo

Una evaluación general sobre los resultados del Acuerdo indica que en algunas áreas se lograron plenamente sus objetivos, en otras, se lograron reglas generales que harán más armónicas las políticas de ambos países y en otras, se plantea la continuación de prácticas para su regulación.

El Acuerdo logra la eliminación completa de los aranceles en el comercio bilateral (art. 401), de los "reintegros por derechos de aduanas" para empresas que importen bienes de terceros países, y de todas las cuotas a la importación y a la exportación no permitidas por el GATT o por el ALC (art.403). La existencia de reglas de origen claras elimina la posibilidad de que los agentes aduanales utilicen su criterio para determinar el nivel de arancel que se paga

en la frontera (art. 301). El Acuerdo establece el libre comercio en carnes rojas (art. 70).

Algunas medidas de importancia particular para Canadá incluyen:

- garantías especiales para sus frutas y verduras por un período de 20 años (art. 702). Los E.U. reconocen al whiskey canadiense como un producto distintivo y no permitirán la venta de cualquier producto etiquetado como whiskey a menos de que sea producido en Canadá (art. 806).

- Canadá logró mantener intactas sus industrias culturales, sector extremadamente sensible en Canadá, al no ser este introducido en el Acuerdo. El Acuerdo tampoco involucró las políticas de gasto social de Canadá.

- Canadá logró que la gente de negocios de su país que ingresa por cuestiones de trabajo a los E.U. obtenga un acceso más sencillo (art. 1502), también obtiene mayor seguridad de acceso para la entrada de sus productos energéticos al mercado estadounidense (art. 902 y 905), y logra que E.U. otorgue un trato nacional a sus instituciones financieras que operen en los E.U. una vez que se enmiende la Ley Glass-Steagall (art. 1702).

- Con respecto a las medidas de contingencia de los E.U. en particular y cuya regulación se convirtió en la demanda más importante de Canadá durante las negociaciones, el Acuerdo provee

que las acciones de salvaguardia que no se dirijan a Canadá no afectarán sus exportaciones (art. 1102). Canadá también logró un mecanismo de solución de disputas más objetivo e imparcial que quitará a E.U. la jurisdicción y la aplicación unilateral de las medidas compensatorias y antidumping. El Acuerdo provee un proceso más rápido y por tanto menos costoso para la solución de disputas y Canadá obtiene una garantía de que el ALC será respetado por el gobierno de E.U. (art. 1904).

Por su parte, los E.U. también lograron algunas ventajas importantes:

- E.U. obtuvo el acceso al mercado canadiense para su trigo, su cebada y su avena en el momento en que sus niveles de subsidios equivalgan a los de Canadá (art.705). E.U. obtuvo la abolición de cuotas canadienses para las exportaciones de huevo y aves de corral (art. 706). Canadá eliminó los subsidios al transporte para exportaciones agrícolas a través de la costa occidental (art. 701).
  
- E.U. obtuvo el trato nacional en vinos y licores (art. 801). y consiguió que Canadá incrementara el monto de inversión de E.U. que será sometido a revisión en Canadá (art. 1607.3). En el área de servicios financieros, las filiales bancarias de E.U. no quedarán sujetas al tope del 16% en su porción del mercado financiero de Canadá (art. 1703).

Varias de las metas que se fijó cada país al inicio de las negociaciones no se lograron o se lograron de forma incompleta. Durante la negociación, los representantes de cada país tuvieron que considerar no sólo el efecto que las medidas de liberalización podrían generar en su país sino en su efecto político y en la decisión de sus legislaturas respectivas para promulgar el Acuerdo. Es por ello que en muchas áreas no se lograron los resultados esperados.

El ALC no cubre los productos lácteos y deja intacta la actividad de las cámaras de comercialización y distribución de Canadá. Tampoco cubre el comercio en cerveza. Con excepción de vinos y licores, el ALC no afecta las prerrogativas de las provincias canadienses lo que impide la liberalización en todas las áreas de jurisdicción provincial. En el campo de compras gubernamentales, el umbral de \$25,000 dólares para las compras de los gobiernos federales queda lejos de la liberalización total y no cubre áreas de importancia para Canadá como el sector de transporte urbano. También deja fuera las adquisiciones de los gobiernos provinciales y estatales.

No se logró un acuerdo en propiedad intelectual, área de especial interés para E.U. La existencia de un nivel de protección muy elevado para la industria farmacéutica en E.U. que otorga una protección de 17 años a las patentes no fue aceptado por Canadá (217).

Finalmente, varias de las negociaciones del ALD se dejan para negociaciones futuras como las negociaciones para modificar las leyes de comercio justo. Esto representa una ventaja ya que le dará al Acuerdo flexibilidad para adecuarse a los cambios y a la experiencia obtenida, pero es un riesgo ya que dependerá de la voluntad de ambos países para continuar su evolución.

### El ALD y el GATT

El Acuerdo representa un área de libre comercio típica que se conforma a los requerimientos dispuestos por el artículo 24 del GATT. El Acuerdo incluye la anulación total de aranceles y establece reglas de origen claras que permiten a ambos países conducir adecuadamente su política comercial hacia terceros países. El principio unificador del Acuerdo es el trato nacional (218). Bajo este principio, cada país conserva su independencia para desarrollar políticas mientras que se les impide usar estas políticas para discriminar entre bienes internos y externos o en los casos en que se aplique entre inversionistas internos y extranjeros. El trato nacional permite las políticas, reglas y regulaciones gubernamentales que no inhiban el comercio y que no discriminen de forma arbitraria entre los nacionales de los países miembros (219).



A lo largo de sus disposiciones, el Acuerdo hace muchas referencias al GATT y a sus regulaciones. Muchas de sus cláusulas revisitan las obligaciones ya contraídas por ambos países en virtud de su membresía al GATT. De hecho varias de las medidas del ALC se elaboran en base a los resultados de la Ronda Tokio como las disposiciones en estándares que permiten a Canadá mantener el estatus bilingüe y en compras gubernamentales, en que los E.U. no incorporaron al Acuerdo el equipo de transporte urbano y en el que no se cubren las prácticas de compras gubernamentales de las provincias canadienses (220).

En varias medidas, el ALC refleja las condiciones particulares del comercio bilateral como las que se refieren a los flujos de inversión privada, los problemas especiales del comercio en productos energéticos, la producción y el comercio en productos automotrices y las compras gubernamentales de bienes y servicios. En otras áreas, el ALC va mas allá del campo y cobertura de las obligaciones actuales del GATT como las medidas de liberalización en servicios, viajes de negocios, inversión y compromisos para desarrollar nuevas reglas en subsidios e impuestos compensatorios y antidumping.

Para observadores como Michel Aho, el ALC puede representar un catalizador al proceso de liberalización multilateral que se lleva a cabo actualmente en la Ronda Uruguay (221). Además, la experiencia y los avances obtenidos durante la negociación del ALC pueden dar luz al proceso multilateral sobre todo en áreas nuevas como la

inversión y los servicios. En estos sectores, el Acuerdo representa un primer intento de liberalización y regulación. En otras áreas como la propiedad intelectual o los subsidios agrícolas en que no se lograron avances substanciales a nivel bilateral, se tendrá que continuar con esfuerzos a nivel multilateral.

El ALC representa un intento aparentemente exitoso para manejar el conflicto y resolver disputas que surgan en las relaciones comerciales entre dos economías muy interdependientes y asimétricas (aunque habrá que esperar la resolución de algún caso bajo el nuevo mecanismo de resolución de disputas) intentando mantener al mismo tiempo el mayor grado posible de interdependencia política para ambos socios. Uno de los principales objetivos declarados del ALC es contribuir a la liberalización comercial a nivel multilateral. El texto del Acuerdo (y salvo la excepción ya mencionada del comercio automotriz) no contiene ninguna medida que impida este objetivo. Sin embargo, la contribución del ALC al esquema multilateral dependerá en última instancia de la forma en que se conduzcan las políticas de Canadá y de E.U. hacia terceros países.

## CONCLUSIONES

El ALC representó un cambio fundamental en la política comercial de Canadá. Desde la Segunda Guerra Mundial, Canadá basó su estrategia comercial en el ámbito multilateral centrado en el GATT. Dos adjetivos describieron la importancia de lo multilateral para Canadá: país mediano (en términos de influencia económica y poder político) y nación comerciante. Su tamaño medio requirió la obtención de contrapesos a la enorme atracción que el mercado de E.U. ejercía en la economía canadiense. La negociación coordinada con otros países dentro del GATT resultó una fórmula muy atractiva para frenar el poder y la presión de los E.U.

Por otra parte, la naturaleza esencialmente abierta de la economía canadiense, en el sentido de su alta dependencia del comercio mundial, volvió imprescindible para Canadá la obtención de condiciones satisfactorias para la compra y venta de productos en el exterior. El GATT y su énfasis en el liberalismo comercial favorecieron estas condiciones.

A pesar de los esfuerzos por reducir su dependencia del mercado estadounidense, esto no se logró, sino que al contrario, su dependencia se incrementó en forma casi sostenida hasta alcanzar la concentración de comercio más elevada de cualquier otro país del mundo con un sólo mercado.

A lo largo de su historia reciente, los canadienses estudiaron las ventajas y las desventajas de llegar a un acuerdo formal que reconociera la realidad que de facto se estaba llevando a cabo entre las dos economías. En varios momentos se lograron acuerdos específicos que hicieron frente a las circunstancias únicas del comercio recíproco. Este fue el caso del Acuerdo en Defensa Compartida Mutua que se firmó a finales de la Segunda Guerra Mundial y del Pacto Automotriz de 1965. La relación contenía ya, por tanto, varios elementos bilaterales formales aunque los temores que un acuerdo más amplio pudiera generar en la soberanía y la independiencia de Canadá determinaron que el enfoque básico siguiera siendo multilateral.

Como lo señaló el capítulo 1, las condiciones de la economía internacional que determinaron que Canadá mantuviera una política comercial básicamente multilateral comenzaron a modificarse durante la década de los años 70 y principios de la década de los años 80. La aparición de nuevos competidores y de nuevas medidas de protección combinados con las preferencias otorgadas a sus miembros por los acuerdos regionales, llevaron a que las exportaciones de Canadá enfrentaran una posición deteriorada en el mercado mundial. Otros dos factores se añadieron a esta problemática: por un lado, el GATT cuyos mecanismos favorecieron las reducciones de barreras arancelarias, no probaron en su última ronda contar con la estructura adecuada para enfrentar el incremento en el uso de barreras no arancelarias al comercio. Por el otro lado, los serios

problemas en balanzas comerciales y presupuestales de los E.U. fomentaban la impresión al interior de este país de que estaba siendo presa de un comercio injusto al que había que dirigirse con nuevas medidas de protección, en especial, las llamadas medidas de contingencia.

Ante el panorama sombrío que el ambiente comercial internacional planteaba a Canadá, cobró cada vez mayor importancia la visión de que los canadienses no lograrían mantener el status quo y mucho menos mejorar su situación económica de no lograr una redefinición en sus estrategias de política comercial. Un primer intento importante de acercamiento llegó en la era Trudeau, pero su acento sectorial imposibilitó el encuentro de suficientes puntos de acuerdo. Sin embargo, el proceso iniciado por Trudeau fue retomado por un gobierno de corte Conservador y Mulroney se presentó con una iniciativa incluso más ambiciosa: un ALC.

La decisión de Mulroney respondió a una realidad: Canadá dependía del comercio para su salud económica y esta dependencia estaba centrada casi exclusivamente en E.U. Canadá ya no era una nación que comerciara con el mundo; su comercio era con E.U. y la solución a los problemas que enfrentaba Canadá debía ser por tanto bilateral.

Esta conclusión, aparentemente sencilla y pragmática, requirió una buena dosis de valor ya que aún existían en el país amplios sectores de opinión que temían las consecuencias de una acercamiento

bilateral más amplio. La decisión, sin embargo, era urgente. El capítulo 3 describió los problemas de competitividad que enfrentaban los sectores de recursos naturales. Además, el cambio en su economía hacia una mayor producción de bienes manufacturados con elevados niveles de valor agregado volvían indispensable el acceso a un mercado lo suficientemente grande que permitiera la especialización y las economías de escala. Ya muchos estudios gubernamentales y académicos habían apuntado los riesgos de no contar con un mercado de más de 100 millones de personas y al hecho de que Canadá era una de las pocas naciones industrializadas que no disponían de este acceso.

Además de ello, al aumentar el intercambio comercial entre dos países necesariamente se incrementaban también los puntos de conflicto. Era por tanto preciso lograr una estructura normativa que manejara la relación y el conflicto y que redujera las diferencias en las posiciones de poder entre E.U. y Canadá.

Las posiciones bilaterales y multilaterales fueron discutidas ampliamente al interior de la Comisión Macdonald y sus recomendaciones confirmaron las mayores ventajas de la opción bilateral. Los resultados de la Comisión fueron del agrado del gobierno Mulroney y pronto pasaron a formar parte de la posición oficial.

Durante la negociación del ALC, el tema del bilateralismo/multilateralismo no fue esencial ni determinante para

los resultados. En el caso específico de Canadá, sus intereses se basaban en dar solución al número de temas que originaron la necesidad de un acuerdo y no en las consideraciones sobre efectos multilaterales de esta medida bilateral. Sin embargo, los negociadores tuvieron cuidado en que el Acuerdo cumpliera con los requisitos establecidos por el orden multilateral.

Si bien no fue la preocupación fundamental, el interés por adherirse al esquema multilateral se hizo presente en muchas de las provisiones del Acuerdo. Existen aspectos de este que pueden servir como base para el inicio de negociaciones en temas "nuevos" como los servicios o la inversión o que pueden tener un efecto demostración ya que la liberalización lograda entre Canadá y E.U. puede motivar a otros países a lograr beneficios similares a través de la reducción de barreras comerciales. Canadá y E.U. se comprometieron asimismo a continuar la negociación de temas no resueltos a nivel multilateral. El crecimiento esperado en el comercio bilateral y señalado por varios estudios empíricos puede lograr, en última instancia, beneficios para el sistema en su conjunto.

Nada en el ALC, con excepción del acuerdo automotriz, impide a Canadá mantener su independencia para elegir el tipo de políticas comerciales que seguirá hacia terceros países. Esta fue la razón de mayor peso que favoreció un esquema de libre comercio sobre otro tipo de integración. Sin embargo, el Acuerdo quedó corto de proveer medidas para el ingreso de otros países. El delicado balance de concesiones mutuas negociado a lo largo del ALC volvieron impensable

extender sus términos a otros miembros. Si bien no existe ninguna cláusula del Acuerdo que impida el ingreso de otros países, esto sólo se lograría luego de que Canadá y E.U. revisaran los pros y los contras de cada ingreso a nivel particular.

Son necesarias tres consideraciones finales:

primero, Canadá necesitaba mejorar su acceso a mercados internacionales para lograr economías de escala que incrementaran la competitividad de su industria. Sin embargo, su principal mercado de exportación, los E.U., amenazaba con volverse más proteccionista; la CEE incrementaba sus preferencias comerciales al interior de su propio mercado y Japón tampoco daba muestras de favorecer una mayor liberalización. Por ello, los prospectos de mejorar su acceso a mercados internacionales no se presentaba como una opción viable a mediados de la década de los años 80.

Segundo, Canadá buscaba incrementar la competitividad de su industria. Ello involucraba no sólo la apertura de mercados en el exterior que le permitieran obtener economías de escala sino que Canadá también debía reducir el régimen de protección interna que favorecía precios elevados y poca variedad en muchos de sus productos. En este sentido, el ALC, al dismantelar el sistema de protección arancelaria de Canadá obligará a su industria a volverse más competitiva, no sólo al exterior, sino también al interior de su mercado.



Tercero, Canadá requería un acceso seguro al mercado estadounidense, el cual daba muestras de favorecer cada vez más la aplicación de medidas de contingencia. Al elegir la opción bilateral, Canadá estuvo consciente de los riesgos de llevar a cabo un acuerdo con un socio más poderoso. Fue por ello que presionó a E.U. para la creación de un pánel binacional que, en base a un sistema de normas aparentemente efectivo, se encargue de instrumentalizar el Acuerdo de una forma mutuamente satisfactoria y evite que el país más poderoso pueda cambiar los términos o violar el Acuerdo de forma unilateral.

De esta manera, la creación del pánel binacional instituye un sistema de reglas para conducir la relación bilateral que pretende reducir o anular la existencia de un sistema de poder, en el cual lógicamente Canadá se encuentra en franca desventaja. Al ceder la resolución de las disputas que surgan en el comercio bilateral a un cuerpo binacional, Canadá pretende que los E.U. no tengan ya la capacidad de aplicar decisiones unilaterales que respondan a las exigencias de política interna.

El pánel binacional está diseñado para evitar que se produzca el tipo de decisiones basadas en las relaciones de poder que destaca la teoría Realista. Los E.U. se obligan a reconocer al pánel como un mecanismo vinculatorio y, al hacerlo, otorgan a Canadá una garantía de que las disputas que surgan en la conducción de la relación comercial se resolverán de acuerdo con las normas establecidas.

Sin embargo, será necesario esperar el desarrollo de los acontecimientos, el buen o mal uso que ambos países hagan de los mecanismos como la resolución de disputas y de los avances que se logren en temas postergados como los subsidios e impuestos compensatorios para poder realizar una evaluación final de si la opción bilateral expresada en el ALD resultó la estrategia más indicada para Canadá.

1.- William Diebold, ed. Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy. Washington D.C.: Ballinger Publishing Company, 1988. p.8

2.- Ibidem.

3.- Ibid. p.11

4.- Ibidem.

5.- Ibid. p.48

6.- Ibid. p.2

7.- Stephen Krasner. "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres, ed. Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos? México: el Colegio de México, 1990. p.48-49

8.- Ibid. p.49

9.- Ibidem. p.49

10.- Ibidem.

11.- Ibidem.

12.- Ibid. p.50

13.- Ibidem.

14.- John Jackson. "GATT Machinery and the Tokyo Round Agreements", en Trade Policy in the 1980's. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1983. p.102

15.- Ibidem.

16.- Ibidem.

17.-John Jackson. "Governmental Disputes in International Trade Relations: A Proposal in the Context of GATT", en Journal of World Trade Law. vol.13, n.1, 1979. p.4

18.-Ibidem.

19.-Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985. vol.I. p.127

20.-Ibid. p.128

21.-Jock A. Finalyson. "Canada International Economic Policy: Context, Issues and a Review of some Recent Literature", en Denis Stairs y Gilbert R. Winham, coord. Canada and the International Political/Economic Environment. Toronto: University of Toronto Press, 1985. p.24

22.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.128

23.-Ibidem.

24.-Ibidem.

25.-Jock Finalyson. op. cit. p.25

26.-Todos estos datos se tomaron de Peter Morici. Meeting the Competitive Challenge: Canada and the United States in the Global Economy. Toronto: C.D. Howe Institute, 1988. p.7

27.-Peter Morici. "Living with Free Trade". Paper prepared for the Oct. 31, 1988 meeting of the Council on Foreign Relations Study Group on "Does the U.S.-Canada Free Trade Agreement have a Future?". University of Maine, 1988. p.35

28.-Organización para el Desarrollo y la Cooperación Europea integrada por 24 países. Aunque sus miembros sólo representan el 19% de la población mundial y el 24% del área terrestre, representan más del 65% de la producción mundial. Report of the Royal Commission... op. cit. p.131

29.-Jock Finalyson. op. cit. p.13

30.-Ibidem.

31.-Es importante anotar, sin embargo, que una gran parte del comercio exterior actual depende de factores que no se refieren a la dotación de recursos naturales o mano de obra como son las políticas gubernamentales, el conocimiento humano, el entrenamiento, las técnicas para administrar una empresa, etc.

32.-Albert Bressand. "Mastering the World Economy", en Foreign Affairs. v.61, n.4, 1983. p.784

33.-Michael Webb y Mark Zacher. "Canadian Export Trade in a Changing International Environment", en Denis Stairs y Gilbert Winham, coord. Canada and the International Political/Economic Environment. Toronto: University of Toronto Press, 1985. p.94

34.-Jock Finlayson. op. cit. p.26

35.-Ibid. p.27

36.-Michael Webb. op. cit. p.93

37.-Ibid. p.96

38.-Report of the Royal Commission...op. cit. p.285

39.-Michael Hart. "A Practitioner Looks at the Canada-U.D. Free Trade Agreement and its Implications for Mexico". Ponencia presentada en la Convención Nacional de Comercio Exterior en la Ciudad de Monterrey el 22, 23 y 24 de noviembre de 1989. p.8

40.-La CEE integraba originalmente a Bélgica, Luxemburgo, Francia, Holanda, la República Federal Alemana e Italia. En 1973, la Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Noruega se convirtieron en miembros de pleno derecho de la CEE y en 1986 se unieron España y Portugal. La CEE también incluye un número de países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico.

41.-Peter Morici. "Living with Free Trade" op.cit. p.41

42.-La Asociación fue creada por la Convención de Estocolmo en 1959 y estuvo constituida originalmente por Austria, Dinamarca, Noruega,

Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido. En la década de los años 70, el Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega abandonaron esta organización para ingresar a la CEE y Portugal lo hizo en 1986.

43.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.245

44.-Ibid. p.283

45.-Esta Política otorga altos incentivos y subsidios a los agricultores de la CEE al tiempo que los protege con elevadas barreras al comercio. Es por ello que frecuentemente logran niveles de producción superavitararios que los obligan a vender estos productos a precios "dumping". Los objetivos de esta Política son mantener la autosuficiencia agrícola, ingresos rurales semejantes a los urbanos y como una forma de mantener unida a la CEE. Ibid. p.286

46.-Ibidem.

47.-Ibid. p.253

48.-Michael Hart. Canadian Economic Development and the International Trading System. Toronto: University of Toronto Press, 1985. p.38 y Report of the Royal Commission... op. cit. p.254

49.-Instituto Norte-Sur. Audiencia celebrada el 31 de agosto de 1984, como se cita en Report of the Royal Commission... op. cit. p.161

50.-Jock Finalyson. op. cit. p.27

51.-Ibidem.

52.-The Economist. dic.22. 1984. p.87, como lo cita John Whalley. Canadian Trade Policies and the World Economy. Toronto: University of Toronto Press. 1985. p.45

53.-John Whalley. op. cit. p.45

54.-Shantilendra J. Anjania, et. al. Trade Policy Issues and Developments. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1985. p.22

55.-Ibidem.

56.-Ibidem.

57.-Ibidem.

58.-Michael Hart. Canadian Economic Development and the International Trading System. op. cit. p.68

59.-Ibidem.

60.-John Whalley. op. cit. p.76

61.-Ibidem.

62.-Ibidem.

63.-Ibid. p.23

64.-El Acuerdo General fue suscrito en Ginebra, Suiza en 1947. El GATT estuvo integrado por 23 signatarios originales: Australia, Bélgica, Brasil, Burma, Canadá, Ceilán, Chile, Cuba, Checoslovaquia, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Sudáfrica, Rodesia del Sur, la Gran Bretaña y E.U.

65.-Ginebra, Suiza en 1947; Annecy, Francia en 1949; Torquay, Inglaterra en 1951; Ginebra en 1960-61 (Ronda Dillon); Ginebra en 1964-67 (Ronda Kennedy); Tokio, Japón en 1973-79 (Ronda Tokio).

66.-Duncan Cameron, ed. The Free Trade Papers. Toronto: James Lorimer and Co., 1986. p.xiii

67.-Para Canadá en particular, como una potencia media vecina del gigante económico, el GATT le ofrecía un marco legal en el cual conducir sus relaciones económicas con los E.U. Ver William Diebold, ed. op. cit. p.25

68.-Ancaria. op. cit. p.22

69.-Gilbert Winham. International Trade and the Tokio Round Negotiations. Princeton: Princeton University Press, 1986. p.205

70.-Michael Hart. Canadian Economic Development and the International Trading System. op. cit. p.79

71.-Ibidem.

72.-Michael Webb. op. cit. p.117

73.-Michael Hart. Canadian Economic Development and the International Trading System. op. cit. p.69

74.-Ver la descripción sobre la negociación en valuación aduanera en Gilbert Winham. op. cit. p.223-227

75.-Ver art. de Harald B. Malgrem. "Threats to the Multilateral System" en William Cline, ed. Trade Policy in the 1980's. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1983. p.189-201

76.-Gilbert Winham. op. cit. p.226-227

77.-Ibid. p.237-240 y John Whalley. op. cit. p.68

78.-Gilbert Winham. op. cit. p.237-238

79.-Michael Hart. Canadian Economic Development and the International Trading System. op. cit. p.92

80.-Ibid. p.93

81.-Ibid. p.151

82.-Gilbert Winham. op. cit. p.16

83.-Ibid. p.17

84.-Rodney C. Grey. "A Note on U.S. Trade Practice", en William Cline, ed. op. cit. p.347



85.-Michael Hart. Canadian Economic Development and the International Trading System. op. cit. p.80 y Report of the Royal Commission... op. cit. p.263

86.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.263

87.-Ibid. p.263

88.-Al referirnos a dólares, estaremos hablando de dólares estadounidenses a menos que se especifique lo contrario.

89.-En 1985, Canadá y E.U. firmaron el Acuerdo Comercial en Productos Automotrices mas conocido como el Pacto Automotriz, que provee el comercio libre de impuestos condicionados entre Canadá y E.U, en equipo original, partes automotrices y accesorios (excepto llantas y tubos), y en todos excepto tipos especializados de vehículos automotores.

90.-John J. Lafalce. "Establishing a Mechanism", en Edward R. Fried, et. al. Building a Canadian-American Free Trade Area. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1987. p.101

91.-Jeffrey Schott. "The Free Trade Agreement: A U.S. Assessment", en Jeffrey Schott y Murray Smith, ed. The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact. Washington D.C.: The Institute for Research on Public Policy, 1988. p.8

92.-John Lafalce. op. cit. p.101

93.-Ibidem.

94.-Michael Aho y Marc Levinson. "A Canadian Opportunity", en Foreign Policy. n.65, 1986-87. p.145

95.-Charles F. Doran. "Canadian Relations with the U.S.", en Current History. vol.37, n.527, marzo 1968. p.98

96.-Ibidem.

97.-A.J. Sarna. "The Impact of a Canada-U.S. Free Trade Agreement", en Journal of Common Market Studies. vol.73, n.4. 1985. p.300

98.-Peter Morici. "Impact on U.S.", en Edward Fried, et. al. op. cit. p.51.

99.-D.H. McLachlan, A. Abuzzo y W.A. Kern. "The Canada-U.S. Free Trade Agreement: A Canadian Perspective", en Journal of World Trade Law, vol.22, n.4, 1986. p.11

100.-Frank Stone y Tom burns. "Barriers that must be Attacked", en Edward Fried, et. al. op. cit. p.66

101.-Ibidem.

102.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.336

103.-Frank Stone. op. cit. p.64

104.-Ibidem.

105.-Richard Lipsey y Robert C. York. "Introduction", en Evaluating the Free Trade Deal: A Guided Tour through the Canada-U.S. Agreements, Toronto: C.D. Howe Institute, 1988. p.4-5

106.-Frank Stone. et. al. op. cit. p.67

107.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.342

108.-Richard Webb. op. cit. p.116

109.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.343

110.-Richard Webb. op. cit. p.117

111.-Peter Morici. "Impact on the U.S." op. cit. p.53

112.-Frank Stone. et. al., op. cit. p.67

113.-Ibidem.

114.-Richard Lipsey y Robert York. op. cit. p.25

115.-En enero, el Departamento de Comercio de E.U. impuso imouéptos compensatorios a las importaciones de pescado del Atlántico, canadiense en respuesta a varios programas de asistencia regional. Peter Morici. "Impact on the U.S.", op. cit. p.54

116.-Ibidem.

117.-Jeffrey Schott. op. cit. p.27

118.-Gary N. Horlick, Geoffrey D. Oliver y Debra F. Steger. "Dispute Resolution Mechanisms", en Jeffrey Schott y Murray Smith. op. cit. p.73

119.-Ibidem.

120.-Jock Finalyson. "Canada, Congress and U.S. Foreign Economic Policy", en Denis Stairs y Gilbert Winham. coord. op. cit. p.128

121.-Ibid. p.129

122.-Ibid. p.130

123.-Ibid. p.140

124.-Jock Finalyson. "Canada, Congress and U.S. Foreign Economic Policy", op. cit. p.152-153

125.-John Whalley. op. cit. p.110

126.-Jock Finalyson. "Canada, Congress and U.S. Foreign Economic Policy", op. cit. p.155

127.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.161

128.-Department of External Affairs. "International Trade in the Canadian Economy", en Canada's Trade Relations with the United States. Minister of Supply and Services. 1982. p.10

109.-Michael Hart. Canadian Economic Development and the International Trading System. op. cit. p.7

130.-Department of External Affairs. op. cit. p.23

171.-La Política Nacional de 1879 buscaba el desarrollo de la economía canadiense en base a elevadas barreras arancelarias y no a un mayor intercambio comercial con los E.U. Más recientemente, la llamada Tercera Opción, instrumentalizada en la década de los años 70 intentaba reducir las ligas económicas con los E.U. y diversificar las relaciones económicas de Canadá con Europa.

132.-John Whalley. op. cit. p.19

133.-Department of External Affairs. op. cit. p.21

134.-Michael Hart. Canadian Economic Development and the International Trading System. op. cit. p.54

135.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.235

136.-Ibid. p.273

137.-En 1965, la tasa de cambio real de E.U. retorno a cerca de sus niveles de 1980.

138.-Peter Morici. Meeting the Competitive Challenge: Canada and the U.S. in the Global Economy. op. cit. p.10

139.-Ibidem.

140.-Ibid. p.34

141.-Paul Wonnacott. The United States and Canada: The Quest for Free Trade. Washington D.C.: Institute for International Economics. 1987. p.75

142.-Ibid. p.35

143.-Ibid. p.36

144.-Jock Finalyson. "Canadian International Economic Policy: Context, Issues and a Review of Some Recent Literature", op. cit. p.45

145.-Para una descripción completa sobre los problemas que enfrentó la Tercera Opción, ver art. de Anthony Westall. "Economic Integration with the U.S.A.", en International Perspectives, nov.-dic. 1984. p.5-26

146.-John Jackson. "Gatt Machinery and the Tokio Round Agreements", en William Cline, ed. op. cit. p.162-163. Ver también del mismo autor, "Governmental Disputes in International Trade Relations: A Proposal in the Context of GATT", en Journal of World Trade Law, vol.13, n.1, 1979. pp.1-21

147.-Michael Hart. Canadian Economic Development and the International Trading System. op. cit. p.33

148.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.206

149.-Ibid. p.325

150.-Ibid. p.326

151.-Ibid. p.329 y John Whalley. op. cit. p.55

152.-John Whalley. op. cit. p.55

153.-Ibidem.

154.-Report of the Royal Commission... op. cit. p.330

155.-Ibidem.

156.-Ibid. p.336

157.-Los siguientes datos se basan en la información contenida en el capítulo I del Reporte de la Comisión Macdonald.

158.-El art. 24 del GATT permite la creación de acuerdos de libre comercio entre dos o más miembros con la condición de que los aranceles y otras barreras restrictivas al comercio sean eliminadas de forma sustancial entre los países que suscriben el acuerdo. Ver el texto completo del art. 24 que aparece como apéndice en William Dore, ed. op. cit. p.129-172

159.-Gilbert Winham. Trading with Canada. N.Y.: Priority Press Publications, 1988. p.17

160.-Ibid. p.17

161.-Ibidem.

162.-Minister for International Trade. Secretary of State for External Affairs. Canadian Trade Negotiations. Introduction, Selected Documents. Further Reading. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1986. p.15

163.-Ibidem.

164.-Ibidem.

165.-Ibid. p.16

166.-Ibidem.

167.-Ibidem.

168.-Ibidem.

169.-Ibid. p.17

170.-Ibidem.

171.-Ibid. p.17-18

172.-Michael Aho. op. cit. p.146

173.-Ibid. p.145

174.-Ibid. Ver. p.143-145

175.-Paul Wonnacott. op. cit. p.1

176.-Ibidem.

177.-Gilbert Winham. Trading with Canada. op. cit. p.25

178.-Michael Aho. op. cit. p.143-155

179.-Entrevista realizada al Sr. William Merkin en sus oficinas de la consultoría comercial "Strategic Policy, Inc." de la cual es vicepresidente, en Washington D.D. en septiembre de 1989.

180.-Este capítulo se basa en gran parte en la obra de Gilbert Winham. Trading with Canada. op. cit. p.23-42

181.-Ibid. p.28

182.-Ibid. p.29

183.-El ALC entre E.U. e Israel sólo provee un proceso de conciliación y no cuenta con provisiones de solución de disputas más formales ni obligatorias como el ALC entre Canadá y E.U. Ver por ejemplo, Howard F. Rosen. "The U.S.-Israel Free Trade Area Agreement: How Well Is It Working and What Have We Learned?", en Jeffrey Schott, ed. Free Trade Areas and U.S. Trade Policy. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1989. pp.97-119

184.-Gilbert Winham. Trading with Canada. op. cit. p.29

185.-Ibidem.

186.-Paul Wonnacott. "The Automotive Sector in the U.S.-Canadian Free Trade Agreement", en Murray Smith y Frank Stone, ed. Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Nueva Escocia: Institute for Research on Public Policy, 1988. p.73-74

187.-Por ejemplo, para 1985, Canadá logró un superávit con los E.U. en su intercambio de productos automotrices de \$5.7 mil millones de USD.

188.-Ver por ejemplo, Richard Lipsey. "Sovereignty and the Canadian American Free Trade Agreement", en Murray Smith y Frank Stone, ed. op. cit. p.252-253

189.-La Agencia Revisora de la Inversión Extranjera fue creada en 1973. Controlaba todas las nuevas inversiones y todas las expansiones de compañías extranjeras hacia empresas "no-relacionadas". La revisión se efectuaría sobre activos de más de \$250,000 dólares y revisiones anuales de más de \$5,000,000. La inversión debía probar su beneficio significativo para Canadá para poder ser aprobada. En 1984, el gobierno Conservador renombró a la Agencia como "Investment Canada" y declaró su intención de revisar las reglas que gobernaban los flujos de capital que ingresarán al país.

190.-Gilbert Winham. Trading with Canada. op. cit. p.31

191.-Ibid. p.33-34

192.-Ibid. p.34

193.-Ibidem.

194.-The Department of External Affairs. The Canada-U.S. Free Trade Agreement. Ottawa: Minister of supply and Services, 1988. p.1

195.-Richard Lipsey y Robert York. "Introduction", Evaluating the Free Trade Deal, A Guided Tour through the Canada-U.S. Agreement. Toronto: C.D. Howe Institute, 1988. p.11

196.- Un requerimiento de desempeño típico pondría como condición para la propiedad extranjera de una planta la exportación de parte de su producción.

197.-Nivel de nación más favorecida se refiere al nivel arancelario que se aplica a nivel multilateral.

198.-Las licencias a la importación generalmente impedían la exportación de grano de E.U. a Canadá.



199.-Las provincias canadienses en especial, seguían políticas que favorecían sus propios productos y discriminaban a los extranjeros.

200.-Simon Reisman. "The Nature of the Canada-U.S. Trade Agreement", en Murray Smith y Frank Stone, ed. op. cit. p.4c.

201.-Sobre el tema del uranio en el Congreso de E.U. ver por. ej., Elizabeth Wehr, "Panel Abruptly Halt work on Canada Trade Bill" en Congressional Quarterly, Jun.11, 1988. p.1068 y del mismo autor, "Dangers Mount for Canada-U.S. Trade Pact" en Congressional Quarterly, abril 16, 1988. p.1056.

202.-Los E.U. habían protestado por la existencia de estas reglas en el GATT.

203.-"Major Provisions of the U.S.-Canada Trade Accord", en Congressional Quarterly, marzo 5, 1988. p.583.

204.-Ibidem.

205.-Murray Smith. "The Canada-U.S. Agreement in an International Context" en Murray Smith y Frank Stone, ed. op. cit. p.69.

206.- En el caso de una escasez severa en la oferta de petróleo, Canadá podría ser obligada a incrementar sus exportaciones de petróleo bajo el AIE. Ibidem.

207.-Donald Macdonald "Overview of the Agreement", en Murray Smith y Frank Stone, ed. op. cit. p.30.

208.-El Pacto Automotriz otorga trato libre de impuestos a las importaciones de empresas que ensamblen un auto en Canadá por cada auto que vendan en ese país y que logren un valor agregado en Canadá equivalente al 60% de sus ventas en Canadá. Los E.U. sólo requerían que los manufactureros extranjeros cumplieran un requisito de contenido estadounidense o canadiense del 50%. Ver Peter Morici. "Living with Free Trade". p.14.

209.-Paul Wonnacott. "The Automotive Sector in the U.S.-Canadian Free Trade Agreement", en Murray Smith y Frank Stone, ed. op. cit. p. 75

210.-A. E. Safarian. "Investment Aspects of the Canada-U.S. Free Trade Agreement" en Murray Smith y Frank Stone, op. cit., p.121.

211.-Jeffrey Schott. "The Services Issue" en Murray Smith y Frank Stone, op. cit., p.129.

212.-Simon Reisman. "Discussion", en Murray Smith y Frank Stone, op. cit., p.144-145.

213.-Los bancos canadienses ya tienen el mismo trato en E.U.

214.-De los que se ocupará el Departamento del Tesoro en E.U. y el de Finanzas en Canadá. Jeffrey Schott. "The Services Issue", op.cit., p.131.

215.-Debra Stager, "Analysis of the Dispute Settlement Provisions" en Murray Smith y Frank Stone, ed. op. cit., p.97.

216.-Murray Smith y Frank Stone, ed. "Introduction" op. cit., p.13.

217.-Simon Reisman. "Discussion" en Murray Smith y Frank Stone, ed. op. cit., p.59.

218.-Richard Lipsey y Robert York. op. cit., p.11

219.-Ibidem.

220.-Murray Smith. "The Canada-U.S. Agreement in an International Context", en Murray Smith y Frank Stone, ed. op. cit., p.69.

221.-Michael Aho. "Comments on Implementation and Durability", en Murray Smith y Frank Stone, ed. op. cit., p.135

## SIBLIOGRAFIA

### Publicaciones Periódicas

- Abrams, M.J. "Trade Policy-Making in the U.S.", en International Perspectives. marzo-abril 1984. p.9-11
- Aho, Michael y Marc Levinson. "A Canadian Opportunity", en Foreign Policy. n.65, 1986-87. p.143-157
- Anderson, Isabel B. "An Overview of Canada's Economy", en Current History. marzo 1988. p.121-24 y 133
- Bergsten, Fred. "Economic Imbalances and the World Politics", en Foreign Affairs. vo.65, n.4, 1987. p.770-794
- Bromke, Adam y Kin Richard Nossal. "A Turning Point in U.S.-Canadian Relations", en Foreign Affairs. vol.66, 1987. p.150-162
- Cohen, Maxwell. "Canada and the U.S. -new approaches to undeadly quarrels", en International Perspectives. n.2, marzo-abril 1985. p.16-18
- Doran, Charles F. "Canadian Relations with the United States", en Current History. vol.87, n.527, 1987
- English, H.E. "National Policy and Canadian Trade", en International Perspectives. n.2, marzo-abril 1984. p.3-5
- Feld, Warner J. y Cheron Brylski. "A North American Accord: Feasible or Futile?", en The Western Political Quarterly. vol.20 n.2, 1985. p.286-311
- Finalyson, Jack A. "A Canadian Business and Free Trade", en International Perspectives. n.2, 1985. p.29-31

- \_\_\_\_\_ "Getting Ready for GATT", en International Perspectives, mayo-junio 1986, p.10-12
- Fry, Earl H. "Sectoral Free Trade", en International Perspectives, n.5, sept-oct. 1984, p.3-7
- Sarsten, Jeffrey E. "Trading Blocs and the Evolving World Economy", en Current History, vol.66, no.504, 1989, p.15-16 y 34-46
- Hay, Keith A.J. y Robert J. Davies. "Declining Resources, declining Markets", en International Perspectives, marzo-abril 1984, p.10-18
- Iacobucci, Mario. "Free Trade and Industrial Policy", en International Perspectives, sept.-oct. 1987, p.23-25
- Jackson, John H. "Governmental Disputes in International Trade Relations: A Proposal in the Context of GATT", en Journal of World Trade Law, vol.13, n.1, p.1-21
- McLachlan, A. Abuzzo y W.A. Kerr. "The Canada-U.S. Free Trade Agreement: A Canadian Perspective", en International Journal of World Trade Law, vol.22, n.4, 1986, p.9-34
- "Major Provisions of U.S.-Canada Trade Accord", en Congressional Quarterly, marzo 5, 1988, p.583-584
- McRae, Robert N. "Canadian Energy Development", en Current History, marzo 1988, p.117-120 y 130-131
- Monici, Peter. "U.S.-Canada Free Trade Discussions: What are the Issues?", en American Review of Canadian Studies, vol.15, n.2, 1985, p.311-323
- \_\_\_\_\_ "U.S.-Canadian Trade Relations in the 1980's", en The American Review of Canadian Studies, vol.17, n.1, 1987, p.159-180
- Fope, Gregory T. "How High Tech will Benefit" en High Technology Business, marzo 1989, p.15-21

Robertson, Gordon. "Federalism, the provinces and foreign policy", en International Perspectives, n.5, 1987, p.3-5

Rotstein, Abraham. "Hidden costs of free trade", en International Perspectives, jul-agosto 1985, p.3-7

Smith, Michael B. "Sectoral free trade with Canada", en International Perspectives, may.-jun. 1984, p.17-18

Sarna, A.J. "The Impact of a Canada-U.S. Free Trade Area", en Journal of Common Market Studies, vol.23, n.4, 1985, p.299-318

Stairs, Denis. "Free trade -another view", en International Perspectives, mayo-jun. 1987, p.309

Wahn, Elizabeth. "Panels Abruptly Halt Work on Canada Trade Bill", en Congressional Quarterly, jun. 11, 1988, p.1538

\_\_\_\_\_ "Dangers Mount for U.S.-Canada Trade Pact", en Congressional Quarterly, abril 16, 1988, p.1026

Westell, Anthony. "Economic Integration with the U.S.A.", en International Perspectives, nov.-dic. 1984, p.3-26

#### Monografías

Anjaria, Shailendra J. et. al. Trade Policy Issues and Developments, Washington D.C.: International Monetary Fund, 1985, 161pp.

Cameron, Duncan, ed. "Introduction", The Free Trade Deal, Toronto: James Lorimer, 1988, p.1-xviii.

\_\_\_\_\_ The Free Trade Papers, Toronto: James Lorimer, 1986, 227pp.

Canada, Senate Committee on Foreign Affairs. "U.S. Reaction to Bilateral Free Trade Proposal", Canada's Trade Relations With the United States, Minister of Supply and Services, 1982. p.37-48

Cline, William R, ed. Trade Policy in the 1980's. Washington D.C.: \_\_\_\_\_ Institute for International Economics, 1983. 796pp.

Department of External Affairs. "International Trade in the Canadian Economy", en A Review of Canadian Trade Policy, Ottawa: Minister of Supply and Services, 1983. p.3-33.

Diebold, William Jr., ed. Bilateralism, Multilateralism and Canada in U.S. Trade Policy, New York: Council on Foreign Relations, 1988. 206pp.

Fried, Edward R. et. al. Building a Canadian-American Free Trade Area. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1987. 217pp.

Gold, M. y D. Leyton-Brown. "The Canada-United States Economic Integration Agreement and the GATT", en Trade-Offs on the Free Trade: The Canada-U.S. Free Trade Agreement, Toronto: Carswell, 1988. p.53-64

Hart, Michael. "A Practitioner Looks at the Canada-U.S. Free Trade Agreement and its Implications for Mexico", Ponencia presentada en la Convencion Nacional de Comercio Exterior en la Ciudad de Monterrey el 22, 23 y 24 de noviembre de 1989. p.2-23

---

Canadian Economic Development and the International Trading System. (a.1) University of Toronto Press, 1985. vol.33, 156pp. (Research Program of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada).

Krasner, Stephen. "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres, ed. Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos? México: El colegio de México, 1990. p.

Lissey, Richard G. y Robert C. Cook. "Introduction", Evaluating the Free Trade Deal: A Guided Tour through the Canada-U.S. Agreement. Toronto: C.D. Howe Institute, 1988. p.1-25

Minister of International Trade. Secretary of State for External Affairs. Canadian Trade Negotiations. Introduction, Selected Documents, Further Reading. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1986. 105pp.

Merici, Peter. "Living with Free Trade", Ph.D. University of Maine, 1988. p.1-72

---

Meeting the Competitive Challenge: Canada and the United States in the Global Economy. Toronto: C.D. Howe Institute, 1988. 50pp.

Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985. vol.1. 385pp.

Romo, Lizette. "Entrevista realizada a William Merkin". Washington D.C., septiembre 1989.

Schott, Jeffrey J., ed. Free Trade Areas and U.S. Trade Policy. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1989. 388pp.

---

More Free Trade Areas? Washington D.C.: Institute for International Economics, 1989. 74pp.

Schott, Jeffrey J. y Murray G. Smith, ed. The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact. Washington D.C.: The Institute for Research on Public Policy, 1988. 202pp.

---

United States-Canada Free Trade: An Evaluation of the Agreement. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1988. 38pp.

Smith, M. Smith y Frank Stone. Assessing the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Nueva Escocia: Institute for Research on Public Policy, 1988. 310pp.

Stairs, Denis y Gilbert R. Winham, coord. Canada and the International Political/Economic Environment. Toronto: University of Toronto Press, 1985. 151pp.

The Politics of Canada's Economic Relationship with the U.S. Toronto: University of Toronto Press, 1985. (Research Program of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada). 207pp.

The Department of External Affairs. The Canada-U.S. Free Trade Agreement. Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985. 315pp.

Whalley, John y Roderrick Hill, coord. "A Possible Canada-U.S. Free Trade Arrangement", en Canada-United States Free Trade. Toronto: University of Toronto Press, 1985. vol.II (Research Program of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada). p.43-64

Whalley, John, coord. Canadian Trade Policies and the World Economy Toronto: University of Toronto Press, 1985. (Research Program of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada). 134pp.

Winham, Gilbert R. International Trade and the Tokyo Round Negotiation. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, 1986. 449pp.

Trading with Canada. Nueva York: Priority Press Publications, 1988. 82pp.

Wonnacott, Paul. The United States and Canada: the Quest for Free Trade. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1987. 173pp.