

LIBRE COMERCIO EN CANADA: EXPERIENCIA DEL TRATADO BILATERAL Y PERSPECTIVAS SOBRE EL LIBRE COMERCIO TRILATERAL CANADA-ESTADOS UNIDOS-MEXICO*

*Peter Bakvis***

Para los canadienses, el debate actual sobre el libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México es el segundo debate sobre el libre comercio que viven en los últimos seis años. Antes de presentar las posiciones defendidas por las organizaciones sindicales y otros intereses en Canadá sobre el libre comercio trilateral, relataremos brevemente la historia del libre comercio bilateral Canadá-Estados Unidos cuya negociación empezó en el año 1986. Creemos que es importante explicar las opiniones defendidas en Canadá durante el primer debate sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) así como las consecuencias de casi tres años de aplicación de ese tratado, ya que las actividades canadienses en el debate actual están en gran parte condicionadas por las posiciones adoptadas frente al libre comercio bilateral.

El debate sobre el tema de libre comercio empezó en Canadá en el año 1985, algunos meses después de las elecciones federales de Septiembre de 1984, las cuales permitieron al Partido Conservador alcanzar el poder. Antes de las elecciones, este Partido expresó una oposición a la idea del libre comercio con los Estados Unidos. Cambió su posición poco tiempo después de su elección, y ya, en Marzo de 1985, el Primer Ministro canadiense Brian Mulroney firmó con el Presidente estadounidense Reagan un acuerdo para empezar las negociaciones bilaterales para "liberalizar el comercio" entre los dos países. En este momento, este asunto no fué objeto de ningún debate público en el país. Este debate empezó solamente después de que fué concluído el acuerdo Canadá-Estados Unidos para iniciar las negociaciones.

Las negociaciones comerciales formales entre los dos países, empezaron en Mayo de 1986 y se terminaron diez y siete meses más tarde en Octubre de 1987, con la conclusión de un acuerdo global de libre comercio. Durante el período en el cual duraron las negociaciones, varias organizaciones canadienses tomaron una posición favorable u opuesta al libre comercio y se denotaba una gran voluntad por parte de la población canadiense de participar en el debate sobre el libre comercio. Por lo tanto, el gobierno canadiense se negó a proporcionar cualquier tipo de información sobre las negociaciones, hasta la conclusión del acuerdo final. Fué solamente a partir de Washington que pudimos obtener a veces algunas informaciones sobre el desarrollo de las negociaciones.

* A revista *Indicadores Econômicos FEE* agradece a Beky Moron de Macadar pela leitura atenciosa do texto. Observe-se, no entanto, que não houve revisão gramatical do mesmo.

** Economista

En lugar de informar a la población canadiense sobre las concesiones que había hecho en la mesa de negociación, el gobierno canadiense negó durante todo el proceso de negociación que tal o cual asunto hizo objeto de discusiones entre los dos países. Pretendió además, hasta el punto final de las negociaciones y la conclusión de un TLC global, que no se trataba de negociaciones de libre comercio sino solamente de negociaciones para liberalizar el comercio en algunos sectores industriales.

Conclusión del tratado

El verdadero debate público sobre el libre comercio empezó con la publicación del acuerdo bilateral en Octubre de 1987 y terminó con las elecciones federales canadienses de Noviembre de 1988. En este debate, las líneas de demarcación estaban claras. Por un lado, apoyando la ratificación por parte de Canadá del tratado bilateral, se encontraban el partido gubernamental, es decir el Partido Conservador, las grandes empresas y las asociaciones empresariales y los grandes medios de comunicación. Del otro lado, se encontraban los otros dos partidos políticos canadienses, el Partido Liberal y el Partido Neo-Democrático (social democrático), la casi totalidad del movimiento sindical y la gran mayoría de las organizaciones populares, los cuales se opusieron a la ratificación del tratado bilateral.

Los partidarios del tratado bilateral pretendieron que el libre comercio tendría un impacto positivo sobre el crecimiento económico y particularmente sobre la creación de empleos. Según el Primer Ministro canadiense, el TLC provocaría la creación de 250 000 empleos suplementarios (la población activa de Canadá es de 13 millones) durante los primeros cinco años de aplicación del tratado. Además, el Primer Ministro prometió que el libre comercio bajaría el índice de inflación; que habría programas de ajuste para las industrias y los trabajadores afectados por el tratado, y que el tratado no implicaría ninguna degradación de las normas ambientales o laborales, ni de programas sociales, ni de los programas de ayuda económica vigentes en Canadá. Es importante especificar que, de manera general, las normas y los programas sociales canadienses son superiores a los programas estadounidenses.

Por lo tanto, el argumento utilizado regularmente por los promotores del libre comercio con los Estados Unidos fué la pretensión de que este tratado protegería Canadá del proteccionismo norteamericano, es decir, de la utilización por parte de los Estados Unidos de medidas de limitaciones particulares dirigidas a importaciones de Canadá. Por otro lado, decían los promotores, que si Canadá recusaba la ratificación de este tratado, los Estados Unidos replicarían con la aplicación de medidas de protección especiales contra Canadá. Según estas personas, Canadá no tenía más opción que firmar este tratado aunque no era perfecto.

La oposición al TLC pretendió que el tratado sería más benéfico para las exportaciones norteamericanas hacia Canadá que para las exportaciones canadienses hacia Estados Unidos y, como consecuencia, que habría una disminución de empleos, y no un aumento; particularmente, en varios sectores vulnerables de la industria manufacturera de Canadá. Además, las fuerzas opuestas a la ratificación del tratado mantenían que éste pondría presiones a la baja de la calidad de los programas sociales y de desarrollo económico de Canadá.

Tres años de aplicación

A pesar de la oposición importante que se manifestó en los años 1987 y 1988 contra el TLC bilateral, el Partido Conservador ganó las elecciones federales del 4 de Noviembre de 1988 y ratificó el tratado, aunque una mayoría de la población canadiense votó por los dos otros partidos políticos: (Partido Liberal y Partido Neo-Democrático), los cuales se opusieron a la ratificación del tratado. Efectivamente, el régimen político británico que existe en Canadá permitió al Partido Conservador ganar una mayoría de diputados en el parlamento canadiense con solamente 43% de los votos en las últimas elecciones federales.

De este modo, el tratado de libre comercio Canadá-Estados Unidos estuvo en vigencia a partir del primero de Enero de 1989. Cuales son los resultados después de casi tres años de aplicación?

Lamentablemente, la experiencia de los últimos años confirmó de hecho todos los temores de los oponentes y ridicularizó las pretensiones de los promotores del tratado. El tratado que debió, según estos, asegurar el crecimiento económico de Canadá por un acceso garantizado al gran mercado de los Estados Unidos, produjo exactamente lo contrario. En los dos años y medio siguientes al inicio del tratado bilateral, Canadá acumuló un saldo **negativo** en su balance de pagos en cuenta corriente con los Estados Unidos equivalente a 6.553 millones de dólares. En los dos años y medio precedentes al tratado, el saldo fue **positivo** para Canadá de 9.517 millones de dólares.

Este fenómeno, opuesto a las previsiones del gobierno conservador, puede fácilmente explicarse. De una parte, las reducciones de aranceles permitidas por Canadá fueron el doble de las reducciones permitidas por los Estados Unidos. Así, las exportaciones norteamericanas hacia Canadá fueron favorizadas más que las exportaciones canadienses hacia Estados Unidos. El tratado de libre comercio permitió de esta manera, una reorientación de inversiones y de producción hacia los Estados Unidos, particularmente dentro de las empresas transnacionales. De otra parte, el tratado bilateral no impidió que los Estados Unidos aplicaran medidas proteccionistas especiales contra cualquier importación proveniente de Canadá. Por ejemplo, cuando los Estados Unidos aplicaron, desde la entrada en vigencia del tratado bilateral, aranceles especiales, establecidos de manera unilateral contra productos agrícolas, forestales y de acero de Canadá.

Desde la entrada en vigencia del tratado bilateral, el valor de cambio del dólar canadiense expresado en moneda estadounidense conoció una alza importante. Este factor, el cual varios analistas atribuyen a un acuerdo secreto entre los bancos centrales de Canadá y de Estados Unidos, contribuyó también a perjudicar las exportaciones canadienses.

Caída de empleos manufactureros

Evidentemente, la promesa del gobierno canadiense de que el libre comercio crearía 250 000 nuevos empleos entre 1989 y 1993 no se realizó. El nivel de creación de empleos se redujo de tal manera que la tasa oficial de desempleo, la cual fué de 7,8% en los últimos seis meses de 1988, antes del TLC, llegó a 10,3% en los seis

primeros meses de 1991. En algunas regiones, el nivel de desempleo alcanzó niveles mucho más altos. Por ejemplo, en la provincia de idioma francés, Québec, la tasa de desempleo fué de 12,0% en los primeros seis meses de 1991.

La reducción de empleos fué particularmente fuerte en la industria manufacturera, dónde según los promotores los empleos debían de aumentar gracias al libre comercio. En Junio de 1991, después de 30 meses de libre comercio, hubo 371 000 empleos **menos** que en junio de 1988. Este número representa una baja de 19% del número de empleos en el sector manufacturero canadiense. Para contestar a los que pretendan que esta caída se explica por la recesión económica generalizada en America del Norte, sería importante señalar que el nivel de empleos en el sector manufacturero cayó de solamente 5% durante el mismo período en los Estados Unidos.

Los investigadores de la Confederación de Sindicatos Nacionales han analizado muchas pérdidas de empleos manufactureros en Québec y concluyeron que el TLC fué un factor causal en un número importante de estas pérdidas. Estas pérdidas resultantes del libre comercio se sitúan principalmente en los sectores siguientes: transformación de alimentos, vestido, metalurgia, productos eléctricos y electrónicos, muebles y productos de embalaje.

Los promotores del TLC pretendieron que con el aumento de la competencia que resultaría de la apertura de la frontera norteamericana, el nivel de inflación disminuiría. Al contrario, a pesar del aumento de valor de la moneda canadiense, lo cual tendría que haber ayudado a disminuir las presiones inflacionistas, la inflación aumentó en Canadá. Así, en los dos años y medio siguientes al comienzo de TLC bilateral, la tasa de inflación conoció un aumento de 43% comparativamente al período de dos años y medio antes del tratado: 14,9% en lugar de 10,3%.

Armonización de programas sociales

Durante la campaña electoral de 1988, el gobierno Mulroney se comprometió firmemente a proteger los diferentes programas sociales de Canadá. Ahora se comprueba que después de la aplicación del TLC, la orientación gubernamental canadiense se encamina a armonizar los programas sociales según las normas estadounidenses. Así, el gobierno canadiense retiró, desde Enero de 1991, toda su participación financiera del programa de seguro contra el desempleo. El número de semanas necesarias de trabajo para obtener las prestaciones de desempleo ha aumentado de manera parecida a las requeridas en los Estados Unidos.

El TLC no exigió directamente la reducción del régimen canadiense de seguro contra el desempleo. Sin embargo, desde la entrada en vigencia del tratado, los empresarios canadienses multiplican las declaraciones diciendo que el nuevo contexto de competencia con los Estados Unidos obliga al Canadá a armonizar sus programas con los de los norteamericanos.

En este mismo sentido, el gobierno canadiense aportó importantes modificaciones al programa de ayuda para el desarrollo económico de regiones canadienses subdesarrolladas. Este programa sufrió reducciones de 400 millones de dólares por año. Pero, al contrario de lo que prometió el gobierno conservador durante la campaña electoral, no se realizó ningún programa de ajuste ni de compensación para los trabajadores y para las industrias que han sufrido efectos negativos como consecuencia

del TLC. Muchos trabajadores que perdieron su empleo en los sectores vulnerables son mayores de edad y no pueden encontrar otro empleo. A pesar del pedido hecho por el movimiento sindical, el gobierno se negó a crear programas especiales de jubilación para esos trabajadores.

Posiciones sobre las negociaciones trilaterales

Las posiciones tomadas por las diferentes organizaciones canadienses en el actual debate sobre el libre comercio trilateral reflejan en parte las posiciones adoptadas por estas mismas organizaciones en el debate sobre el libre comercio bilateral. Así, podemos comprobar que el apoyo más fuerte a la participación en las negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos y México fué brindado por los representantes de empresas transnacionales establecidas en Canadá y por las instituciones financieras, es decir los mismos sectores que apoyaron sin vacilación el tratado bilateral.

La tendencia de las fuerzas que se opusieron al libre cambio con los Estados Unidos fué igualmente, de oponerse al libre comercio trilateral. El miedo de estas fuerzas, compuestas de organizaciones sindicales y populares, fué que el traslado de empleos de Canadá hacia Estados Unidos muchas veces realizado por las transnacionales para gozar de salarios más baratos y no sindicalizados en los estados del sur, se acentuara con un TLC con México. El aliciente de bajos salarios y la falta de respeto a los derechos sindicales en México podría ser irresistible para varias empresas transnacionales establecidas en Canadá, afirman los oponentes al nuevo TLC. Entonces, la primera reacción en 1990 cuando se discutió por primera vez la posibilidad de una participación canadiense a las negociaciones de libre comercio entre México y los Estados Unidos, fué de oponerse a una presencia de Canadá en estas negociaciones.

Otra orientación fue desarrollada en 1991 por una alianza de organizaciones sindicales y de cooperación internacional en Québec. Estas organizaciones expresaron su oposición a la "iniciativa Bush-Salinas" pero no se limitaron a una crítica de esta iniciativa. La Coalición Quebequense sobre las Negociaciones Trilaterales decidió elaborar una plataforma alternativa por un pacto de desarrollo y de cooperación internacional para América del Norte y para los otros países del continente. La orientación de la Coalición Quebequense la emprendió con las desigualdades Norte-Sur que existen dentro de las Américas y denunció la política de no reglamentación del libre comercio sin límites que sostiene la iniciativa Bush-Salinas.

Plataforma alternativa

La plataforma de la Coalición Quebequense expresa demandas específicas sobre siete áreas que, en su opinión, deberían ser tratadas por un acuerdo trinacional:

- 1) disposiciones para fortalecer los logros sociales y asegurar un real progreso en los programas sociales y las legislaciones laborales;
- 2) medidas de ajuste, tales como la capacitación profesional e indemnizaciones para permitir la atenuación del impacto de los cambios económicos que resulten de la integración;

- 3) disposiciones para reconocer como exigencia básica el respeto riguroso de los derechos humanos y democráticos;
- 4) disposiciones para mejorar las normas ambientales y prever la rehabilitación del ambiente en regiones que han sufrido deterioro ecológico;
- 5) disposiciones para proteger el sector agrícola de cada país en su capacidad de asegurar la autosuficiencia alimentaria nacional;
- 6) disposiciones para reconocer las necesidades particulares de cada país al nivel del desarrollo cultural y para proteger las nacionalidades y culturas distintas;
- 7) disposiciones para disminuir la deuda externa mexicana, un gran obstáculo al desarrollo del país.

La plataforma específica que el establecimiento de todas estas disposiciones exigirá mecanismos de aplicación, incluyendo financiamiento y periodos de ajuste adaptados a las necesidades económicas y sociales propias de cada país. Planteamos también, que el eventual tratado de libre comercio trilateral debería ser concebido de una manera tal que pueda abrirse a la participación de otros países de las Américas.

Un punto importante de la plataforma de la Coalición Quebequense sobre las negociaciones trilaterales se refiere al aspecto del proceso de negociaciones y de las informaciones divulgadas a los ciudadanos. En nuestra opinión, el debate democrático más amplio debe rodear estas negociaciones tomando en cuenta sus impactos a largo plazo sobre nuestras sociedades. Por eso, los gobiernos de los tres países deben evitar toda precipitación, prever un período de tiempo suficiente para favorecer la participación al debate e informar a los ciudadanos del desarrollo de las negociaciones. La Coalición Quebequense quiere de esa manera evitar lo que pasó en 1987 y que el pueblo canadiense se vuelva a encontrar con un TLC ya concluido.

La historia se repetirá?

Lamentablemente, todo lo que conocemos del desarrollo de las negociaciones trilaterales parece señalar que la historia se repetirá. En octubre de 1991, la Coalición Quebequense obtuvo una entrevista con el jefe del equipo canadiense en las negociaciones trilaterales, el cual confirmó la voluntad del gobierno canadiense de terminar las negociaciones para Marzo de 1992, por razones de obligaciones electorales estadounidenses, sin realizar consultaciones largas de la población. Hay muy pocas informaciones circulando sobre el estado actual de las negociaciones, pero ya es evidente, según lo que nos comunicó el negociador canadiense, que no se toman en cuenta aspectos otros que comerciales dentro del tratado.

Hay una característica diferente en el caso de las negociaciones trilaterales cuando comparamos con la experiencia de las negociaciones bilaterales Canadá-Estados Unidos. Esta diferencia es el alto nivel de intercambio y de colaboración entre las fuerzas canadienses, norteamericanas y mexicanas críticas del proceso de negociaciones de libre comercio. Ya desde 1990, diferentes organizaciones mexicanas iniciaron encuentros bilaterales y después trilaterales entre organizaciones sindicales, populares y ambientales de los tres países para coordinar sus estrategias frente a la iniciativa Bush-Salinas. Como organización de Canadá francés implicada en estos intercambios, hemos encontrado en México una orientación muy similar a la nuestra

por lo que concierne a la necesidad de negociar un pacto continental para el desarrollo y la cooperación. Ultimamente, la Red Canadiense de Acción, de la cual hacen parte las organizaciones sindicales y populares de Québec y de Canadá inglés, adoptó una plataforma favorable a este tipo de negociaciones. En los Estados Unidos se desarrolla una orientación similar.

Naturalmente, será necesario hacer mucho más trabajo de información, de discusión, de investigación y de formación antes que las fuerzas críticas de las orientaciones gubernamentales puedan influir de manera importante en el curso de las negociaciones trilaterales. Pero en este trabajo podemos contar con la experiencia de las organizaciones canadienses que han vivido tres años de impactos negativos de libre comercio, con los conocimientos de las organizaciones estadounidenses sobre las orientaciones de su gobierno y con la tradición de lucha y la visión de un proyecto político alternativo de las organizaciones mexicanas. Si las negociaciones trilaterales concluyen con un tratado de libre comercio o no, es vital para el progreso de nuestras sociedades respectivas que persigamos la colaboración entre las organizaciones sindicales y populares de nuestros países, la cual es iniciada ahora.