ISSN-0185-0601

VOL. 44, NÚM. 1, MÉXICO, ENERO 1994

comercio exterior

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

Canadá I

liberación comercial al estilo de América del Norte

barreras interprovinciales

acercamiento continental

implicaciones constitucionales del ALC

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

CONSEJO DIRECTIVO

Serie "A"

Propietarios	*Suplentes*
Pedro Aspe Armella	Jorge Espinosa de los Reyes
Jaime Serra Puche	Fernando Sánchez Ugarte
Carlos Hank González	Luis Téllez Kuenzler
Manuel Tello Macías	Antonio de Icaza González
Emilio Lozoya Thalmann	Carlos Pérez García
Guillermo Ortiz Martínez	Martín Werner Wansield
Pedro J. Noyola de Garagorri	Decio de María Serrano
Carlos Ruiz Sacristán	Jorge Chávez Presa
Miguel Mancera Aguayo	Marín Maydón Garza

Serie "B"

Ricardo Dájer Nahum	Gilberto Jiménez García de Alba
Roberto Hernández Ramírez	Vicente Gutiérrez Camposeco
Fernando Cortina Legarreta	Francisco López Barredo
Luis Germán Cárcoba García	Rodrigo Guerra Botello

Comisarios

Serie "A"

Armando Ricalde Velasco — Lucía Núñez Ocampo

Serie "B"

Marco Provencio Muñoz — Ma. Cristina Chávez Zamudio

Secretario

Héctor Orrico de la Vega

Prosecretarios

José Gómez Gordoa
Santiago Clariond Reyes Retana

BANCOMEXT

Director General
Enrique Vilatela Riba

Directores generales adjuntos
Carlos Elías Rincón, Sergio Fadl Kuri, Julio César Méndez Rubio, Humberto Molina Medina, Luis Alberto Pérez Aceves, Fernando Villarreal y Puga Colmenares

Directores ejecutivos
Luis Almeida Dingler, Alfredo Amezcua Alcaraz, Manuel Calderón de la Barca Galindo, Gustavo Castillo Estrada, Emigdio Cruz Espitia, Armando Díaz Olivares, Alicia Domínguez de la Cruz, José Luis Dorantes Ruiz, Antonio Fernández Montero, Jorge Humberto García Rivera, Abel Jacinto Intriago, Luis Alfredo López Candiani, Jorge Maldonado Cabrera, Consuelo Martínez Muñoz, Antonio Ortiz Cobos, Bernardo Palomera de la Paz, Carlos Peralta Gómez, Eduardo Portas Cabrera, Samuel Puchot Santander, Raúl Rodríguez Barocio

Directores regionales
Juan Manuel González Bejarle, Adolfo Gabriel Leyva Reyes, Alfonso Martínez Reyes, Gerardo Ortega González, Javier Rodríguez Camarena, Santiago Rodríguez Macías, Mario Sosa Castillo

comercio exterior
VOL. 44, NÚM. 1, ENERO DE 1994

Publicación mensual editada por la Gerencia de la Revista *Comercio Exterior*, Dirección Ejecutiva de Promoción de Oferta Exportable del Banco Nacional de Comercio Exterior.

COMITÉ EDITORIAL
Juan Pablo Arroyo Ortiz
Javier Beristáin Iturbide
Arturo Fernández Pérez
David Ibarra Muñoz
Mario Ojeda Gómez
Jesús Reyes Heroles
Gustavo Romero Kolbeck
Francisco Suárez Dávila
Homero Urías Brambila

GERENCIA DE LA REVISTA
COMERCIO EXTERIOR
Gerente
Homero Urías Brambila
Subgerentes
Rafael González Rubí
Héctor Islas Siliceo
Redacción e información
Elena Cabello, Alfredo Castro Escudero, Alicia Loyola Campos, Adriana Márquez de la Mora Mancilla, Agustín Ruiz Soria, Antonio Salinas Chávez
Edición
Enrique Pérez Vera
Ma. Esther Jacques Medina, Pilar Martínez Negrete Deffis, Miguel Ángel Ramírez
Distribución
Angélica González Camarillo, David Robles
Servicios secretariales y de apoyo
Antonia Cardona Reyna, Elizabeth García Tinajero, Alfredo González, Ángeles Marín Ancona, Norma Angélica García Torres
Asesores
Emilio Alanís Patiño
Jorge Eduardo Navarrete

Comercio Exterior es una publicación abierta al debate. Admite, por tanto, una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las de la institución. La responsabilidad de los trabajos firmados es de sus autores y no del Banco, excepto cuando se indique lo contrario.

Pueden reproducirse materiales de esta revista mencionando la fuente. En libros de distribución comercial se requiere autorización de los autores y de *Comercio Exterior*. El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., se reserva el derecho de difundir por medios magnéticos o fotográficos el contenido de la revista. Impresa en Consorcio Industrial Litográfico, S.A. Autorizada como publicación periódica por el Servicio Postal Mexicano con número de registro 010 1062. Características: 218421108. Certificados de licitud de título (núm. 1193) y de contenido (núm. 657) expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, el 2 de julio de 1981. Aparece el último día de cada mes. Distribución gratuita. Correspondencia: Gerencia de la Revista *Comercio Exterior*, Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen, Coyoacán (A.P. 21 258), 04100 México, D.F. Tels. 688 0688 y 688 0998. Fax 605 5428.

2 PRESENTACIÓN

4 COMPARACIÓN ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ
SEYMOUR MARTIN LIPSET

11 LOS AÑOS DE MULRONEY: EL FIN DE UNA ERA APACIBLE
PEDRO CASTRO MARTÍNEZ

19 LA LIBERACIÓN DE LOS COMERCIOS REGIONAL Y MUNDIAL AL ESTILO DE AMÉRICA DEL NORTE
CHARLES F. DORAN

30 LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO: LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE CANADÁ
STEPHEN CLARKSON

39 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS: IMPLICACIONES PARA MÉXICO
JOSEPH A. MCKINNEY

43 CANADÁ Y LAS NEGOCIACIONES AGROPECUARIAS DEL TLC: UN CONFLICTO DE PRIORIDADES
THEODORE H. COHN

58 LOS BANCOS CANADIENSES, EL ALC Y EL TLC: ESTRATEGIAS DE COMPETENCIA Y COOPERACIÓN
JAMES L. DARROCH E ISAIAH A. LITVAK

72 CANADÁ: ENTRE EL LIBRE COMERCIO Y LAS BARRERAS INTERPROVINCIALES
MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES

79 CANADÁ Y LA OEA: DEL CORTEJO AL MATRIMONIO
BRIAN J.R. STEVENSON

91 DOCUMENTO
LA POLÍTICA ECONÓMICA PARA 1994
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Número especial. Se excluyen las secciones fijas.

Presentación

A diferencia de tiempos no tan lejanos, México y Canadá dejaron de ser vecinos distantes separados por un océano imaginario para convertirse el primer día de 1994 en socios de la zona de libre comercio más grande del planeta. Sus profundos nexos comunes con la economía estadounidense, antaño razón de desapego, constituyeron un punto fundamental de convergencia entre ambos países para la liberación del intercambio regional y el advenimiento de una nueva etapa en las relaciones bilaterales. También resultó clave el reconocimiento pleno de que el eje del comercio mundial se desplaza de un conjunto de mercados nacionales fragmentados, en ocasiones con débiles vínculos entre sí, hacia el funcionamiento de espacios económicos mucho más amplios.

Canadá cuenta con la mejor calidad de vida en el orbe, un vasto territorio de casi diez millones de kilómetros cuadrados (sólo menor que el de Rusia), la séptima economía más importante y una sólida vocación comercial. El valor de sus exportaciones equivale a 25% del PIB y uno de cada tres empleos depende de ellas. En 1992 exportó mercancías por unos 157 000 millones de dólares canadienses e importó bienes por unos 147 000 millones; alrededor de 70% de las transacciones las realizó con Estados Unidos, 6% con Japón y 2.5% con Alemania.

Aunque desde 1961 ha obtenido superávit en su balanza comercial, Canadá necesita un acceso abierto y seguro a los mercados del exterior. Durante largo tiempo la búsqueda respectiva se centró en los foros del GATT, complementada con algunos arreglos bilaterales específicos como el de la industria de

automotores suscrito en 1965 con Estados Unidos. Hacia mediados de los ochenta, sin embargo, el gobierno canadiense cambió de estrategia y se replantearon las relaciones económicas tradicionales con el poderoso vecino del sur. El Acuerdo de Libre Comercio que en 1988 firmó con Estados Unidos abrió la puerta para un acercamiento entre dos gigantes con raíces comunes, pero que transitaron y maduraron por caminos distintos. Al mismo tiempo Canadá buscó ampliar su presencia internacional, sobre todo en el propio continente americano, de suerte que en 1989 Canadá ingresó a la OEA.

Frente a la decisión mexicano-estadounidense de emprender pláticas para liberar el comercio mutuo, Canadá decidió participar en ellas para no quedar al margen de los nuevos rumbos económicos regionales, refrendar beneficios del acuerdo previo con Estados Unidos e intensificar el comercio con México, su principal socio latinoamericano. Así, en junio de 1991 se iniciaron las negociaciones formales que culminaron el 17 de diciembre de 1993 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Con el aliento de la estrategia comercial mexicana, en marcha desde mediados de los ochenta, los cambios en la diplomacia comercial canadiense y las perspectivas del mercado ampliado norteamericano, durante los últimos años crecieron con celeridad las transacciones económicas entre México y Canadá. En este dinamismo tuvo un peso prominente el desempeño de las exportaciones mexicanas a Canadá, cuyo valor se incrementó 135% de 1987 a 1992, según fuentes de ese país. No obstante, la participación de los productores mexicanos en las compras totales canadienses es todavía inferior a 2%. Durante el quinquenio 1989-1993, además, el flujo de inversiones directas a México aumentó cerca de 79% y sólo el año pasado unos 4 500 empresarios canadienses visitaron México con miras a realizar negocios, inversiones, transferencias de tecnología y aun alianzas estratégicas.

Habida cuenta de la naciente era de las relaciones bilaterales, preñada de oportunidades de colaboración y retos de competencia, Canadá ocupa un lugar prioritario en la diplomacia comercial de México. Para este país el nuevo entorno exige un enorme esfuerzo nacional de adaptación, una creciente competitividad productiva y un conocimiento cada vez más cabal e informado de las realidades norteamericanas. Con el ánimo de contribuir a este último empeño, *Comercio Exterior* dedica esta edición y la siguiente a Canadá. En ellas participan prestigiosos investigadores de la misma nación septentrional, Estados Unidos y México, quienes con generosidad ofrendan los frutos de años de esforzado estudio a los lectores. El acopio de esta colección de trabajos fue coordinada por el profesor Pedro Castro Martínez, miembro de la comunidad académica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. *Comercio Exterior* le agradece su entusiasta participación, y a los autores sus valiosas contribuciones.

Comparación entre Estados Unidos y Canadá

SEYMOUR MARTIN LIPSET *

Se puede ganar mucho, desde el punto de vista empírico y analítico, del estudio comparativo sistemático de Canadá y Estados Unidos. Ambos países comparten muchas condiciones ecológicas y demográficas; sus niveles de desarrollo económico y de movilidad social son similares, y culturalmente tienen también mucho en común. Sin embargo, existen claros ejemplos de sus diferencias.

El argumento central de este ensayo es que, en comparación con Estados Unidos, la sociedad canadiense ha tenido mayor conciencia de las diferencias de clase, ha sido más elitista, obediente de la ley y estatista, y ha seguido una orientación colectivista y particularista (grupal). Estas diferencias fundamentales en buena parte provienen del suceso que dividió a la norteamérica británica: la revolución de independencia de Estados Unidos. Los efectos sociales de tal división se han reflejado y reforzado en las diferencias que ambos países muestran en la literatura, las tradiciones religiosas, las instituciones jurídicas y políticas y las estructuras socioeconómicas.

Los antecedentes

Por los contrastes entre la historia de Estados Unidos y Canadá no sorprende que ambos pueblos se formaran concepciones diferentes de sí mismos. El acento estadounidense en el individualismo y el éxito personal, plasmado en la Declaración de Independencia, sentó las bases de un modelo populista que permeó su historia posterior. Los canadienses, al haber rechazado la revolución, continuaron definiéndose a sí mismos más a partir de lo que no son –estadounidenses– que de su propia historia y tradiciones nacionales. El Canadá de habla francesa, bajo el prolongado liderazgo de los clérigos católicos, se aisló de los valores democráticos y anticlericales de la revolución francesa.

Durante el siglo XIX y principios del XX, Estados Unidos se mantuvo como el ejemplo extremo de la clásica sociedad liberal o lockeana, que rechazaba la alianza del trono y el altar, el elitismo predestinado, el mercantilismo, la *noblesse oblige* y el comunitarismo. Éstos fueron, precisamente, los valores que los canadienses buscaron preservar como reacción contra las revoluciones liberales.

Si la historia temprana de Estados Unidos puede verse como el triunfo de las tendencias jeffersonianas-jacksonianas más izquierdistas, muchos historiadores y sociólogos canadienses han subrayado el dominio de las fuerzas conservadoras al norte de la frontera hasta muy avanzado el siglo XX. Canadá no fue políticamente más homogéneo que Estados Unidos, pero fracasaron sus movimientos populistas de reforma en el siglo XIX, como las rebeliones de Mackenzie y Papineau en aquellos años treinta, mientras en Estados Unidos triunfaban grupos o movimientos equivalentes. Los padres fundadores que establecieron el Dominio del Canadá y redactaron una constitución eran conservadores pro imperiales. Así resume Frank Underhill esta parte de la historia canadiense:

"Nuestros antepasados hicieron el gran rechazo en 1776 cuando declinaron unirse a las colonias americanas en rebeldía. Lo volvieron a hacer en 1812 cuando repelieron la invasión estadounidense. Lo repitieron una vez más en 1837 cuando... optaron por un sobrio y moderado liberalismo británico (*British Whiggism*) que llamaron gobierno responsable. Nuevamente lo hicie-

* *Politólogo estadounidense, Universidad de Stanford, California. Traducción del inglés: Pedro Castro.*

ron en 1867 cuando las colonias británicas separadas se unieron para establecer una nueva nacionalidad con objeto de hacer valer sus derechos frente al expansionismo (de Estados Unidos)."

Los patrones de emigración e inmigración reforzaron las tendencias derechistas al norte de la frontera. Después de la conquista británica, burgueses, racionalistas y hugonotes abandonaron Quebec, y desde Francia llegaron allí por sucesos que les fueron adversos en ese país, sacerdotes conservadores. En el Canadá de habla inglesa la mayoría del clero congregacionista pro revolucionario emigró a Nueva Inglaterra, y en sentido opuesto, cruzaron la nueva frontera alrededor de 50 000 leales al Reino Unido incluyendo muchos ministros anglicanos.

En forma gradual, Canadá devino nación independiente. El vínculo británico inhibió la aparición de una identidad distintiva canadiense. Hasta 1982 la Constitución de la confederación fue la Ley para la Norteamérica Británica (British North America Act), redactada por los líderes canadienses, pero aprobada por el Parlamento en Londres y proclamada por la reina en 1867. Hasta la adopción de la Ley del Acta Constitucional de 1982, los canadienses tenían que solicitar a la Cámara de los Comunes británica cualquier enmienda a su Constitución. Antes de 1949, la corte de apelaciones de última instancia para Canadá era el Privy Council of Great Britain. En 1978, mediante la Ley de Inmigración, por primera vez se dio a los canadienses una ciudadanía distintiva y apenas en 1980 se consideró como himno nacional "O Canada", en remplazo de "God Save the Queen". El conservadurismo (torismo) se mantuvo como una influencia perdurable. Como señala Reg Whitaker:

"El torismo no fue... una doctrina económica disfrazada de filosofía... El acento en el *control* de los procesos de desarrollo nacional, el elemento de la voluntad colectiva de la clase dominante expresada en las instituciones públicas del Estado... tuvieron relevancia crucial... en una lucha colonial de frontera, en los márgenes de un creciente poder económico y político al sur."

Algunos estudiosos, que ven a Canadá como una sociedad más bien conservadora, de tipo británico europeo, sostienen que los valores inherentes del conservadurismo *tory* originan el apoyo a las políticas socialdemócratas redistributivas y de bienestar social. Gad Horowitz apunta que "el socialismo tiene más en común con el torismo que con el liberalismo (clásico), pues éste postula el individualismo posesivo mientras que los dos primeros son variantes del colectivismo". La tradición lockeana del dominio del *laissez-faire* es la antítesis de tales programas.

Otros analistas correctamente apuntan la necesidad de que también se considere el efecto de las variaciones ecológicas, demográficas y geográficas de los dos países. A pesar de que Canadá controla un área más grande que Estados Unidos, es mucho menos hospitalaria en términos de clima y recursos. Su mayor superficie, su menor base de población y el temor al expansionismo estadounidense, han reforzado la tradición estatista *tory* de la participación directa del Estado en la economía. Al sur de la frontera, la ideología liberal-revolucionaria clásica, antiestatista, no se ha visto en la necesidad de proteger la independencia de su país, mediante la intervención estatal, ante un vecino poderoso.

Una comparación de las experiencias fronterizas de los dos países muestra que los valores y factores estructurales han interactuado para desembocar en diferentes resultados. Puesto que Canadá estaba en guardia constante frente al expansionismo estadounidense, no podía desproteger ni dar autonomía a sus comunidades fronterizas. La ley y el orden, representados por la Policía Montada del Noroeste, controlada desde el centro, acompañaron a los colonizadores de la frontera, lo cual contribuyó a profundizar el respeto por las instituciones legales y el orden en dicha zona. Del lado sur, la frontera anárquica compendió el individualismo estadounidense y el desacato a la autoridad.

La difusión de valores mediante los rápidos medios de transporte y las casi instantáneas comunicaciones están promoviendo una cultura occidental común. Sin embargo, persisten las diferencias nacionales. Según el periodista Richard Gwyn, los canadienses se han convertido "en una clase muy distinta de norteamericanos... con culturas políticas completamente distintas (de Estados Unidos), así como los alemanes no se parecen a los franceses, aunque ambos sean tan europeos como norteamericanos son canadienses y estadounidenses".

El debate acerca del origen y la naturaleza de las diferencias continúa. Los aspectos cultural (referido a los valores) y estructurista no son excluyentes entre sí. Aunque al analizar las variaciones nacionales cruzadas el destacado historiador económico canadiense Harold Innis resalta los factores estructuralistas, también señala la importancia de "las tradiciones esencialmente contrarrevolucionarias, representadas por los partidarios del Imperio Unido y la iglesia en el Canadá francés, las que escaparon a las influencias de la revolución francesa".

Literatura y mitos

Northrop Fryre sostiene que "una cultura fundada en una tradición revolucionaria, como la de Estados Unidos, está obligada a mostrar premisas y modelos imaginativos muy diferentes de los de una cultura que rechaza o desconfía de la revolución". Muchos críticos han tratado el tema de la revolución-contrarrevolución en sus análisis comparativos de las literaturas de América del Norte. Margaret Atwood ha subrayado la diferente forma de ver a la autoridad en ambas sociedades. Destaca que a diferencia de los estadounidenses, los canadienses no consideran a la autoridad o al gobierno un enemigo. En su literatura los rebeldes o revolucionarios no son héroes.

El crítico Russel Brown concuerda en que las diferencias en las literaturas nacionales se originan en las "diferencias cruciales

entre las sociedades estadounidense y canadiense." Así, al sur de la frontera, las novelas recalcan el rechazo de los hijos al padre, como los estadounidenses, que echaron al rey británico; es decir, son edípicos. Por su parte, la literatura canadiense refleja la leyenda de Telémaco. El problema de Telémaco es que "el rey, su padre, se ha ido; le ha dejado crecer huérfano en la casa de su madre por razones que no comprende del todo...". Emprende entonces la *Odisea* de encontrar a su padre. Brown cita varias novelas canadienses que reflejan el síndrome de Telémaco: *Each Man's Son* (Hugh MacLennan), *Badlands* (Kroetsch) y *Diviners* (Margaret Laurence).

Mary Jean Green, estudiosa estadounidense de la literatura de Quebec, señala las mismas diferencias de contenido y, además, sugiere que el mito de la tensión familiar al norte de la frontera refleja más la tensa relación madre-hija que la de padre-hijo. El tema de muchas novelas recientes, en el Canadá de habla inglesa y francesa, ha sido el femenino "de rechazo y reconciliación", equiparable a la relación de Canadá con el Reino Unido, y no el agudo rompimiento masculino que se encuentra en la ficción estadounidense, que corresponde al derrocamiento revolucionario del gobierno británico. La autora plantea que entre los autores canadienses las mujeres son más comunes que entre los estadounidenses porque la ficción canadiense es más proclive a incluir temas femeninos.

El novelista canadiense Hugh MacLennan sostiene que la cultura literaria de su país refleja el hecho de que sus tres nacionalidades fundadoras, inglesa, francesa y escocesa, son pueblos derrotados: los ingleses por los estadounidenses y los franceses y los escoceses jacobinos por los ingleses. Atwood señala que los héroes de las novelas canadienses "sobreviven, pero apenas. Nacieron perdedores; fracasan en todo, pero sobreviven".

Hay una opinión similar acerca de las películas del Canadá de habla inglesa. Robert Fothergill argumenta que el contenido fílmico apunta hacia un "sentido de limitación e incapacidad que de manera semiconsciente los canadienses experimentaron en sus vidas reales"; muestra una "fantasía derrotista". George Pevere encuentra que la tesis de Fothergill ayuda "a contar a los perdedores que deambulan por las películas canadienses". Señala también la "persistente proliferación de héroes forasteros en las películas canadienses... Y a diferencia de la romántica versión estadounidense del proscrito..., al paria canadiense se le define como menor y no más grande que las comunidades que le han rechazado".

A.J.M. Smith y Roland Sutherland llaman la atención en los efectos del nuevo nacionalismo al norte de la frontera que está produciendo más literatura radical. Pero, irónicamente, como apunta Sutherland, estos cambios están haciendo más estadounidense a Canadá y a su ficción al incluir con más vehemencia valores tales como el orgullo nacional, la autodeterminación, el individualismo, la independencia y la confianza en sí mismo. Este nuevo nacionalismo, que los intelectuales a menudo relacionan con el socialismo y el torismo, busca resistir la toma estadounidense de su economía y la creciente influencia en la cultura y los medios con el tradicional remedio canadiense de la intervención estatal.

Religión

Harold Innis escribió que una "tradición contrarrevolucionaria implica reforzar lo eclesiástico". Históricamente, la mayoría de los canadienses se ha adherido a las iglesias católica romana o anglicana, ambas organizadas jerárquicamente y, hasta hace poco con una fuerte relación con el Estado. Como señala John Webster Grant, estudioso de la religión, Canadá "nunca tuvo éxito en separar con alguna precisión las áreas en que el Estado tiene un legítimo interés y las que deberían dejarse a la voluntaria actividad de las iglesias... Pocos canadienses encuentran 'la separación de la Iglesia y el Estado' como una descripción aceptable de su situación o de su ideal en ese sentido".

Tanto la Iglesia católica romana como la de Inglaterra, ambas estatales tradicionales, respaldaron los órdenes político y social establecidos después de la segunda guerra mundial. Aquí se encuentra el reforzamiento mutuo de las fuerzas conservadoras en la cúspide de las estructuras de clase, eclesiásticas y políticas. En los tiempos modernos, la Iglesia anglicana ha declinado sensiblemente, pues la Iglesia unida ecuménica, formada por metodistas, congregacionistas y presbiterianos, ha surgido como la entidad protestante más grande.

Por otro lado, en Estados Unidos la tradición y la ley subrayan la separación entre la Iglesia y el Estado. La gran mayoría de los estadounidenses pertenecen a las sectas protestantes "no conformistas", que se opusieron a la Iglesia estatal establecida en Inglaterra. Estos grupos tienen una estructura congregacional y promueven el concepto de la relación personal con Dios. Tocqueville señaló que todas las organizaciones religiosas estadounidenses son minoritarias; de aquí su interés en la libertad y en un Estado débil.

Así como las prácticas religiosas y las instituciones pueden reforzar las orientaciones valorativas generales que prevalecen en una comunidad nacional, así también estas últimas pueden influir en las primeras, como lo demuestra un estudio comparativo sobre la Iglesia católica en América del Norte. El sociólogo Kenneth Westhues señala que "la Iglesia estadounidense ha aceptado el papel de la asociación voluntaria..." En consecuencia, la Iglesia católica en Estados Unidos ha tomado muchas de las características del protestantismo, incluido el fuerte acento en la moralidad individual. Como resultado, el Vaticano ha desaprobado de algún modo a la Iglesia estadounidense y en los hechos no la ha tratado tan bien como a su correlativa canadiense en términos de honores (número de cardenales y santos).

La religión en ambos países se ha vuelto más secular, coinci-

dencia con la urbanización y educación crecientes. En Quebec el catolicismo modificó la naturaleza de su compromiso corporativo, de estar vinculado con los valores agrarios y elitistas antiindustriales, pasó a aceptar las creencias socialistas de izquierda. Una encuesta de opinión señala que los católicos francohablantes han abandonado muchas de sus creencias frente a los puritanos valores jansenistas, especialmente en la medida en que afectan la conducta sexual y el tamaño de la familia. Tendencias similares se observan en las otras dos importantes iglesias canadienses: la anglicana y la unida. Aunque tales tendencias secularizadoras pueden, en general, observarse en ambos países, han sido menos visibles en Estados Unidos, particularmente entre los protestantes evangélicos, que son mucho más fuertes al sur de la frontera que al norte. Según datos de algunas encuestas, los estadounidenses son más proclives que los canadienses a asistir regularmente a la iglesia y a adherirse a las creencias fundamentalistas. En estos datos hay un patrón consistente: con mucho, son más numerosos los estadounidenses que manifiestan tales sentimientos que los canadienses en general, aunque los anglohablantes tienen mayores probabilidades de sostener tales posturas que los que hablan francés. En congruencia con las diferentes prácticas y creencias religiosas, los estadounidenses son más puritanos que los canadienses, y los francohablantes, más tolerantes con el comportamiento sexual.

Ley y desviación

La preocupación de los Padres Fundadores de Canadá por la "paz, el orden y el buen gobierno", asentada en el preámbulo a la Constitución de 1867, implica el control y la protección de la sociedad. Los postulados de los forjadores de Estados Unidos, "vida, libertad y búsqueda de la felicidad", sugieren la defensa de los derechos del individuo. El compromiso estadounidense con los derechos del individuo, aun los disidentes políticos y los acusados de delinquir, es inherente al modelo del "proceso justo" que incluye varias limitaciones constitucionales al poder de la policía y los fiscales. El modelo del "control del crimen", que predomina en Canadá y Europa, recalca el mantenimiento de la ley y el orden y es menos protector de los derechos del acusado y de los individuos en general.

En Estados Unidos el menor respeto y la deferencia acordados en la ley son inherentes a un sistema que pondera el igualitarismo y no difunde el elitismo. La mayor ilegalidad y corrupción en Estados Unidos puede también atribuirse en parte a la mayor importancia que se da al éxito personal. Conforme a esta orientación, señala Robert Merton, "el mandato moral para alcanzar el éxito presiona entonces para llegar a él por medios honrados si es posible, y deshonestos, si es necesario".

Los estadounidenses son más proclives que los canadienses a cometer delitos como asesinato, robo y violación y a ser arrestados por el uso de drogas ilegales como el opio y la cocaína. Por ejemplo, en 1987 la tasa de asesinatos en Canadá fue de 2.5 por cada 100 000 habitantes; en Estados Unidos fue de 8.3. Este país no sólo tiene una tasa de homicidios mucho mayor que Canadá; también la violencia política es considerablemente más alta.

Las menores tasas de criminalidad y violencia en Canadá están acompañadas de un mayor respeto por la policía y un apoyo superior a la legislación de control de armas. En Estados Unidos la posesión de éstas se considera un "derecho" ligado a la garantía constitucional establecida para proteger a los ciudadanos del Estado. La base de la política canadiense es la creencia de que "la propiedad de armas ofensivas o de pistolas es un privilegio, no un derecho"; por tal razón, este país tiene muchas menos armas que su vecino del sur.

En los ochenta Canadá estuvo inmerso en un proceso de cambio de sus preceptos fundamentales. Con la incorporación de una amplia Carta de Derechos y Libertades en la nueva Constitución de 1982 se pretendía dar base –ausente en la Ley para la Norteamérica Británica– a la intervención judicial para proteger los derechos individuales y las libertades civiles, que las cortes canadienses han empezado a practicar activamente. La Carta, sin embargo, no es la Declaración de Derechos estadounidense. Si bien muchas restricciones a la acción gubernamental pueden comparársele, todavía no es tan protectora de los individuos acusados de delitos. Como apunta el sociólogo Edgar Friedenberg, la "Declaración de Derechos estadounidense establece que no se puede arriesgar la vida o la integridad de ninguna persona dos veces por el mismo delito. En la Carta de Derechos y Libertades canadiense una previsión similar se hace nugatoria cuando se estipula que el proceso no se considera concluido hasta que la Corona ha agotado sus derechos de apelación (de una absolución)...".

Con la Carta, la ley canadiense aún mantiene algo del tradicional interés por los derechos colectivos o de grupo. La Constitución de 1867 contenía normas para proteger a minorías lingüísticas y religiosas específicas. La Carta protege muchos derechos individuales, pero aún gozan de preeminencia "los derechos colectivos de las minorías...". Éstos incluyen los derechos aborígenes y la igualdad jurídica de los sexos. La Carta también autoriza explícitamente programas de acción que los validan. La Constitución permite que el Parlamento o las legislaturas provinciales invaliden derechos individuales, pero no así los grupales.

No sorprende que se puedan distinguir los análisis sobre las diferencias entre las economías canadiense y estadounidense según la importancia que se dé a los factores estructurales o culturales. La explicación estructural de la riqueza estadounidense recalca las ventajas de los colonizadores que ocuparon un continente abierto al desarrollo, con enormes recursos agrícolas, ganaderos y mineros. En este entorno compartido, el mayor tamaño del mercado de Estados Unidos ha dado a los negocios en este país una ventaja considerable con respecto a Canadá.

En contraste, la interpretación cultural señala la congruencia detectada por Max Weber entre la ética protestante sectaria y la capitalista, que se refleja en la presencia de una población más trabajadora y maximizadora del capital al sur de la frontera. Canadá, como se señaló, ha sido menos protestante sectaria que Estados Unidos y, de conformidad con la tesis de Weber, se ha desarrollado con más lentitud. La lógica weberiana también señala que Quebec y el sur de Estados Unidos fueron económicamente menos avanzados debido, respectivamente, al catolicismo y a la esclavitud y sus residuos en valores y estructuras. Al recordar sus impresiones de una breve visita a América del Norte en 1888, Federico Engels subrayó la aguda diferencia entre el "espíritu de los estadounidenses" y el de los canadienses. Señaló que al norte de la frontera "uno imagina que está en Europa de nuevo, y luego uno piensa que está en un país positivamente retrógrada y decadente. Aquí se ve qué tan necesario es el febril espíritu especulativo de los estadounidenses para el rápido desarrollo de un nuevo país", y señaló que, para crecer, Canadá tiene la "necesidad económica de una infusión de sangre yanqui".

La naturaleza de la sociedad canadiense ha afectado la manera en que sus ciudadanos han hecho negocios. La evidencia histórica y estudios recientes indican que los empresarios de Canadá han sido menos agresivos y menos innovadores, y que aceptan menos riesgos que los estadounidenses. Al evaluar los obstáculos a la innovación el Consejo de la Ciencia de Canadá resaltó que el mayor de ellos es la "prudencia" de los canadienses. Esta observación se refuerza en algunas encuestas de opinión, de cuyos datos se desprende que es más probable que los estadounidenses expresen actitudes que reflejan mayor absorción de los valores del sistema industrial de negocios. Los canadienses son algo más hostiles a la empresa privada que sus vecinos.

Los canadienses han estado mucho más dispuestos que los estadounidenses a acudir al Estado para manejar asuntos económicos y de otro tipo. Por su orientación *tory* y menor población con respecto a su territorio, el Estado desempeña un papel mayor en la economía desde la Confederación. En 1987, la proporción del PIB canadiense en manos del gobierno fue de 47%, frente a 37% en Estados Unidos. Y si bien en ambos países hay algunas industrias de propiedad estatal, en Canadá esto ha sido mucho más común. De acuerdo con John Mercer y Michael Goldberg, en esta nación "de 400 empresas industriales líderes, 25 estaban controladas por los gobiernos federal o provinciales... y 9 de las 25 principales instituciones financieras fueron de estos últimos o estuvieron controladas por ellos..." Aunque por abajo de la norma de los países de la OCDE, los subsidios canadienses a los negocios y al empleo en la empresa pública fueron durante los setenta cinco veces superiores a los de Estados Unidos.

En las políticas de bienestar ocurren variaciones similares. Robert Kudrle y Theodore Marmor concluyen que Canadá adoptó antes que Estados Unidos políticas de bienestar específicas, las cuales tienden a ser "más avanzadas en términos del desarrollo del programa, cobertura y beneficios". Al buscar la explicación de estas variaciones resaltan las diferencias ideológicas: "En cada área de política resulta que la opinión del público y de la élite... [ha sido] más favorable a la acción estatal en Canadá que en Estados Unidos".

En las diferencias relacionadas con la afiliación partidaria en ambos países también sobresalen las variaciones nacionales cruzadas. Canadá tiene un partido socialdemócrata electoralmente viable: el Nuevo Partido Democrático, que refleja en parte la fuerza de la tradición *tory*-estatista y la mayor orientación colectivista del país. Robert Presthus –analista político canadiense–, al resumir diversos estudios de servidores públicos de alto nivel y de legisladores federales, estatales y provinciales, concluyó que durante los setenta los legisladores liberales canadienses tuvieron una calificación mucho más alta en liberalismo económico que los demócratas de Estados Unidos, y los conservadores canadienses estuvieron por encima de los republicanos estadounidenses. Los dos últimos estuvieron más abajo que los liberales y demócratas en materia de liberalismo económico, pero los conservadores canadienses superaron a los demócratas de su vecino país.

Estratificación

Muchos estudios comparativos sobre América del Norte se refieren implícita, si no explícitamente, a las variaciones en la estratificación, patrones de sentimientos de clase, jerarquía e inequidad. Goldberg y Mercer concluyen que "los canadienses son mucho más tolerantes a las élites gobernantes y a los oligarcas que los estadounidenses". En un estudio de dos comunidades situadas a diferentes lados de la frontera, los sociólogos Craig Crawford y James Curtis informan que en una escala de orientación a la élite los estadounidenses están más abajo que los canadienses y en una posición más alta si la escala se orienta al éxito personal. Neil Guppy, otro sociólogo canadiense, ha estudiado el grado de consenso en toda la jerarquía social en cuanto a los rangos de prestigio que se asignan en muestras nacionales cruzadas a diferentes ocupaciones. Concluyen que la evidencia apoya el argumento de que "en Estados Unidos se da menos importancia a los patrones jerárquicos de deferencia".

Las encuestas nacionales cruzadas de los últimos 15 años apuntan a fuertes y continuas diferencias entre estadounidenses y canadienses en cuanto al apoyo a la meritocracia, en contraste con la igualdad del resultado. Por tanto, no sorprende que los estadounidenses, más orientados al éxito, hayan dado más importancia a la educación como el mecanismo primordial de la movilidad social que los canadienses, quienes se muestran más comprometidos con las políticas redistributivas. Las diferencias entre la tradición elitista *tory*-socialdemócrata y el clásico liberalismo populista del *laissez-faire* se reflejan en la mayor importancia que se da en el norte al bienestar apoyado por el Estado y a la igualdad del grupo.

En el ámbito parlamentario Canadá ha estado mucho menos dividido que Estados Unidos respecto a los esfuerzos para apoyar la salud pública o las políticas de protección a las minorías y a las mujeres.

Canadá, como el Reino Unido, incorpora de manera desproporcionada a sus élites de negocios y político-administrativas a quienes carecen de educación profesional o técnica. Los estudios sobre líderes en los negocios muestran que los canadienses no sólo tienen menos educación especializada que los estadounidenses, sino que también es más probable que tengan antecedentes sociales elitistas. Hacia mediados de los setenta 61% de los grandes ejecutivos canadienses provenían de la clase alta; en el caso estadounidense la relación fue de 36%. Se obtuvieron resultados similares en estudios realizados a fines de los sesenta y durante los setenta con servidores públicos de alto rango.

En la variación nacional cruzada estos hallazgos en la estratificación y conducta de la élite son relevantes para conocer la fuerza de los sindicatos y la presencia o ausencia de partidos socialistas o socialdemócratas electoralmente viables. Mientras Canadá queda atrás de Europa en ambos, su movimiento sindical ha incluido una proporción significativamente mayor de fuerza de trabajo no agrícola que el de Estados Unidos desde 1918 hasta el presente (35 y 17 por ciento hacia fines de los ochenta). Aún más, los funcionarios laborales canadienses de manera reiterada apoyaron desde comienzos de siglo el principio de la acción politicosindical independiente y favorecieron mucho más la intervención del Estado que los líderes sindicales estadounidenses. Aunque la gran mayoría de los sindicalistas de ambos países alguna vez pertenecieron a las mismas uniones internacionales (40% de los de Canadá aún permanecen en ellas), los afiliados han variado su ideología según sus tradiciones nacionales.

Los valores y la estructura social estadounidenses fomentan el libre mercado y el individualismo competitivo, orientación que no es congruente con la conciencia de clase, el apoyo a los partidos socialistas o socialdemócratas o un fuerte movimiento sindical. El país cambió durante la gran depresión, la cual introdujo un "matiz socialdemócrata" en las políticas partidistas estadounidenses plasmadas en el bienestar y la planeación del *New Deal*. Pero los resultados electorales de 1952 a la fecha (siete victorias republicanas en diez elecciones presidenciales) y los hallazgos de las encuestas de opinión indican que la prosperidad económica de la posguerra ha dado a los estadounidenses una fe renovada en su país como una sociedad meritocrática abierta. Ha declinado el apoyo al estatismo, la nacionalización de industrias y el socialismo. De 1955 al presente también ha caído la afiliación sindical: de un tercio de la fuerza de trabajo ocupada no agrícola a una sexta parte hacia 1990.

En contraste con la experiencia estadounidense, en Canadá la prosperidad económica de la posguerra no precipitó el regreso a los valores del liberalismo clásico porque nunca constituyeron una tradición nacional. Todos los partidos políticos canadienses, incluyendo a los conservadores, siguen comprometidos con un activo Estado de bienestar. El primer ministro Brian Mulroney se refirió a él como "nuestra sagrada obligación". A pesar de las mejores condiciones económicas, el socialismo canadiense ha mantenido presencia nacional y por lo general logra entre un quinto y un cuarto del voto en el Canadá de habla inglesa; en 1988 logró 43 escaños en la Cámara de los Comunes. La socialdemocracia ganó un nuevo bastión en el Canadá francohablante con el ascenso del Parti Québécois, que ha gobernado o ha sido un importante partido de oposición desde los setenta.

Mosaico y crisol: centro y periferia

El particularismo de Canadá que privilegia las afiliaciones grupales en oposición al universalismo estadounidense, se refleja en: *a)* el concepto canadiense de "mosaico", aplicado al derecho a la supervivencia cultural de los grupos étnicos, en contraste con la noción estadounidense de "crisol de razas"; *b)* la mayor recurrencia y supervivencia en Canadá de partidos terceristas de fuerte base regional que en Estados Unidos, y *c)* la mayor fortaleza de las provincias en la unión canadiense, comparada con la debilidad relativa de los estados y la nacionalización de los partidos, esto es, la declinación del regionalismo en Estados Unidos.

El mayor apoyo a la perpetuación de las culturas minoritarias en Canadá, derivado del compromiso original de garantizar los derechos de los francohablantes y los católicos, ha repercutido en grupos tan diversos como los pueblos autóctonos, los judíos y los menonitas. La Carta de Derechos y Libertades de 1982 señala explícitamente a los "pueblos indios, inuits y métis de Canadá" como sujetos de protección especial y garantiza los derechos pactados con los aborígenes en otras épocas. Las comunidades canadienses nativas, más numerosas y apoyadas por los valores del multiculturalismo, han corrido mejor suerte que sus similares en Estados Unidos.

Los judíos canadienses están mucho mejor organizados que los estadounidenses. Una sola organización nacional, el Congreso Judío Canadiense, representa a todos los judíos de esa nacionalidad, mientras que no hay grupo comparable en Estados Unidos. El pequeño tamaño de la comunidad judía en Canadá debería favorecer una mayor asimilación, pero el acento que se pone en la organización particularista grupal aparentemente ayuda a perpetuar una comunidad judía canadiense más solidaria.

Los dos países norteamericanos tienen ahora más disparidades que antes con respecto a la importancia del gobierno federal y de los estatales y provinciales; el poder de los últimos ha declinado en Estados Unidos, pero se ha incrementado en Canadá. Un analista político estadounidense, Samuel Beer, sostiene que la modernización política y económica trae consigo un crecimiento de la autoridad central y una reducción de los poderes

estatales y provinciales, y cita a Estados Unidos como ejemplo de este proceso. Pero en Canadá, como señala Donald Smiley, "la modernización no ha conducido a la centralización del... sistema federal, sino más bien al poder, el reforzamiento y la competencia de las provincias. Además, las provincias donde la modernización ha avanzado más rápidamente son las más insistentes en cuanto a preservar y extender su autonomía".

A este respecto, las diferencias entre los dos países se aprecian de manera impresionante en los ingresos gubernamentales. Mientras las autoridades federales estadounidenses controlan la mayor parte de los fondos recaudados y ejercidos por los gobiernos estatales y locales, en términos fiscales Canadá es una federación muy descentralizada: las provincias y municipalidades exceden al gobierno federal en cuanto al gasto y el ingreso fiscal. En 1985, la participación federal en el total de los ingresos fiscales canadienses, sin incluir los fondos de seguridad social, fue de 47.6%; en Estados Unidos la cifra equivalente fue 56.3 por ciento.

Las provincias canadienses se han mostrado también más dispuestas que los estados de su vecino del sur a desafiar el poder del gobierno federal. Los movimientos secesionistas han sido recurrentes en este siglo no solamente en Quebec, sino también en parte de las provincias marítimas, las Praderas y Columbia Británica. El sentimiento público en Canadá es más territorial que en Estados Unidos.

La discrepancia entre la experiencia de los dos países ha conducido a los científicos sociales a preguntarse qué está en el fondo de estos desarrollos contradictorios. Dos variables parecen las más importantes. Una es el papel de los francocanadienses. Las provincias de habla inglesa más pequeñas han podido proteger su autonomía porque Quebec siempre ha estado al frente de la lucha por un mayor poder provincial. La otra causa es el efecto de la diferencia entre el sistema estadounidense presidencial-congregacional y el modelo parlamentario británico. La mayor propensión de las provincias canadienses a entrar en disputas frecuentes con el gobierno federal y a generar terceros partidos puede explicarse porque los intereses regionales no están tan bien protegidos en el Parlamento como en el Congreso.

Dadas las diferentes consecuencias entre la disciplina del partido nacional que impone el parlamentarismo y el sistema presidencial de división de poderes (que en Estados Unidos permite a los miembros del Congreso votar contra los líderes de su partido, incluyendo al presidente), los canadienses están forzados a encontrar fuera de la Cámara de los Comunes una manera de expresar sus especiales necesidades regionales o de grupo. Con frecuencia la solución canadiense ha consistido en apoyar en el ámbito provincial a partidos diferentes de los que se respaldan nacionalmente, de tal manera que los gobiernos provinciales puedan asumir las tareas de la representación regional que en Estados Unidos realizan bloques de intereses congrecionales pluripartidistas.

Conclusión

Hay poca duda de que, sin considerar cuánta importancia se dé a los factores estructurales o culturales para explicar sus variaciones, Canadá y Estados Unidos aún se diferencian de manera considerable. Es cierto que desde la segunda guerra mundial los significativos cambios en la productividad económica, la urbanización, la educación y las tasas ascendentes de movilidad social han reducido las distancias estructurales. Pero en materia de valores y conducta las diferencias no han declinado de manera semejante. Allende la frontera subsisten importantes semejanzas en un amplio rango de condiciones sociales. Estas variaciones en valores y conducta pueden vincularse a diversas reacciones opuestas frente a la revolución de independencia de Estados Unidos.

Estados Unidos y Canadá permanecen como dos naciones formadas en principios de organización diferentes. Aunque algunos discreparán no queda mucho por discutir. Como Margaret Atwood concluye: "Los estadounidenses y los canadienses no son lo mismo; son producto de dos historias muy diferentes, de dos situaciones muy diferentes".

Bibliografía

Keith G. Banting (ed), *State and Society: Canada in Comparative Perspective*, University of Toronto Press, Toronto, 1986.

Charles F. Doran y John H. Sigler (eds.), *Canada and the United States: Enduring Friendship, Persistent Stress*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1985.

Stanley Fogel, *A Tale of Two Countries: Contemporary Fiction in English Canada and the United States*, ECW Press, Toronto, 1984.

Edgar Friedenberg, *Deference to Authority*, M.E. Sharpe, White Plains, Nueva York, 1980.

Roger Gibbins, *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States*, Butterworths, Toronto, 1982.

Michael A. Goldberg y John Mercer, *The Myth of the North American City: Continentalism Challenged*, University of British Columbia Press, 1986.

Robert T. Handy, *A History of the Churches in the United States and Canada*, Oxford University Press, Nueva York, 1972.

Louis Hartz, *The Founding of New Societies*, Harcourt, Brace and World, Nueva York, 1964.

Gad Horowitz, *Canadian Labour in Politics*, University of Toronto Press, Toronto, 1968.

Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Routledge, Nueva York y Toronto, 1990.

The First New Nation: *The United States in Historical and Comparative Perspective*, Basic Books, Nueva York, 1963.

Alex C. Michalos, *North American Social Report: A Comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974*, 5 vols., D. Reidel, Dordrecht, 1980-1982.

Robert Presthus (ed.), *Cross-National Perspectives: United States and Canada*, E.J. Brill, Leiden, 1977.

Richard A. Preston (ed.), *Perspectives on Revolution and Evolution*, Duke University Press, Durham, North Carolina, 1979.

Mildred Schartz, *The Environment for Policy-Making in Canada and the United States*, C.D. Howe Research Institute, Montreal-National Planning Association, Washington, 1981.

Los años de Mulroney: el fin de una era apacible

PEDRO CASTRO MARTINEZ*

Las elecciones de octubre de 1993 constituyen un punto crucial en la historia contemporánea de Canadá por la presencia de un electorado dispuesto a romper los moldes tradicionales de su participación política. En varios estratos de la vida canadiense están presentes dos fuerzas: un extendido escepticismo frente a la cosa pública y la convicción de que se requieren nuevas formas de solución de los problemas. Todos están de acuerdo en que un ciclo se ha cerrado: el de los ocho años y medio del gobierno de Brian Mulroney, aunque su legado permanece vivo y es factor de importancia fundamental, un punto de partida para el futuro de Canadá. Con el propósito de echar luces sobre el tiempo canadiense, especialmente en la era posterior a Mulroney, este ensayo intenta contribuir al balance de un gobierno, de un líder y, en consecuencia, de una época.

La herencia política

En 1984, la victoria de Brian Mulroney al frente del Partido Conservador Progresista (PCP) rompió la mala racha que había afectado a esta organización. Durante la mayor parte de la posguerra los conservadores solamente gobernaron el país en un par de ocasiones. Pero con Mulroney, a pesar de sus divisiones pasadas (por ciertas cuestiones, como el bilingüismo oficial), los conservadores lograron la victoria federal, que refrendaron en 1988.

Brian Mulroney, un quebequense bilingüe de ascendencia franco-irlandesa, forjó su personalidad con las cualidades del *self-made man* a partir de orígenes modestos. A pesar de que nunca alcanzó un puesto por elección popular, ganó fama como buen negociador en problemas sindicales. Uno de sus más importantes logros data de 1975, cuando actuó como mediador en el conflicto de la industria de la construcción en Quebec. De 1977 a 1983 fue presidente de la compañía estadounidense Iron Ore con sede en Canadá, cargo que abandonó para aceptar la dirección del PCP y preparar las elecciones. Contaba con las virtudes idóneas para ganar el apoyo de los dos mayores y difíciles conglomerados electorales: la comunidad de habla francesa de Quebec y la suma de grupos étnicos diversos, particularmente de Toronto.

Cuando el PCP hizo de la palabra "cambio" el lema de su campaña electoral de 1984, detrás del concepto la idea fundamental era impulsar otra forma de liderazgo. La victoria de Mulroney ese septiembre fue quizás menos sorpresiva que su designación como líder del partido. En las elecciones generales de 1984 reunió entre 42 y 69 por ciento del voto popular en cada provincia (en Quebec obtuvo 50%) y, por ende, la mayoría absoluta. En un Parlamento compuesto por 282 diputados, los conservadores alcanzaron 211 escaños.

La poderosa influencia de la economía estadounidense incrementó, sin duda, el interés de los electores canadienses en elegir un gobierno capaz de repetir el entonces "milagro" de la *Reagonomics*. También estaban hartos de Trudeau y de su fallido experimento autonomista y antiestadounidense. Ese *enfant terrible* de la política canadiense, con su forma individualista y un tanto excéntrica de gobernar, cosechó la antipatía de importantes sectores de su país. Sin embargo, aparte de otros problemas más concretos, como los afanes casi independentistas de la

* *Área de Procesos Políticos del Departamento de Sociología, de la Universidad Autónoma Metropolitana. Vicepresidente de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses.*

provincia francohablante de Quebec, los aspectos económicos fueron un factor determinante para que los conservadores (*tories*) arribaran al poder después de casi 21 años ininterrumpidos de gobierno liberal.

La victoria de Mulroney sólo tiene como precedente la de su mentor y padrino, John Diefenbaker, quien en 1958 dio a su partido 208 de los 265 escaños de la Cámara de los Comunes en el Parlamento de Ottawa. Sin embargo, dicho triunfo duró poco y los conservadores únicamente volvieron al poder durante nueve meses en 1979, bajo el gris liderazgo de Joe Clark. En 1984 el PCP dio muestras de adaptabilidad a las nuevas circunstancias de Canadá y asumió un pragmatismo convincente que le llevó por rumbos no transitados hasta entonces (sobresale la buena disposición hacia Estados Unidos y sus políticas, una verdadera novedad en la historia del partido). Por lo demás, los *tories* lograron escaños en las provincias marítimas, Ontario, el Occidente y Quebec, y en las elecciones de 1987 también los alcanzaron en Yukón y los Territorios del Noroeste.

En esta nueva fase el PCP acentuó sus rasgos de partido antidoctrinario y ajeno a los rígidos moldes que le caracterizaron en el pasado.[1] También se mostró coherente con su concepción "no ideológica de los problemas de la organización política y económica". Con firmeza, el partido se pronunció en favor del sistema de libre empresa, pero también de la intervención gubernamental en la economía para proteger amplios intereses colectivos.[2]

El liderazgo de Mulroney se hizo patente en la construcción de una alianza entre los líderes de su partido en Quebec, las provincias occidentales y Ontario, la cual fue la base principal de su encumbramiento y desempeño políticos. Así, Mulroney transformó el PCP en una institución nacional en un país donde el regionalismo partidario es casi una constante. Es importante señalar que la relación personal de Mulroney con Quebec fue crucial en su carrera política. Su cuna (Baie-Comeau, Quebec), su impecable bilingüismo y su biculturalismo nato le ayudaron a imponerse en el Partido Conservador, formación casi inexistente en la *Beau Province* en los años sesenta y setenta. En su empeño por ganar allí los comicios de 1984, Mulroney negoció con nacionalistas y separatistas. Sin embargo, su ruptura con Lucien Bouchard (exembajador en Francia y connotado nacionalista quebequense) después de las elecciones de 1988 marcó el inicio de una serie irrefrenable de derrotas. Amigo de muchos años de Mulroney, Bouchard fue ministro del Ambiente en el gobierno federal *tory* y encargado del llamado Green Plan; además, apoyó públicamente el Acuerdo de Meech Lake. En mayo de 1990 se inconformó con las maniobras constitucionales de su jefe, por lo que renunció al gabinete y al Partido Conservador. El hombre que en 1980 luchó por la fórmula "soberanía-asociación", que luego aceptó el patronazgo del partido *tory* y el "federalismo renovado", se volvió en contra de su amigo y protector. En junio de 1990, poco después del fracaso del Acuerdo de Meech Lake, formó un grupo legislativo en la Cámara de los Comunes llamado Bloc Québécois, con el objetivo de "promover los intereses y aspiraciones profundas de Quebec". Asimismo, se proclamó como el vocero único de quienes, más allá de sus filiaciones partidarias, han buscado "hacer de Quebec un estado soberano, pluralista y abierto al mundo".[3] Declaró que sólo aceptaría un acuerdo similar al de Maastricht, que diera a Quebec la soberanía política dentro de la esfera económica canadiense. El fracaso de las iniciativas constitucionales, señaló Bouchard, muestra que la separación es la única manera de reconciliar el interés de un gobierno central fuerte por parte de los canadienses anglohablantes con los anhelos de soberanía de Quebec.[4]

Brian Mulroney heredó de Trudeau el candente problema de las relaciones de poder entre el gobierno nacional y las provincias. Si bien en Canadá el regionalismo ha sido siempre un factor permanente de tensión y juego político, a partir de la hegemonía liberal adquirió un nuevo carácter. Por la vastedad del país, la baja densidad de población y los desequilibrios económicos, las provincias tienen intereses diversos, con frecuencia difíciles de conciliar. Así, por ejemplo, existe la creencia extendida de que las Praderas y el Occidente en general, ricos en recursos naturales, han sido explotados por las políticas federales que benefician la parte central y oriental de Canadá. Sin ser del todo cierto, las provincias occidentales se han considerado un mercado cautivo de los productos industriales de Ontario y Quebec y un proveedor de energéticos baratos. El Programa Nacional de Energía (PNE) ilustra lo irreconciliable de los diversos intereses. Durante la crisis energética de los setenta el gobierno liberal de Pierre Trudeau intentó detener los crecientes costos de petróleo y el gas mediante leyes y programas que protegieran la economía nacional. Sin embargo, estas medidas impidieron que el Occidente obtuviera mayores beneficios de sus recursos vía precios de mercado. El enojo y la alienación de la provincia de Alberta respecto de Ottawa y el resto del país fue el resultado de la medida liberal.

La caída de los precios del petróleo aminoró el sentimiento de frustración del Occidente. Con el triunfo de los conservadores en 1984, sectores políticos de esta región creyeron que al fin obtendrían una representación fuerte y eficaz en el gobierno.

1. Robert J. Jackson, Doreen Jackson y Nicolas Baxter-Moore, *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*, Prentice-Hall Canada Inc., Scarborough, Ontario, 1986, p. 440.

2. Charles Taylor, *Radical Tories: The Conservative Tradition in Canada*, Anansi, Toronto, 1982, p. 211.

3. Robert J. Jackson y Doreen Jackson, *Stand up for Canada: Leadership and the Canadian Political Crisis*, Prentice Hall Canada, Inc., Scarborough, Ontario, 1992, p. 201.

4. Christopher Chipello, "Quebec Separatist Get Their Big Break with Mulroney's Deaperture as Premier", *The Wall Street Journal*, 4 de marzo de 1993.

Esta expectativa se cumplió en poco tiempo. Mulroney restituyó la armonía entre Ottawa y las provincias ricas en petróleo liquidando el PNE, al cual sustituyó por un nuevo acuerdo de división de ingresos que había sido fuente de disputas interminables durante el período de Trudeau.

A pesar de tal solución hubo secuelas políticas. Durante las elecciones de 1988 surgió un movimiento de protesta encabezado por Preston Manning, el llamado Partido de la Reforma (Reform Party), que obtuvo 15% de los votos en Alberta y alteró la competencia entre los conservadores y el Nuevo Partido Democrático (New Democratic Party) a lo largo y ancho del Occidente. Por otro lado, en su afán por mantener equilibrios, al inicio de su mandato Mulroney dio por terminado el conflicto sobre los depósitos petroleros en la plataforma continental cediendo la mayor parte de los ingresos potenciales a Terranova. No obstante, preservar una relación adecuada entre Ottawa y las provincias representó un constante dolor de cabeza para el gobierno federal. En 1990 Mulroney limitó unilateralmente el crecimiento de las transferencias federales a las provincias y provocó la repulsa de las capitales provinciales. La firma del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) en 1988 incorporó nuevos ingredientes al de por sí complicado ambiente político regional. El ALC desató reacciones negativas de gobiernos provinciales como los de Ontario y la Isla Príncipe Eduardo. En ocasiones, complacer a una provincia provocaba el disgusto de otra. Cuando la disputa por un contrato para el mantenimiento de los jets caza CF-18 entre la Canadian Ltd. de Montreal y la Bristol Aerospaces Ltd. de Winnipeg se resolvió en favor de la primera, las provincias del Occidente se mostraron inconformes, reacción que sin duda favoreció el surgimiento del Partido de la Reforma.

La herencia en política exterior

Brian Mulroney revirtió de manera notable la política exterior del gobierno liberal respecto de Estados Unidos. Pierre Elliot Trudeau siguió la llamada "tercera opción", que buscaba una nueva relación de Canadá con su poderoso vecino del sur y el mundo en general.[5]

En esta línea, el gobierno liberal creó la Foreign Investment Review Agency (FIRA) encargada, entre otras cosas, de vigilar las adquisiciones de empresas por parte de los estadounidenses. Trudeau también creó corporaciones de la Corona, como Petro-Canadá, y suprimió exenciones a las publicaciones estadounidenses como un medio para fomentar la cultura canadiense. Sin embargo, el meollo de la política fue la diversificación comercial; un acuerdo de "lazo contractual" con Europa y Japón. Según los planes del gobierno, la dependencia comercial de Estados Unidos, aproximadamente de 70%, se reduciría de manera apreciable.[6]

Por otra parte, la New Energy Policy pretendía lograr la autosuficiencia energética de Canadá; incrementar la propiedad canadiense a 50%, al menos en este sector dominado por el capital foráneo, y asegurar el predominio del gobierno federal en la política petrolera. En el período, la política en la materia fue un elemento clave en la definición de las relaciones entre la federación y las provincias y uno de los indicadores centrales de las relaciones globales del país con Estados Unidos.

La cuestión energética devino en una especie de símbolo, un emblema de la política de Canadá.[7] Sin embargo, la caída de los precios mundiales del petróleo a principios de los ochenta, frustró todos los planes de "canadización" de los energéticos.

El lastimoso estado de la economía obligó al gobierno de Trudeau a mejorar sus relaciones con Estados Unidos, cuestión en la que logró poco éxito. Por lo demás, tuvo que pagar el precio de sus políticas en materia de gasto militar ("Guerra de las Galaxias", Nicaragua, Cuba, la Unión Soviética y la invasión a Granada).

Una vez que los conservadores alcanzaron el poder, decidieron desmantelar las políticas de sus predecesores para preparar un clima favorable a un mayor acercamiento con Washington. En tres meses desapareció la FIRA y en su lugar se estableció la Investment Canada, que en los hechos funcionó como una agencia promotora de inversiones. "Canadá está abierto a los negocios otra vez", declaró Mulroney a finales de 1984 en el Economic Club de Nueva York. En honor a la verdad, su país nunca había estado cerrado a los negocios. Quizás todo lo contrario, pues el grado de propiedad foránea en las industrias era uno de los más altos del mundo: 76% en la química, 100% en las del automóvil y el tabaco; 91% en hulera; 59% en la eléctrica y 63% en la petrolera. Además, 80% de su comercio con Estados Unidos se efectuaba casi libre de arancel.[8]

El 2 de enero de 1988 Mulroney y Ronald Reagan, en un clima de jovialidad irlandesa, firmaron el ALC, un pacto histórico para eliminar las barreras comerciales entre los dos países en un

5. El Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá en ese tiempo, Mitchell Sharp, planteó las posiciones de su país en su famoso documento de las tres opciones: el *statu quo*, la primera; la intensificación de las relaciones con Washington, la segunda, y la diversificación o ruta de menor dependencia de Estados Unidos, la tercera.

6. Don Munton y Dean Swanson, "Rise and Fall of the Third Option: Forecasting Canadian-American Relations in the 1980's", en Brian Tomlin, (ed.), *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Methuen, Toronto, 1978, p. 183.

7. Rodolfo Aguilar Mellado, *La política energética nacionalista de Canadá: el caso de los hidrocarburos 1970-1984*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, 1993, p. 1.

8. Lawrence Martin, *Pledge of Allegiance: The Americanization of Canada in the Mulroney Years*, McClelland & Stewart Inc., Toronto, 1993, p. 72.

La inconformidad de los canadienses se refleja en las encuestas: después de cuatro años de recesión y fuertes pérdidas laborales, un sondeo mostró que 56% de los entrevistados se oponían al TLC, 26% estaba en favor y el resto no sabía

período de diez años a partir de 1989. Casi cuatro años después, en octubre de 1992, Canadá, México y Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Las buenas relaciones de Mulroney con el sistema económico estadounidense proceden, en parte, de la época en que se desempeñó como presidente de la Iron Ore Company; sin embargo, sus detractores se remontan a años anteriores. Según John Sawatsky, autor del libro *The Politics of Ambition*, rico en material sobre la vida de Mulroney, éste se vio influido en su niñez por las deferencias que el coronel Robert McCormick, propietario del *Chicago Tribune* y el *New York Daily News*, tenía hacia él cuando visitaba Baie-Comeau. En cada ocasión, McCormick le pedía a Mulroney que le cantara y cada vez que lo hacía el muchacho recibía un billete de 50 dólares.[9]

Las iniciativas de Mulroney provocaron un acalorado debate nacional; su gobierno fue acusado de comprometer la autonomía canadiense, al exponer su frágil sector manufacturero a la competencia de Estados Unidos. Se dijo además que con el ALC Canadá no logró librarse de las severas leyes estadounidenses de comercio. Las disputas comerciales con su vecino del sur, desde las maderas hasta el acero, siguieron afectando sus relaciones bilaterales.[10] En 1991-1992 la economía canadiense creció sólo 1%, con una tasa de desempleo de 11%. En parte, el problema estaba más allá del control de los conservadores. Desde mediados de los ochenta, la economía creció rápidamente, pero en los primeros años de la presente década la recesión afectó a la mayoría de los países industrializados. Sin embargo, los conservadores pusieron una presión excesiva sobre la economía: primero Mulroney decidió no introducir programas de ayuda para los trabajadores canadienses durante el proceso de ajuste comercial, y luego, cuando entró en vigor el ALC, el Banco de Canadá elevó las tasas de interés para combatir la inflación. Aunque esta medida cumplió su cometido, también mantuvo alto el dólar nacional, restando dinamismo a las exportaciones.[11] De acuerdo con datos de los sindicatos, de 1988 a 1992 las políticas conservadoras provocaron la pérdida de 350 000 empleos en la industria manufacturera, el cierre de fábricas o la reducción en el tamaño de las empresas. Aunque la recesión y el ajuste industrial explican en parte tal estado de cosas, es cierto que el ALC provocó su agravamiento.

Hay quienes sostienen que el TLC demolerá todavía más la industria manufacturera de Canadá, especialmente en Ontario.[12] La inconformidad de los canadienses se refleja en las encuestas: después de cuatro años de recesión y fuertes pérdidas laborales, un sondeo mostró que 56% de los entrevistados se oponía al TLC, 26% estaba en favor y el resto no sabía.[13] Como se señaló, es imposible determinar el efecto preciso del ALC en la economía de Canadá, si bien la responsabilidad de la política y el desempeño económicos es, en última instancia, del gobierno conservador. Durante las elecciones de 1988 el ALC se convirtió en asunto principal. Los dos partidos de oposición lo atacaron acremente; pero a pesar de ello Mulroney ganó las elecciones con 42% de los votos y siguió adelante con el Acuerdo.

El PCP respaldó fervientemente a su líder durante todo el proceso de acercamiento político y comercial con Estados Unidos. Para ellos, el libre comercio y los lazos que el primer ministro Brian Mulroney forjó con Washington constituyen logros dignos de encomio. Alrededor de 84% de los *tories* entrevistados en una encuesta conducida por *Maclean's/Compas* calificó de correcta la política seguida por Mulroney hacia Estados Unidos. Además, 37% de los interrogados consideró el ALC como el mayor logro del gobierno de Mulroney, mientras 17% lo vio

9. Robert J. Jackson y Doreen Jackson, *op. cit.* p. 137.

10. Gordon Ritchie, "Canadá, principal víctima de la oleada proteccionista de Estados Unidos: fricciones, pese al acuerdo comercial", *Excélsior*, 9 de marzo de 1992.

11. Mary Janigan, "Judgment Day: Turbulent Times Polarized the Country", *Maclean's*, 8 de marzo de 1993, pp. 28-29.

12. "Canada' Wilting Flowers", *The Economist*, 27 de febrero de 1993.

13. J. Duncan Edmonds, "Canada's Critical Malaise of the Spirit", *The Wall Street Journal*, 5 de febrero de 1993.

en la reducción del déficit y 7% en las propuestas constitucionales y su política hacia Quebec.[14]

Los asuntos espinosos

Brian Mulroney tuvo dos grandes fracasos durante su gestión: no llevar a feliz término el complicado proceso constitucional y la significativa reducción del déficit gubernamental. Ambos se combinaron con las agrias discusiones sobre la definición de los programas de beneficio social en una era de crisis, asuntos de naturaleza distinta y con efectos políticos diversos.

En 1982 Canadá se separó en forma legal y definitiva del Imperio Británico. Hasta abril de ese año la Constitución vigente era la British North America Act de 1867, documento fundamental de la Confederación signado por la reina Victoria. Canadá logró su independencia en 1931, pero Ottawa pidió a Londres que retuviera el control de la Constitución hasta que el gobierno central y las provincias alcanzaran un acuerdo aceptable para todos. Después de más de cincuenta años de discusiones, el primer ministro Trudeau, con su campaña de "patriación" constitucional, finalmente convenció a las provincias, con la excepción de Quebec, de signar dicho acuerdo en noviembre de 1981. En esta ausencia, sin duda, está el pecado original que llevarían los subsecuentes procesos constitucionales hasta el fracaso del Acuerdo de Charlottetown.

El magno documento proporcionó una fórmula de enmienda y fortaleció el papel de los ciudadanos mediante la Carta de Derechos y Libertades, de clara inspiración estadounidense, profundamente individualista. Aunque la Constitución trató de unificar las leyes de las diez provincias confederadas, la mayoría de los quebequenses juzgaba que no les otorgaba suficiente autonomía para decidir asuntos como la enseñanza, el uso del francés y la elección de una forma idónea de gobierno. La Constitución pasó entonces sin el consentimiento y por encima de las fuertes objeciones del gobierno de Quebec y de todos sus partidos políticos, por lo que –para sorpresa de nadie– fue prácticamente congelada en la segunda provincia más populosa, la única de mayoría francohablante.

Mulroney y los primeros ministros provinciales trataron de solucionar esta omisión. El Acuerdo de Meech Lake de 1987 reconoció a Quebec como una sociedad distinta, cambió la fórmula de enmienda para extender el requerimiento de la unanimidad y permitió a las provincias participar en la nominación de jueces de la Suprema Corte y de senadores. Después del fracaso del acuerdo en junio de 1990 los primeros ministros se reunieron de nuevo y, tras varios meses de difíciles negociaciones, aprobaron el acuerdo de Charlottetown de 1992. Éste reconoció el estatus de Quebec como una sociedad distinta, pero también remplazó el Senado por una cámara compuesta por igual número de miembros de cada provincia; además, reconoció el derecho de los aborígenes al autogobierno. Sin embargo, los canadienses rechazaron el acuerdo en el referéndum de octubre de 1992: 54.8% de los anglohabalntes y 56.6% de los quebequenses dijeron "no".[15]

Los fracasos de Mulroney en torno a las constituciones cerraron un ciclo histórico en Canadá. Lejos de resolver el problema de Quebec, el largo debate sobre la Constitución exarcerbó las tensiones regionales y provocó enfrentamientos entre grupos lingüísticos y étnicos; quizás lo peor fue el creciente sentimiento de alienación de muchos quebequenses. En su afán de satisfacer aspiraciones antinómicas (de Quebec por una mayor autonomía y de los anglohablantes en pro de un federalismo centralizado y respetuoso de la igualdad de sus miembros), el gobierno de Brian Mulroney sólo encontró soluciones no satisfactorias.

En 1984 una de las primeras acciones del nuevo gobierno de Mulroney fue dar a conocer su política económica en el documento "Una nueva dirección de Canadá: una agenda para la renovación económica". Este país –se afirmaba– estaba en crisis económica y la prioridad era reducir la deuda nacional, los déficit anuales y la fuerte intervención del gobierno federal en la economía. Ante el fracaso de la vieja economía mixta, se decía, el gobierno centraría sus esfuerzos en la creación de un sistema más pequeño, descentralizado y desregulado; intentaría fortalecer una economía de mercado y privatizar en lo posible la propiedad estatal. En otras palabras, se comprometía con una filosofía de libre mercado similar a las de Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

En varias ocasiones el gobierno de Mulroney subrayó que la reducción del déficit era uno de los principales objetivos de su mandato. En noviembre de 1984, en una sonada declaración, el ministro de Finanzas, Michael Wilson, delineó los planes en este sentido, incluyendo recortes al gasto por 3 500 millones de dólares. En un plazo relativamente corto, Mulroney liquidó 15 de las 57 corporaciones de la Corona y sus 134 filiales y privatizó 20 más, incluyendo la Havilland Aircraft of Canada Ltd. y la empresa internacional de comunicaciones Teleglobe.

Por otro lado, en mayo de 1985 Ottawa elevó los impuestos empezando con una sobretasa de 5% en el gravamen sobre los ingresos. El 1 de enero de 1991, a pesar de las protestas de muchos canadienses, Mulroney estableció un impuesto de 7% a la mayoría de los bienes y servicios con el apoyo de medidas extremas que incluyeron el aumento de miembros del Senado para lograr su aprobación. No obstante los esfuerzos, la magnitud real del déficit cambió poco: en 1991-1992 fue de 34 600

14. *Maclean's*, 22 de marzo de 1993.

15. "Mantendrán el poder si eligen a un líder que dé su lugar a Quebec", de *Le Monde* para *Excélsior*, traducción por Sofía Miselem, 27 de febrero de 1993.

millones de dólares canadienses, similar al de 1984-1985, que ascendió a 38 500 millones. Sin embargo, como porcentaje del PIB declinó de 8.7 a 5.1 en los mismos años. Aunque el gasto no excedió a los ingresos federales, la deuda nacional continuó en ascenso: de 206 000 millones (46% del PIB) en 1984-1985 a 457 500 millones (63% del PIB) en 1991-1992.

Según Mulroney la deuda creció, sobre todo, por la necesidad de financiar el pago de los intereses de déficit pasados, gasto que alcanzó 41 000 millones sólo en 1991-1992. En realidad, el Primer Ministro heredó las secuelas de la caída de los precios del petróleo y, como la política petrolera del gobierno liberal no respondió a las expectativas del gasto público, dejó un agujero negro en el tesoro federal que se tradujo en déficit y deuda. También la caída económica de 1990 provocó magros ingresos federales, en un entorno en que 1.5 millones de canadienses vivían de la beneficencia pública y cerca de 1.2 millones del seguro de desempleo, además de que muchas industrias tuvieron muy pocas ganancias. El descenso en las recaudaciones gubernamentales y las demandas crecientes de gastos federales no permitieron cumplir las promesas de equilibrio presupuestario. El déficit proyectado para 1993, 34 500 millones de dólares canadienses, es el más elevado desde que los conservadores llegaron al poder. No obstante, las políticas de restricción monetaria –iniciadas antes que en otras naciones industrializadas– lograron reducir la inflación a menos de 2%.[16] Aunque acaso las circunstancias desfavorables que rodearon estos resultados estuvieron fuera del control de Mulroney, los conservadores no aprovecharon la coyuntura favorable que se presentó en algunos años de los ochenta para cortar o disminuir el déficit.[17]

La filosofía de libre mercado afectó los programas sociales. La plataforma electoral de 1984 incluyó la promesa de salvaguardar el sistema de seguridad social como una "sagrada obligación". Empero, en el primer proyecto de presupuesto presentado por los conservadores en mayo de 1985 se preveía eliminar parcialmente la protección contra la inflación, las subvenciones familiares y las pensiones por vejez. Debido a la firme oposición, Mulroney dio marcha atrás en materia de pensiones, pero el daño estaba hecho. En lugar de seguir una estrategia gradualista y negociada, los *tories* se enredaron en difíciles discusiones sobre política social; argumentaban que Canadá no podía darse el lujo de pagar subvenciones familiares y pensiones por vejez a canadienses que gozaban de una buena situación económica. En 1989 gravaron este tipo de pagos y en 1992 abolieron las subvenciones (aunque instituyeron un suplemento para familias de trabajadores pobres). La oposición criticó estas medidas al señalar que el gobierno *tory* concebía la política social como un gasto y no como una herramienta para ayudar a los infortunados y encontrar colocación a los desempleados. De manera tardía, muchos conservadores ahora reconocen que la política social de Canadá requiere un examen minucioso.

La renuncia de Mulroney: ¿qué sigue?

La desconfianza en la política es el factor que ha definido el ánimo de los canadienses en los últimos tiempos del período de Mulroney: sólo 15% de la población aprobaba las gestiones gubernamentales. Deben tomarse en cuenta varios elementos –además del mencionado– para explicar la desilusión pública por la gestión de Mulroney: al mantenerse dos períodos consecutivos en el cargo perdió gran parte de sus primeros atractivos; su tendencia a usar la exageración y la hipérbole, olvidándose de actuar en consecuencia; aceptar y explotar la ideología de la diversidad, y por último, las divisiones regionales del país que, sobre todo en Canadá, a veces influyen negativamente en la gestión del Primer Ministro.[18]

Brian Mulroney, cuyas victorias electorales en 1984 y 1988 dieron la mayoría en el Parlamento a un líder canadiense por primera vez en 35 años, se convirtió también en el primer jefe de gobierno conservador que cedió el cargo a su sucesor de manera voluntaria. Como se dijo, Mulroney tomó medidas impopulares en su intento por llevar a cabo su proyecto de reformas. Sus medicinas fueron severas y su convicción de que los beneficios llegarían más adelante no lograron permear el ánimo de los canadienses. Sus desafíos a los sagrados pilares de las políticas económicas y sociales coincidieron con la recesión más larga y profunda de la posguerra, cuando el desempleo alcanzó un histórico 11%. Después de reconocer su "falta de entusiasmo por la política", Mulroney renunció sin mayor aspaviento y manifestó que debía trasmitir el mando a alguien más. La posibilidad de su retiro comenzó a manejarse desde octubre de 1992, cuando los votantes derrotaron sus propuestas constitucionales. Los rumores alcanzaron su clímax cuando cinco posibles sucesores (incluidas la ministra de Defensa, Kim Campbell, y de Relaciones Exteriores, Barbara McDougal) empezaron a prepararse para la siguiente convención del partido. Pero todavía el 19 de febrero de 1993, Mulroney señaló en la Cámara de los Comunes que se sentía "tan jóven como una flor de primavera".

¿Cuál fue el factor decisivo para que este juvenil primer ministro, de sólo 54 años, modificara repentinamente su postura y cediera el poder? La explicación es sencilla: sondeos de opinión en su provincia natal, Quebec, mostraron una clara ventaja de los liberales y del separatista Bloc Québécois. En el resto del país los conservadores estuvieron 20 puntos atrás de Partido Liberal de Chrétien durante más de un año.[19]

16. Bernard Simon, "Canadá no soportó que Mulroney minara sus pilares sociales", de *Financial Times* para *Excélsior*, traducción de Héctor D. Shelley.

17. Mary Janigan, *op. cit.*, p. 28.

18. Robert Jackson y Doreen Jackson, *op. cit.* p. 136.

19. "Canada Wilting Flowers", *The Economist*, 27 de febrero de 1993, p. 41.

Con la partida de Mulroney los conservadores intentaron mejorar su imagen ante el electorado. El anuncio de su renuncia desató la lucha interna por el liderazgo del Partido Conservador, que finalmente recayó en Kim Campbell, una mujer bilingüe de 45 años originaria de Vancouver, quien fue elegida por 53% de los delegados en la convención de junio de 1993. Aunque se reconoce su talento, es relativamente neófita en política nacional, y por su férrea defensa del libre comercio capturó la atención de Mulroney.[20] Kim Campbell se creó fama de progresista en materia legal cuando encabezó el Ministerio de Justicia y presionó en favor de medidas más estrictas para controlar las armas y de una legislación contra el aborto. Apenas en enero de 1993 Mulroney la designó ministra de la Defensa, después de haber pasado por la cartera de Asuntos Indios. Este nombramiento mandó una clara señal: Mulroney reconocía su talento y la instaló en las filas de sus posibles sucesores. En sus distintos cargos recibió críticas por decisiones como la compra de helicópteros antisubmarinos por 4 400 millones de dólares canadienses. Ya como Primera Ministra, intentó distanciarse del legado impopular de su antecesor para luego llamar a elecciones, una vez que su imagen fuese suficientemente conocida por el electorado.

La salida de Mulroney dejó sin resolver el agudo problema de la unidad canadiense y con pocas perspectivas de lograr el posible acomodo de Quebec al resto del país. El gobierno de la provincia francohablante de Quebec expresó su preocupación por la renuncia de Mulroney, considerado como defensor del federalismo. Claude Ryan, jefe del gabinete de Quebec, señaló que "el federalismo de Canadá está en malas condiciones actualmente y no se sabe qué va a pasar en el futuro; priva una gran inestabilidad".[21] En ocho años como jefe del gobierno federal, Mulroney luchó más que nadie por el acercamiento entre las provincias anglohablantes y Quebec. El primer ministro de la provincia francohablante –Robert Bourassa– colaboró en la reelección de Mulroney y lo apoyó en el debate de reforma constitucional, en un intento por evitar que los quebequenses independentistas consiguieran el apoyo suficiente para separarse del país. La salida de Mulroney alienta al movimiento secesionista, dado que la provincia de habla francesa pierde a su más fuerte aliado en Ottawa.

Tras la caída de Mulroney el asunto de Quebec se enfila a su recta final. Con la derrota del referéndum el Canadá de habla inglesa ha postergado la discusión constitucional; por ahora los aspectos económicos ocupan el centro de los debates. En Quebec la situación se caracteriza por su volatilidad. Las fuerzas soberanistas han desarrollado una estrategia que se completaría en junio de 1995, en la llamada hora cero de la independencia. La batalla se desarrollará en tres contiendas electorales. La primera en los comicios federales de octubre de 1993 en los que el Bloc Québécois planea presentar candidatos propios en Quebec. Este grupo recibirá el apoyo del Parti Québécois, prosoberanista, encabezado por Jacques Parizeau. Se ha especulado que el Bloc Québécois podría ganar la mitad de los 75 escaños que corresponden a Quebec en el Parlamento Federal.

Cualquiera que sea el juicio acerca de Mulroney, no cabe duda de que alteró el panorama político de Canadá a lo largo de una década turbulenta

La segunda contienda será una elección provincial que se efectuará dentro de los próximos doce meses con la independencia como el asunto crucial. El Parti Québécois tiene grandes posibilidades de ganar esta elección, como lo hizo ya en 1976. El anunciado retiro de la política de Robert Bourassa no es una buena noticia para las fuerzas federales; su decisión incrementa las probabilidades de una contundente victoria de los separatistas. Si las predicciones se cumplen el Parti Québécois podría promover un referéndum sobre una cuestión simple: "*Oui*" o "*Non*", que con seguridad sería ganado por los separatistas. Luego seguirían duras negociaciones sobre los términos y las condiciones de algún tipo de separación. Cualquiera que sean los resultados, las actitudes del Canadá de habla inglesa hacia Quebec están cambiando y se percibe un menor apoyo en favor de un acomodo.

Palabras finales

Cualquiera que sea el juicio acerca de Mulroney, no cabe duda de que alteró el panorama político de Canadá a lo largo de una

20. E. Kaye Fulton y Mary Janigan, "The Real Kim Campbell: Intelligent, Brass, Calculating and Often Lonely, She Has Always Been Driven to Succeed", *Maclean's*, 17 de mayo de 1993.

21. "Proyecto de Ley del Tratado, a la Cámara de los Comunes: Wilson", *Excélsior*, 26 de febrero de 1993.

década turbulenta. Durante su gestión promovió un cambio tan drástico que el país se parece poco al que empezó a gobernar el 17 de septiembre de 1984. A diferencia de la mayoría de sus predecesores que gozaron de un electorado más o menos predecible, creyente en la evolución gradual, Mulroney trató de gobernar a Canadá en medio de una profunda revolución social y cerca del colapso económico. Al parecer los canadienses rechazaron el orden de cosas establecido, rasgo que tantas veces han hecho notar estudiosos como Symour Martin Lipset. La autoridad política ya no es más el guardián de "la paz, el orden y el buen gobierno", sino una fuerza que se debe desafiar y vencer. Durante su gobierno Mulroney cosechó más hostilidad y controversia que cualquier otro primer ministro canadiense en el siglo.

Una opinión justa sobre el gobierno de Brian Mulroney debe considerar los grandes cambios que han ocurrido en la economía internacional y en la canadiense a partir de los setenta, un nuevo entorno sobre el que este primer ministro se movió e intentó influir. Podríamos decir que durante el gobierno de Mulroney se transitó de una etapa económica a otra en la que el modelo económico canadiense se vio profundamente afectado. Desde el siglo pasado este país fue proveedor generoso de recursos naturales, sobre todo de maderas, pieles, cereales, electricidad, minerales diversos y petróleo; un país que nació con una decidida vocación exportadora de recursos naturales, primero al Reino Unido y luego a Estados Unidos. Los ingresos resultantes beneficiaban a una población pequeña en forma directa, y también indirectamente por medio de una importante intervención estatal que procuraba con ahínco el bienestar social. En virtud de esta larga bonanza, Canadá alcanzó una posición envidiable aun dentro del mundo industrializado. Al parecer había encontrado la fórmula para mantener la estabilidad económica sin los altos costos que pagaba Estados Unidos en términos de violencia social y deterioro ambiental. Pero los ochenta marcaron el fin de una época; la potencia al sur, con mucho la mayor compradora de bienes primarios canadienses, demandó cada vez menos productos de poco valor agregado, sobre todo de minerales. Además, las principales exportaciones de Canadá a otros países se vieron afectadas por fluctuaciones diversas, una caída tendencial de sus precios y el surgimiento de economías dinámicas en Asia.

También es importante destacar el proceso de "regionalización internacional" que está forjando el nuevo perfil geoeconómico de Canadá; los dramáticos cambios producidos por el ALC apuntan en esta dirección. Durante más de un siglo, Canadá atrincheró su identidad nacional detrás de las barreras arancelarias, llamadas a desaparecer bajo los términos del ALC y el TLC. La economía nacional se reorienta con rapidez a las líneas norte-sur en lugar de las históricas este-oeste, de Columbia Británica a Terranova. El resultado es una red abigarrada de lazos de negocios y gubernamentales entre partes separadas de Canadá y sus regiones vecinas de Estados Unidos, un proceso que concluirá –si no ha sucedido ya– en la conformación de complejas regiones trasnacionalizadas.

La "regionalización internacional" es signo de la época, una realidad inevitable que las políticas nacionalistas buscaron evitar en el pasado. Las provincias atlánticas que en el pasado dependieron de Ontario y de Quebec para la adquisición de bienes manufacturados, ahora han abierto sus puertas de par en par a las regiones del noroeste de Estados Unidos. Quebec y Nueva York también han desarrollado lazos similares, mientras que en el Occidente, el comercio de Columbia Británica con Washington y Oregon se ha expandido a un ritmo mayor que con el resto de Canadá. Ontario, la base industrial de Canadá, sigue las mismas tendencias y su relación con Michigan es particularmente intensa. Para Ontario, como lo afirmaría su premier Bob Rae, el comercio con la región de los Grandes Lagos es "su base económica y geográfica natural", por lo que los intercambios se han convertido en "inevitables".

A pesar de que Ottawa ha reducido los tradicionales subsidios destinados a las provincias más atrasadas, algunas han compensado esta merma con los beneficios del comercio con su vecino del sur. Uno de sus mejores ejemplos, Nueva Brunswick, registró en 1991 un crecimiento de 3%, mayor que el del resto de las provincias.

A lo largo de su período, Mulroney intentó complacer a un exigente electorado; sin embargo, el descenso en los ingresos gubernamentales le impidió ofrecer iniciativas como las que utilizó Trudeau para mantenerse en el poder durante 15 años. Desilusionados, los canadienses respondieron a partir de sus propios intereses y prioridades, actitud favorecida por la Carta de Derechos y Libertades. Así, la agenda política nacional se vio influida por grupos de intereses dedicados a modelar el país a su propia imagen. Y fue su presión la que derrotó el acuerdo constitucional de Charlottetown en el referéndum del 26 de octubre.

Tras el retiro de Mulroney la relación con Estados Unidos plantea interrogantes. Para la mayoría de los canadienses la economía del TLC es incierta. Los aspectos políticos y psicológicos de una relación más estrecha con su vecino del sur penetran en lo más profundo del alma canadiense. De entrada, el acercamiento con Estados Unidos despertó inquietudes en una población dispuesta a preservar su sistema de seguridad social, en particular el gratuito de salud. Los canadienses se ven con horror en el espejo imaginario del crimen en Estados Unidos y desean mantener lo que ellos juzgan, con razón, una sociedad más amable y gentil. Como resultado, Canadá exhibe una suerte de esquizofrenia nacional cada vez que se alude a una relación más estrecha con Estados Unidos.

Frente a este panorama, los nuevos actores en el poder deberán estar conscientes de que gobernar Canadá no es una tarea fácil. En especial, tendrán que lidiar con una situación todavía controlada, pero que es una amenaza permanente a la unidad del país, tanto en términos económicos como políticos y geográficos.

La liberación de los comercios regional y mundial al estilo de América del Norte

CHARLES F. DORAN*

En materia de comercio los norteamericanos se enfrentan a dos certezas. Una es que la caravana asiática está a punto de partir de la estación. Con acrecentado fervor bombardearán el mercado mundial con sus mercancías, cada vez más complejas, baratas y de gran calidad. Detrás de Japón se encuentran Taiwan, Hong Kong y Corea del Sur. Y siguiéndoles, Tailandia, Malasia y la gigante China. Juntos han encontrado la correcta combinación de mano de obra barata, productividad creciente, disponibilidad de capital, habilidades gerenciales, tecnología asequible y mentalidad exportadora. Sus instituciones los auxilian. El actual enfrentamiento con Japón, comparado con las batallas que se avecinan en lo concerniente al total de las exportaciones asiáticas, parecerá una mera desavenencia.

La otra es que el anticuado proteccionismo ya no funciona. El Congreso, presionado por contubernios y cabildeos, garantiza la mayor protección a una buena parte de las industrias intensivas en mano de obra, las menos competitivas, pero cuyos votos son más numerosos. Escoger a los "ganadores" no es difícil. El problema reside en no seleccionar a los "perdedores". Debido a la protección estas industrias se irán rezagando cada vez más de las que son líderes del comercio mundial, mientras que los consumidores de América del Norte deberán pagar precios más y más altos por unos bienes de baja y decreciente calidad. Por sí solo, el mercado de Canadá es muy pequeño para que obtenga economías de escala detrás de sus muros arancelarios. México ha descubierto el daño que hace a sus planes de crecimiento rápido y sostenido la estrategia de sustitución de importaciones –escudada en impedimentos comerciales– y de empresas estatales. Por sus propias razones, en América del Norte cada política ha descubierto la quiebra del impulso proteccionista.

La liberación del comercio ha surgido como alternativa, no porque sea indolora o políticamente fácil, sino porque permite escapar de políticas mucho peores. Ofrece a América del Norte la oportunidad de hacer frente a la producción asiática en términos de calidad y costo. Dicha liberación viene en diferentes paquetes. No es tan importante su forma o tamaño, sino que el paquete exista, que continúen las reformas comerciales y se pueda ver avance en el abatimiento de las barreras. La esperanza de futuras reformas al comercio es el mejor antídoto contra recaídas en el pantano del proteccionismo.

Sumergirse en el proteccionismo mundial es la manera más segura de detener la recuperación de una de las más largas recesiones del período posterior a 1945. Entonces todos disfrutarán menos. ¿Cuál de los paquetes comerciales es probable que funcione y con qué consecuencias para América del Norte?

Opciones de libre comercio para América del Norte después del TLC

El TLC sin la Ronda de Uruguay

El sistema de intercambio mundial habrá llegado a un momento crucial si no concluye con éxito la Ronda de Uruguay. Por primera vez desde la posguerra habrá fracasado la reforma del comercio universal. Luego de siete rondas de revisiones para lograr un orden comercial basado en los principios del GATT, de trato de nación más favorecida, el régimen comercial internacional habrá caído en el estancamiento.

* *Profesor de Relaciones Internacionales en la cátedra Adrew W. Mellon de la Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington.*

Esto no significa que, automáticamente, se dejen de lado los principios del GATT ni que el fracaso para lograr la reforma mundial signifique que otro esfuerzo –con objetivos diferentes– lleve al mismo resultado. Empero, en tal escenario sería improbable el pronto resurgimiento de la época de los grandes paquetes comerciales que incluyen negociaciones multilaterales entre un importante número de participantes y regiones.[1]

De igual manera, con este desenlace estaría a discusión el papel de Estados Unidos en las reformas del comercio mundial. Algunos dirán que la apertura multilateral de los mercados no podrá progresar sin el liderazgo estadounidense de viejo cuño, es decir, mediante concesiones preferenciales. Otros argumentarán que el fracaso de la Ronda de Uruguay sólo indicaría que Estados Unidos no puede ser el líder comercial ya que, a pesar de su voluntad, le falta la capacidad necesaria. No existen superpotencias en asuntos económicos. Algunos más sostendrán que Estados Unidos se ha convertido en una potencia promedio, como otras, con un conjunto de demandas que, en ausencia de un moderador, no podrán conciliarse *vis a vis* Europa y Japón. De cualquier modo que se valore, el papel de Estados Unidos en el comercio y en la política comercial recibirá críticas, acaso desproporcionadas a su responsabilidad, pero amplias y negativas.

Asimismo, la aprobación del TLC se considerará como el presagio de una nueva era, mucho más notable por el fracaso subsecuente de la reforma comercial. La aceptación del Tratado parecerá profética y la liberación regional del comercio parecerá más factible que cualquier otro camino. Existen varias explicaciones para el éxito de esta ruta, como la gran influencia que allí tienen los "estados fuertes", aunque la iniciativa del TLC fue de México más que de Estados Unidos. Los analistas la ofrecerán como la futura panacea de la reforma comercial, basada en pactos entre un número más pequeño de países con estructuras industriales más parecidas, supuestamente.

El éxito del TLC también será la señal para el surgimiento formal de bloques comerciales rivales. El contraste entre una negociación fallida de comercio universal y una iniciativa exitosa de comercio regional dejará una impronta en el nuevo orden comercial mucho más marcada que cualquier hecho aislado. El TLC parecerá un rechazo a Europa y Asia, tanto a quienes lo proponen como a los escépticos. El resultado dual de aceptación-rechazo en un lapso tan corto se considerará una secuencia causal de hechos, un conjunto discontinuo de comportamientos comerciales más áspero de lo que los arquitectos del Tratado sin duda tenían en mente.

Las consecuencias inmediatas de la combinación éxito del TLC-fracaso de la Ronda de Uruguay refutarían que la reforma comercial mundial ha tomado una nueva dirección. Será difícil negar lo evidente: el universalismo es obsoleto y el regionalismo está de moda. Europa tomará nota. Con Alemania y Japón a la cabeza, la Comunidad Europea (CE) redoblará sus intentos para reforzar el esfuerzo regional. Japón y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) encontrarán nuevas razones para constituir una asociación más formal, lo que hasta ahora ninguno considera atractivo. La sola combinación del éxito y el fracaso de los diferentes tipos de liberación comercial dará impulso político al enfoque regional.

La Ronda de Uruguay sin TLC

En esta hipótesis un Congreso escéptico daría muerte al TLC y azuzaría el temor, tanto en Washington como en Bruselas, de que el concepto integral de liberación comercial probablemente deje de existir. Japón comparte la misma ansiedad, sobre todo porque económica y políticamente es el más aislado de los tres participantes. El miedo al fracaso orilla al compromiso, el cual es probable tanto en la CE como entre ésta y los demás actores principales.

Ya se han identificado las áreas de posible compromiso.[2] Hay pocas razones para no extender un poco el programa y reducir los subsidios a los productos agrícolas. Esta concesión de los estadounidenses eliminaría la "carga frontal" de los granjeros franceses y otros europeos. De igual manera, se podría persuadir a Alemania para que acepte una carga mayor para los agricultores de los territorios reunificados, liberando así parte de la presión que ejerce la Política Agrícola Común en lo que respecta a Francia. Una nueva actitud de Japón en favor de reducir las barreras al arroz y otros productos agrícolas, también estimularía compromisos de otros gobiernos.

No cabe duda de que la combinación Ronda de Uruguay exitosa-TLC fracasado se celebraría como una victoria de la continuidad. No sólo se reforzaría el libre comercio universal, sino que se rechazaría el libre comercio regional. Sin necesidad de un acuerdo por separado, los países de América del Norte obtendrían gran parte de lo que se pretende en el área de los servicios, los derechos de propiedad intelectual y, por supuesto, la agricultura. Podrían eliminarse los costosos acuerdos sobre reglas de origen. Con el acuerdo de libre comercio que tiene con Estados Unidos, Canadá conserva su preciado mecanismo de resolución de disputas y su dispensa para las industrias culturales. México, mediante las cláusulas de la Ronda de Uruguay, obtendría algunos de los beneficios de un acuerdo especial con Estados Unidos en materia de reducción de tarifas arancelarias sin que ello amenace a sus socios comerciales latinoamericanos. En México se conservarían los privilegios de las maquiladoras,

1. Sidney Holt, *The GATT Negotiations 1986-90: Origins, Issues and Prospects*, British-North American Committee, Londres, 1988, pp. 6-7.

2. D. Gale Johnson, Kenzo Hemmi y Pierre Lardinois, *Agricultural Policy and Trade,* Informe de la Comisión Trilateral, New York University Press, Nueva York, 1985, pp. 26-27.

pero ello carece de importancia porque perderían cierta vigencia ante la reducción generalizada de las barreras arancelarias y no arancelarias. En muchos sentidos, este desenlace parece consecuencia directa de las negociaciones arancelarias en las rondas Kennedy y de Tokio.

Para que ocurra lo anterior, debe evitarse que la proclividad proteccionista, expresada en el rechazo al TLC, gane tanto terreno como para barrer también con la Ronda de Uruguay. Esto entraña que los legisladores distingan entre los diferentes tipos de acuerdos de liberación y reconozcan las ventajas de los tratados multilaterales de antaño. Pero, sobre todo, este desenlace supone que la CE y Japón, con formalidad y flexibilidad, opten por el principio de liberación en escala mundial. Sin una posición común en este sentido, el impulso proteccionista podría robustecerse demasiado como para contrarrestarlo.

El TLC y la Ronda de Uruguay

En este mundo panglossiano la victoria del TLC proporciona apoyo y energía al éxito de la Ronda de Uruguay.[3] Y aún más, una especie de lógica negociadora fortalece las oportunidades de la misma. Por un lado, el éxito mismo de la liberación del comercio en escala regional lo afirma como una alternativa para la desgravación arancelaria en el mercado internacional. Esto sugiere la aparición de bloques comerciales rivales y el posible colapso del régimen de intercambio mundial.[4] Temiendo esto, la CE y Japón intentarían establecer, con mayor ahínco, un compromiso que salvara la Ronda de Uruguay y lo lograrían.

El éxito del TLC también indicaría a los socios comerciales de otras latitudes que América del Norte será un competidor más vigoroso. El fracaso mostraría que Estados Unidos en particular no ha consolidado su acción económica y que, por tanto, se le puede descartar por no ser un factor serio en la configuración de los mercados mundiales. Pero como unidad más cohesionada, la región norteamericana con el régimen del TLC se vería con seriedad y lista para hacer negocios.

En forma realista, una América del Norte guiada por el TLC también supone un riesgo implícito que ni la CE o Japón pueden ignorar. No importa qué tan abierta esté la región al comercio exterior; mañana puede estarlo menos. A pesar de que en la actualidad se niega reiteradamente la posibilidad de que América del Norte, como unidad, se vuelva más introvertida, esta perspectiva preocupa a empresas y gobiernos de otros países. La posibilidad de que uno de los dos mercados más grandes y ricos del orbe cierre sus puertas es suficiente incentivo para preocuparse por la liberación del comercio mundial que aceleraría los intercambios en una dirección más positiva.

Por último, la aprobación del TLC por el Congreso de Estados Unidos permitiría al Poder Ejecutivo asumir una actitud más favorable frente a la liberación mundial del comercio. Con el respaldo del Tratado, ese país podría ser un poco más complaciente respecto al esfuerzo comercial mundial. El antiguo refrán de "si un poco es bueno, más es mejor" resultaría atractivo para las empresas y los bancos de Estados Unidos que examinan el panorama internacional. Con el TLC en la mano, los negociadores de esa nación tendrían el valor necesario para establecer los últimos compromisos que se requieren para concluir un acuerdo comercial mundial que complemente el esfuerzo regional.

Ni el TLC ni la Ronda de Uruguay

Es prácticamente imposible que no haya TLC ni concluyan con éxito las actuales negociaciones del GATT. Representaría un punto de quiebre tan profundo en las relaciones comerciales como lo fue el fin de la guerra fría para la seguridad internacional. El fracaso de ambas iniciativas en un intervalo tan corto significaría el completo rechazo de la liberación multilateral del comercio. La consecuencia lógica en América del Norte y en todo el mundo sería hundirse en el proteccionismo.

No es difícil desentrañar cómo el pensamiento estratégico puede conducir a este resultado. Los asuntos políticos internos podrían arrinconar al TLC. Después de la dura batalla por el Tratado en su propio partido y el Congreso, el presidente Clinton no tendría suficiente capital político para ensarzarse en otra disputa sobre libre comercio. Esta conciencia endurecería más la posición de Estados Unidos en la Ronda de Uruguay. Y como en esta negociación se le exigiría más que en el TLC en cuanto a cambios estructurales (al tiempo que prometía más en términos de crecimiento y productividad), la oposición del Poder Ejecutivo a la reforma comercial podría ser mucho más fuerte de lo que fue con respecto al TLC, en lo concerniente a dar mayores concesiones a la CE y Japón. Por ejemplo, una resistencia muy clara de los agricultores franceses a modificar la Política Agrícola Común sólo incitaría a los estadounidenses y canadienses a hacer lo mismo. Ante la cercanía de las elecciones al Congreso en 1994, el presidente Clinton podría muy bien rechazar cualquier discusión sobre la reforma comercial que minase a los candidatos del Partido Demócrata, que ya de por sí se enfrentan al escrutinio a causa de asuntos internos de alta prioridad, como la legislación en materia de salud e impuestos.

La CE y Japón podrían malinterpretar el fracaso del TLC, pues aún resienten el trauma de la recesión. Podrían concluir que ese fracaso político del gobierno de Clinton haría a Estados Unidos más susceptible a la intimidación externa. Podrían juzgar que

3. El doctor Pangloss es un personaje de la novela *Cándido*, de Voltaire, que encarna el optimismo en alto grado y puede resumirse en que "todo es para mejorar en éste que es el mejor de los mundos posibles" [N. de la R.].

4. C. Fred Bergsten, *America in the World Economy: A Strategy for the 1990's*, Institute for International Economics, Washington, 1988, p. 68.

La posibilidad de que uno de los dos mercados más grandes y ricos del orbe cierre sus puertas es suficiente incentivo para preocuparse por la liberación del comercio mundial que aceleraría los intercambios en una dirección más positiva

tras dicho fracaso se mostraría más flexible, puesto que la Ronda de Uruguay sería la última gran esperanza de América del Norte. En estas circunstancias, al querer tomar ventaja, Europa y Japón podrían llevar a Washington a un rincón táctico donde electoralmente resulta más atractivo resistirse con balandronadas que optar por la sabiduría del compromiso. La Ronda de Uruguay podría fracasar más por una mala estrategia que por un resurgimiento del proteccionismo *per se*. Sin embargo, el resultado sería el mismo: doble fracaso comercial, auge de los impuestos compensatorios, legislación para restringir las exportaciones voluntarias e impuestos *antidumping*.

En pocas palabras, se pueden presentar cuatro escenarios excluyentes. La historia dará la prueba empírica del pronóstico certero. Un análisis honesto exige que el autor identifique sus premisas, su lógica casual y sus conclusiones de la manera más específica posible. En ciencias sociales, la predicción, en el sentido estricto del término, es imposible. Sin embargo, es probable que exista una gran variedad en la relativa capacidad para predecir. Los científicos sociales deberían obligarse a confrontar sus análisis con la realidad del sistema señalando de manera inequívoca sus opciones. Todos saben la dificultad inherente a tales precisiones. El azar también debe eliminarse del proceso de juicio para que la probabilidad de una opción válida sea aún menor. Sin embargo, la tarea de escoger no es más fácil para quienes hacen la política. ¿Por qué permitir al analista político pontificar sin el apremio de comprobar que está en lo correcto (por ejemplo, rechazando la hipótesis nula)? Así pues, al 1 de octubre de 1993 se puede pensar en un rango de posibles desenlaces en cuanto a liberación comercial. Al que se considera más probable se le asigna el valor (1):

- El TLC y la Ronda de Uruguay (1)
- El TLC sin la Ronda de Uruguay (2)
- La Ronda de Uruguay sin el TLC (3)
- Ni el TLC ni la Ronda de Uruguay (4)

Las probabilidades subjetivas bayesianas colocan estos juicios en un marco de predicción aún más riguroso. Puesto que el sistema es autocontenido, las estimaciones deben sumar uno. Se le otorga una probabilidad de 0.4 al primer escenario; de 0.3 al segundo; de sólo 0.2 al siguiente y de 0.1 al fracaso de ambas iniciativas. El pequeño valor de estas probabilidades indica, con mucha claridad, la dificultad de hacer el ejercicio con base en el conocimiento actual y en el grado de incertidumbre política presente. El estrecho agrupamiento de las probabilidades muestra el poco margen de diferencia entre cada resultado de liberación comercial individual.

Argumentos falsos

Los "despistados" abundan en todos los campos. El debate sobre la política comercial regional y mundial no es la excepción. Consiguen toda la atención, pero en el proceso extravían el análisis. Al distraer y deformar perjudican el debate sobre la política comercial apropiada. Sería mejor hacerlos a un lado desde el principio.

Ganancia o pérdida de empleos

Al removerse las barreras arancelarias y no arancelarias se afecta a industrias y empresas y es posible destinar los recursos a usos más eficientes. La mano de obra es uno de aquéllos. Las consecuencias tienden a sufrirlas las industrias y empresas menos competitivas; las que lo son más pueden beneficiarse con las nuevas oportunidades y presiones. En el ámbito Estados Unidos-México esto sucede en general con las industrias más intensivas en capital (el factor más abundante), en el lado estadounidense, y las más intensivas en trabajo (el factor más abundante), en el lado mexicano. Esto también es cierto en el caso de Canadá y México. Aunque sólo realiza 2% de su comercio con éste, Canadá resultará afectado en alrededor de un tercio menos que Estados Unidos. En los tres países se abrirán más fuentes de trabajo en esos tipos de industria. En términos relativos, la ocupación tenderá a contraerse en las industrias contrarias de cada país. Pero es muy difícil estimar el "número" total de empleos

que aumentarán o disminuirán en cada uno de ellos; depende en todo caso de las premisas que se incorporen en el análisis.[5]

1) Aun si no hubiera ganancia o pérdida neta de empleos, en cada país algunos trabajadores podrían quedar cesantes y surgirían algunos nuevos puestos. Lo que debe quedar claro es que los empleos se modifican de acuerdo con la industria. Por supuesto que, dependiendo de las presiones competitivas, los empleos se están relocalizando siempre. La liberación comercial acelera el proceso, concediendo beneficios económicos a cada socio a medida que las empresas se hacen más competitivas.

2) No existe un "empleo" promedio. Los que podrían estarse perdiendo son, en cada caso, los empleos "inferiores" y ganando los "mejores". El número de trabajos debe equipararse a su calidad.

3) A menudo los empleos que se pierden son más visibles desde el punto de vista político que los que se ganan. Pero aun si esto no fuera cierto, es difícil explicar –incluso estadísticamente– las causas de la relocalización. Algunas veces resulta un poco más fácil dar con las causas, como en el caso del trabajador de Ontario que perdió su empleo cuando cerró la planta Massey-Ferguson y él alegaba que el libre comercio era el culpable cuando, en realidad, la clausura se planeó mucho antes de que existieran el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos o el TLC de América del Norte.

4) Una sociedad puede estar mejor aun cuando sufra una "pérdida neta de empleos". El beneficio sería muy superior si se disfruta de un incremento de la productividad, crecimiento económico acelerado, aumento de la riqueza y mayores ingresos fiscales por la liberación del comercio. Entonces, la tarea de la sociedad es mitigar las carencias de quienes pierden su empleo durante el ajuste. Eso podría significar la recapacitación de los desempleados para ayudarlos a encontrar nuevas ocupaciones. El problema reside en que, con frecuencia, los primeros que pierden su trabajo son los de menor capacidad para reemplearse.

5) Quienes usan modelos econométricos y quienes ofrecen conclusiones empíricas a partir de ellos están obligados a destacar los supuestos en que se basan. Esto no se realiza a cabalidad porque ningún analista o usuario de la información quiere socavar la credibilidad del modelo y, por tanto, de la información resultante. De esta manera, la variabilidad de los supuestos se simplifica y minimiza en grado sumo. Por ejemplo, resulta que uno de los modelos utilizados en el análisis del comercio entre Estados Unidos y México es muy sensible a si el primero mantiene o no un superávit comercial con el segundo. Sin duda que esta información es importante, pero también es cierto que los factores que pueden influir de manera determinante en el análisis son numerosos, como los ritmos de crecimiento relativo en las dos economías, los tipos de cambio, la política monetaria y la actitud de los inversionistas, nacionales o extranjeros.

Lo que los econometristas saben pero rara vez admiten es una regla sencilla de aritmética elemental. Cuando los números se redondean, el resultado no es mejor que el más imperfecto de los números (unos cuantos puntos decimales) de la serie. Una cadena no es más fuerte que su eslabón más débil. Un modelo econométrico no es más confiable que su supuesto más débil y sus datos más subjetivos. Con esa conciencia, el lector de la mayoría de las cifras de la prensa con "estimaciones de pérdidas de empleos" basadas en estudios econométricos puede descansar tranquilo. El rango de las pérdidas estimadas variará tanto como los supuestos y los datos que se incorporen al estudio. En el entorno estadounidense, los extremos de que dieron cuenta la mayoría de los modelos iban de 690 000 "perdidos" a unos 300 000 "ganados".[6] Pero aun aquí los extremos podrían variar con suma facilidad si se cambiaran algunos de los supuestos.

Puesto que en las discusiones sobre el comercio los "empleos" son, desde el punto de vista político, el tema más sensible, quienes proporcionan estas estimaciones están obligados a declarar no sólo sus fuentes, sino también cómo llegaron a sus conclusiones. Se tendría mayor fuerza moral si todas las partes estuvieran de acuerdo en no publicar tales estimaciones. De hecho, los gobiernos con frecuencia simplemente "fabrican" los datos, sin dar ninguna explicación. En vista de la etapa en que se encuentra el arte de la predicción, ¿por qué no reconocer nuestra ignorancia y admitir con sencillez que no "sabemos" siquiera si se van a ganar o a perder empleos, y mucho menos cuántos?

Profundizar o ampliar

En el lenguaje de la Comunidad Europea "profundizar" significa abrir más y más una economía hasta llegar a la competencia total. También quiere decir armonizar cada vez más las políticas que establecen los parámetros y las reglas del comportamiento. "Ampliar" entraña añadir nuevos miembros. El sentido común nos dice que estos enfoques son opuestos y que es preciso optar por uno. En realidad, esta dicotomía es engañosa. El TLC no debería caer en las garras de los argumentos especulativos.

En la práctica, es posible que coexistan ambos conceptos, que cada uno sea necesario. Si el TLC pretende evitar la crítica de ser "introvertido" y acaso "exclusivista", deberá abrir sus puertas a otros miembros calificados. El problema para América Latina es que no existen muchas economías que estén preparadas desde el punto de vista político o que puedan realizar, en lo relativo al mercado, lo que México ha hecho.

5. Raúl Hinojosa Ojeda y Sherman Robinson, "Labor Issues in a North American Free Trade Area", en Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (eds.), *Assessing the Impact: North American Free Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1992, pp. 78-94.

6. Sylvia Nasar. "A Primer: Why Economists Favor Free-Trade Agreement", *New York Times*, 17 de septiembre de 1993.

No parece que Brasil quiera abandonar sus subsidios especiales, sus barreras no arancelarias y sus arreglos comerciales. Su tamaño le asegura que el fin de la estrategia de "sustitución de las importaciones", por muy ineficiente que sea, puede retrasarse más que las de otras economías más pequeñas. Las economías pequeñas se dirigen al mercado mundial para obtener los beneficios de los grandes centros de consumo y del valor agregado que se logra con la especialización productiva. Chile es, ciertamente, un candidato potencial para ser incluido, pese a la distancia geográfica de América del Norte. Sus reformas de mercado son anteriores a las de México y la situación de sus aranceles externos debería considerarse como sujetos a un ajuste, por lo menos.

Pero, ¿por qué sólo América Latina? Una vez que Estados Unidos y Canadá se han vinculado con el Tercer Mundo, ¿por qué no llegar más lejos? Si bien es difícil considerar a Australia y Nueva Zelandia como del Tercer Mundo, dada la complicada estructura de sus economías, son candidatos viables para incluirse en un TLC ampliado. Corea del Sur podría calificar como miembro en la medida en la que esté preparada para renunciar al impulso "neomercantilista". De igual manera, otros países asiáticos podrían seguir este camino.

En cuanto se supera la doble noción de que, por un lado, países geográficamente cercanos pueden ser miembros legítimos de un grupo de libre comercio (el espacio geográfico podría ser una limitante sólo en el caso de las mercancías voluminosas o pesadas) y, por otro, que sólo son elegibles naciones con culturas similares, entonces cualquier tipo de conformación se hace posible. Cabe suponer que "regional" sea en sí mismo un término geográficamente erróneo. Cuando se piensa en "agrupamientos de libre comercio" debería destacarse menos la geografía y más que las condiciones y las políticas económicas estructurales estén acordes con los criterios de liberación comercial. Entonces, tales agrupamientos podrían convertirse, en verdad, en plataforma hacia una forma más universal de liberación del comercio.

Sin embargo, al tiempo que se amplía, puede darse la profundización; acaso así deba ocurrir. Por ejemplo, ayudaría al comercio armonizar algunas políticas fiscales. Si Estados Unidos y México adoptaran los arreglos sobre el IVA que tiene Canadá y la misma forma (aunque no necesariamente el mismo nivel) de pagar el seguro de salud, que cubre el trabajador y no el patrón, se facilitaría el comercio entre ellos. De forma similar, si Canadá adoptara las prácticas de desempleo y compensaciones a los trabajadores con que cuenta Estados Unidos se podrían simplificar las operaciones de las empresas en toda América del Norte y reducir los costos administrativos.

La armonización no se limita a definir normas de salud o a acuerdos sobre qué insecticidas provocan cáncer. A medida que se restringen las barreras arancelarias y no arancelarias, la armonización se convierte en algo más necesario. Su ausencia puede motivar que el comercio empieza a responder cada vez más al desacuerdo de los parámetros y de las políticas públicas.

A primera vista, ampliación y profundización no pueden conjuntarse, pues los nuevos miembros de un agrupamiento comercial tienen ya bastantes dificultades en calificar como para enfrentarse a los términos aún más estrictos que impone la profundización. Los miembros con mayor antigüedad han tenido más tiempo para ajustarse a los cada vez más estrictos requisitos de la profundización. No obstante, lo cierto es que se pueden coordinar, profundizar y ampliar.

Como la mayoría de las reducciones arancelarias siguen un programa de fases de varios años y éstas difieren según el tipo de mercancía y de industria, se establece un marco para arreglos de "dos vías". Los miembros originales siguen una y los nuevos, otra. Ambas conducen al mismo fin. Algunas son simplemente más largas que otras. El aspecto de mayor importancia, desde la perspectiva de los negocios, es que se conozcan con anticipación las vías y su destino a fin de planear las estrategias de inversión. Prueba fehaciente de que a los negocios les preocupa menos el cambio que lo impredecible es que muchas de las reducciones arancelarias se aceleran a solicitud de las industrias afectadas en ambos lados de la frontera. Con tal de eliminar, hasta donde sea posible, lo fortuito, los negocios favorecerán a menudo que se apresure el cambio.

Los países del TLC deberían considerar inicialmente una gran propuesta de profundización. Como se ha escrito, las reglas del acuerdo original son una fórmula para el desacuerdo gubernamental, la ineficiencia operativa, los altos costos administrativos, la posible distorsión comercial, cierta corrupción y la insatisfacción en los negocios. Sería mucho mejor que los países miembros del TLC subieran un escalón más del área comercial hacia una unión aduanera. La armonización debe empezar con el arancel externo común, que quizá podría reducirse a cero en toda la región.

Desviación más que creación de comercio

Los puristas del libre comercio se burlan de las áreas comerciales, las uniones aduaneras y los mercados comunes. Creen que tales mecanismos son sólo fórmulas de desviación comercial. A ellos sólo les atrae un comercio mundial libre, como el que propone la Ronda de Uruguay. Tienen un punto a su favor: tales mecanismos son afines al "argumento de la industria infantil" que postula que las industrias menores siempre permanecen así cuando se encuentran detrás de los muros tarifarios. Los acuerdos regionales pueden mantenerse como tales por la propensión a encontrar nuevas formas de sostener la estructura industrial regionalista. La panacea no es ampliar esos acuerdos regionales. Las unidades más grandes pueden estar aún más predispuestas a la introversión, no sólo porque su descentralizada toma de decisiones pasa por un gran número de sutiles estructuras,

sino porque éstas se vuelven más complacientes en cuanto se percatan de que sus empresas pueden alcanzar economías de escala dentro del perímetro regional, desalentando así el esfuerzo de los gobiernos por una mayor liberación.

Sin embargo, la desviación de comercio frente a la creación del mismo del tipo vineriano es un asunto empírico. Estimaciones anteriores en zonas tan grandes como la CE muestran que dicha desviación es considerable hasta unos 30 años después de fundada la asociación.[7] Como Canadá y México juntos son pequeños en contraste con el conglomerado de países que rodean al núcleo franco-alemán, en América del Norte el potencial de desviación de comercio no debe ser tan grande como el de la CE. Las diferencias en las estructuras industriales e ingreso per cápita entre México y los otros dos miembros abren cierta posibilidad de desviación, así como de creación de comercio. Pero como sólo 2% del comercio de Canadá es con México y un pequeño 6% con Estados Unidos, seguramente se minimiza el temor de un desvío masivo a causa del TLC. Si se da una movilidad del capital, el riesgo es incluso menor, en términos dinámicos. En los agregados económicos la desviación de comercio no es un problema.

Desviación de la inversión

Una cuestión distinta y potencialmente más grave es la desviación de las inversiones. Debe recordarse que el Mercado Común Centroamericano fracasó, al menos en parte, porque la inversión se concentró de manera desproporcionada en uno de los países miembros. Desde una perspectiva política, la inversión extranjera es una idea muy veleidosa. Para una economía nacionalista lo único peor que una excesiva inversión extranjera es que ésta sea muy poca.

Existen dos tipos posibles de desvío de la inversión: la intrarregional y la extrarregional. Por ejemplo, los países del Caribe están muy preocupados por la segunda forma, al igual que otros países latinoamericanos tan grandes como Venezuela y Brasil. El temor es que los inversionistas estadounidenses prefieran a México sobre otros países del hemisferio, aunque también es considerable la inquietud con los europeos y japoneses.

Para valorar el peligro de dicho desvío debe considerarse la posible estrategia de las empresas. Si se quiere atender un mercado local, invertir en México no ayudará a la empresa. Tampoco si el propósito de ésta es tener acceso al mercado mundial pero otras condiciones permanecen sin cambio. México es potencialmente más atractivo que otros de América Latina sólo si el objetivo es exportar a los mercados estadounidense y canadiense. Pero aun en tal caso la Iniciativa de la Cuenca del Caribe debería permitir que los países de esta subregión disfrutaran de algunas de las ventajas que tendrá México por el TLC. Así, es probable que esta segunda forma de posible desvío de la inversión se exagere mucho en la retórica gubernamental.

Las economías pequeñas se dirigen al mercado mundial para obtener los beneficios de los grandes centros de consumo y del valor agregado que se logra con la especialización productiva. Chile es, ciertamente, un candidato potencial para ser incluido [en el TLC], pese a la distancia geográfica

A propósito de la primera forma de desviación (la intrarregional) nada suena tan fuerte a los oídos estadounidenses como una frase de Ross Perot sobre el "enorme sonido de la avidez" (*giant sucking sound*) que hacen las empresas que se trasladan de Canadá y Estados Unidos a México.[8] Pero ¿qué tan probable es este cambio? México tiene derecho a esperar su legítima parte de las nuevas inversiones, tanto extranjeras como nacionales. ¿Pero, su participación será desproporcionada? El asunto es complejo por la existencia de las maquiladoras que, en condiciones arancelarias muy privilegiadas, aportan casi la mitad del valor total de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos.

7. Gary Clyde Huffbauer (ed.), *Europe in the 1990s: An American Perspective*, The Brookings Institution, Washington, 1990, pp. 21-26.

8. Ross Perot, *Not For Sale At Any Price: How We Can Save America For Our Children*, Nueva York Hyperion, 1993, pp. 133-143.

Es innegable que en México el costo de la mano de obra es de cinco a siete veces más bajo que en cualquier otra parte de América del Norte.[9] En promedio, la productividad es también menor, pero no así en muchas de las plantas automovilísticas de propiedad extranjera, donde es igual o más alta que en Canadá y Estados Unidos. Desde luego, esto es lo que más preocupa a los trabajadores del ramo en estos países y a ello se debe su organizada oposición al TLC.

Pero cuando se considera la rotación de los trabajadores, los costos de capacitación, las dificultades en las comunicaciones y en el transporte y el costo de realizar negocios en la frontera, la ventaja de que goza México se vuelve, sin duda, menos impresionante. Además, las ventajas de que disfrutan las maquiladoras desaparecerían en cuanto más inversión se distribuya por todo el territorio, en especial cerca de la Ciudad de México y en las costas.

Así, la creencia de que uno de los tres países se beneficiará mucho más que los otros en términos de localización de plantas, probablemente también sea un mito. El tiempo lo dirá. Pero el análisis de los incentivos estratégicos no muestra qué tan desproporcionada concentración pueda registrarse.

Es mucho más probable que, en términos absolutos, todos se beneficien más o menos igual. Por su tamaño, México ganará más pero también tendrá que hacer frente a los mayores costos relativos del ajuste.

Convenios entre regiones más que entre países

Entre los analistas profesionales ha surgido la inquietud de que si el sistema internacional de comercio se orienta a la formación de bloques, será más difícil establecer convenios. Aducen que en ellos la autoridad probablemente se diluirá en mayor medida y que la toma de decisiones será más lenta. La imagen que viene a la mente es la de una reja cerrada.

Alguna evidencia preliminar apoya esta aseveración. A juicio de muchos, la CE comienza a ahogarse en la burocracia. No sólo es lenta la toma de decisiones en la Comisión, vía el Parlamento Europeo, sino que hay una tendencia a llegar a juicios del "mínimo común denominador" en muchos asuntos (como, por ejemplo, si la armonización debe llevarse a estándares de calidad más severos o más indulgentes). Un testimonio son las decisiones intracomunitarias sobre la calidad de la cerveza y las normas de higiene en la manufactura de quesos. Así, es más difícil tomar decisiones en colectividades que en centros únicos de autoridad nacional. Con frecuencia los resultados de las decisiones se diluyen y, por tanto, son menos eficientes.

Por otro lado, la toma de decisiones de la comunidad comercial multilateral en la Ronda de Uruguay no ha sido rápida ni tersa. Más aún, en asuntos verdaderamente importantes, como los subsidios a la agricultura, la mayoría de las decisiones que afectan a la CE se toman todavía en Bonn, París y Londres más que en Bruselas.

Por eso no debe preocupar mucho que, en convenios comerciales como el TLC, el surgimiento de acuerdos regionales impida tomar decisiones. Únicamente podrán introducirse algunos requisitos en los procedimientos para resolver controversias y las provisiones sobre reglas de origen. Con respecto a lo primero, el propósito de los comités sobre disputas fue acelerar la toma de decisiones y reducir los gastos jurídicos de las empresas creando instancias expeditas para lograr decisiones objetivas. En cuanto a lo segundo, los posibles problemas de administración y de juicio aún se concentran en las burocracias nacionales.

En suma, es probable que los gobiernos nacionales desempeñen por mucho tiempo un papel central en la mayoría de los bloques comerciales. Esta regla la confirman los problemas de Europa en la toma colectiva de decisiones. Más que estar limitados por un restrictivo gobierno central en Bruselas, con mucha frecuencia, y voluntariamente, prefieren esconderse tras la burocracia comunitaria.

Con seguridad el TLC no creará decisiones cerradas. Si se dificulta el arreglo intrarregional con el TLC, la respuesta se encontrará en Washington, Ottawa y la Ciudad de México, y no en un problemático desvanecimiento del poder de decisión causada por un ente internacional.

Algunas minitendencias desagradables

Que la reducción arancelaria se empareje con los incrementos de las no arancelarias

En un plano, desde 1945 se ha liberado considerablemente el comercio mundial mediante reducciones arancelarias multilaterales. Como resultado, el crecimiento económico en los dos mundos, el industrializado y el que está en desarrollo, se ha disparado. En los países donde dicho crecimiento se ha acelerado, el comercio exterior ha avanzado a igual velocidad. Donde el aumento de este último ha sido más pronunciado, el crecimiento económico ha alcanzado mayores beneficios. Esta compleja relación causal puede observarse en Asia. No estar "en Asia" en los noventa es no participar en el conjunto de oportunidades de crecimiento más rápido del mundo.

En el plano inverso, en algunas partes del mundo esta feliz coincidencia de crecimientos de la economía y el comercio exterior

9. Clark W. Reynolds, "The NAFTA and Wage Convergence: A Case of Winners and Losers", en Richard S. Belous y Jonathan Lemco (eds.), *NAFTA as a Model of Development*, National Planning Association, Washington, 1993, pp. 18-22.

también es compensada, obstaculizada o potencialmente revertida por un fenómeno igualmente poderoso y mucho más sutil: el "nuevo proteccionismo".[10] En buena parte, éste se refiere a barreras no arancelarias y ciertas acciones gubernamentales (abusivas), como las restricciones voluntarias a las exportaciones y las políticas *antidumping*. Mientras la Ronda de Uruguay, por ejemplo, subraya la importancia de la "transparencia", es decir, de convertir las restricciones más sutiles en cantidades medibles y reducibles (equivalentes tarifarios), el universo de las barreras no arancelarias es, en verdad, enorme y diabólico.

Para propósitos de debate, en este artículo se plantea una doble pregunta: *1)* ¿Realmente sabemos, con bases mundiales, para todos los bienes comerciados, servicios y productos básicos, y en un período suficientemente largo, si las barreras no arancelarias son un problema serio? No menos importante es definir qué constituye una barrera no arancelaria y apartarla de sesgos culturales como el aparentemente inevitable prejuicio japonés contra todo "extranjerismo" en productos e incluso acciones corporativas en la Bolsa de Tokio. *2)* ¿La reconocida intensificación del uso de las barreras no arancelarias ha neutralizado de manera significativa las ganancias del comercio mundial logradas durante los pasados 20 años mediante reducciones arancelarias? Tras esta cuestión está definir si esa neutralización de la liberación comercial tiene un solo lado, si ocurre de manera sistemática contra la importación de mercancías de ciertos países y no de otros, o si el nuevo proteccionismo es resultado de una acción gubernamental consciente. Los subsidios podrían ser en este punto el instrumento más notorio pero el menos dañino.

Si es cierto que el uso de barreras no arancelarias va a revertir la liberación comercial, ello se reflejará en las tendencias de una década o más.[11] Durante la etapa liberadora, los aranceles realmente bajan y el comercio aumenta. Durante la fase de barreras no arancelarias, se obstaculiza el comercio y se estanca el crecimiento del comercio internacional.

Es claro que el TLC coloca a América del Norte del lado que favorece el comercio. Los aranceles continúan bajando. México y sus socios comerciales esperan grandes beneficios, como incrementos en el volumen y el valor del comercio resultante. Pero cuidado con el segundo fenómeno. Para que el TLC tenga un efecto duradero en los patrones comerciales, los tres países deben resistir la tentación de tomar el segundo camino, o sea, el del nuevo proteccionismo. Esta tarea puede ser mucho más ardua de lo que revela el logro admirable de la reducción arancelaria, el libre acceso al mercado en algunos servicios y la incipiente reversión de los subsidios.

Liberación en el ámbito federal, restricción en algunos estados y provincias

Una tendencia que parece igualmente preocupante es la de negociar en el ámbito federal reducciones bien intencionadas e incluso significativas de las barreras comerciales en cada país, pero propiciar, o al menos no desalentar, las barreras estatales.

Aún no se tiene una clasificación completa de las barreras en el comercio interestatal de Estados Unidos. Los estudios al respecto son escasos. El panorama no es alentador, sobre todo en lo que se refiere a la afanosa búsqueda de inversión extranjera, pues las subunidades no sólo intentan ganarles la subasta a los gobiernos extranjeros, sino que terminan luchando por ganárselas a otras subunidades de su mismo estado. Es enorme la pérdida de ingresos fiscales que resulta, así como la distorsión que se genera en las decisiones de inversión. Canadá ha intentado tardíamente reducir las barreras comerciales entre las provincias para crear el "mercado común canadiense", frase por demás irónica.

Por ejemplo, en Quebec las prácticas en materia de subsidios a la energía y las restricciones a la inversión hacen que el hombre de negocios enterado se pregunte qué tan profundo es el compromiso declarado por los partidos políticos de alcanzar un co-

Es más probable que, en términos absolutos, todos se beneficien más o menos igual. Por su tamaño, México ganará más pero también tendrá que hacer frente a los mayores costos relativos del ajuste

10. Lawrence R. Klein, Peter H. Pauly y Christian E. Petersen, "Empirical Aspects of Protectionism: Results From Project LINK", en Dominick Salvatore (ed.), *The New Protectionist Threat to World Welfare*, North-Holland, Nueva York, 1987, pp. 69-94.

11. I. M. Destler, "US. Trade Policy-making in the 1980s", en Alberto Alesina y Geoffrey Carliner (eds.), *Politics and Economics in the Eighties*, University of Chicago Press, Chicago, 1991, pp. 276-277.

mercio libre en América del Norte.[12] Aún más interesante sería saber si el comercio entre Quebec y las otras provincias ha sido, en un sentido neto, liberado o impedido en la última década. México se enfrenta a algunos problemas similares con las industrias maquiladoras que, paradójicamente, han dañado el crecimiento de la inversión extranjera en otras partes del país, las cuales –sin la artificialidad de una zona especial de comercio– serían más propicias para el desarrollo económico.

De varios modos, la oposición de las subunidades a un movimiento más libre de bienes y capital es la contraparte del ascenso del nuevo proteccionismo. Cada tendencia se refuerza mutuamente. Según un empresario canadiense, el intento de reducir las barreras a los servicios "equivale a intentar clavar jalea en la pared". Esta analogía casera tiene un doble símil: es tan difícil delinear y definir en forma concreta los servicios como manejar la jalea[13] y es tan difícil facilitar la liberación de los servicios como "clavar la jalea". Los problemas de la liberación comercial se multiplicarán si se permite que más y más impedimentos se deslicen bajo la mesa para recaer en autoridades que pueden escapar a la vigilancia y a la coacción.

Una nueva América del Norte

En cierto modo puede considerarse que el TLC incorpora un nuevo intervalo de historia en América del Norte, o bien, que un nuevo intervalo de historia se ha introducido en el TLC. La distinción es poco importante. En los albores del siglo XXI, América del Norte es tan diferente en lo económico y lo político como lo es el mundo en términos de seguridad después de la guerra fría. Los avances universales y regionales en materia de libre comercio se encuentran en un doble efecto.

Descentralización política y desarrollo económico subfederal

En la medida en que parecen declinar –por el momento– las presiones de la carrera armamentista y de la rivalidad Este-Oeste (algunos opinan que desaparecerán por completo y no las remplazará ninguna otra amenaza similar), los imperativos económicos afloran en la conciencia política. Conforme el comercio se vuelve relativamente más importante, ocurre un cambio estructural único en naciones de todo el mundo. Al mismo tiempo, en todos lados la descentralización política corre al parejo de un desarrollo económico localizado. Se pueden ver estas tendencias en la restructuración de la moderna Alemania con varios centros de poder económico. Se puede atestiguar ese patrón en Europa, como un todo, con sus centros de prosperidad repartidos a lo largo del mapa: de Milán a Dusseldorf y del sur de Londres al norte de París. En Estados Unidos puede observarse la misma tendencia: el indiscutible dominio de Nueva York cede el paso a California, Texas, Chicago, Florida e incluso Tennessee. México empieza a dividir su desarrollo entre su capital, los estados del norte y las ciudades portuarias. Canadá no está sola en su regionalismo, ni en su patrón de desarrollo en Montreal, Toronto, Calgary y Vancouver, por nombrar algunos puntos sobresalientes.

La tendencia, como se plantea, tiene dos facetas. El poder político está siendo arrastrado por una corriente descendente hacia los estados, las provincias y aun las ciudades. Los gobiernos federales se convierten, cada vez más, en recaudadores de impuestos y distribuidores de ingresos. Procesan cheques y ya no controlan los destinos de los Estados-nación, a no ser por el renglón de seguridad, el cual, correcto o no, ahora tiene menos atención. Las unidades subfederales, incluso en un país tan orientado al federalismo como Estados Unidos o tan políticamente centralizado como México, puede ahora exigir políticas federales y asumen sobre los pueblos un poder apenas imaginado a principios del siglo.

En Estados Unidos es interesante ver que la presidencia se ha repartido entre las diferentes regiones del país. Truman y Eisenhower eran originarios del Medio Oeste, pero de muchas maneras fueron herederos de una temprana América más nacional. Kennedy fue el primer presidente "regional" de la posguerra, pues estaba convencido de representar a Massachusetts y Nueva Inglaterra. No puede separarse a Johnson de Texas. Nixon y Reagan representaron el poder de California. Carter simbolizó la esencia del nuevo "Sur Profundo", de la misma forma que Ford fue un representante del Oeste Medio y Bush, originario de la costa Atlántica trasplantado a Texas, estado que adoptó y al que ha regresado. Clinton es del Alto Sur de industrialización reciente; antes un centro de pobreza, con una cultura de abnegación, ahora es el centro de los opositores. Más aún, cada presidente utilizó a su región natal como ayuda para financiar su camino hacia la Oficina Oval. La región correspondiente intentó beneficiarse con el ascenso a la presidencia de su "hijo predilecto".

La economía ha apuntalado la descentralización política.[14] Ahora, un país importante cuenta con varios centros de crecimiento. Las recesiones pueden golpear una parte del país y no al resto. El auge, se deba a la energía o a las computadoras, puede influir en una o más regiones sin afectar directamente a otras.

12. Robert J. Grenier, "Theoretical and Real Investment Restrictions and Incentives in the Province of Quebec", en Earl Fry y Lee Radebaugh (eds.), *Regulations of Foreign Direct Investment in Canada and the United States*, Brigham Young University, Provo, Utah, 1983, pp. 63-68.

13. Helena Stalson, *US Service Exports and Foreign Barriers: An Agenda For Negotiations*, National Planning Association, Washington, 1985, p. 9.

14. Leonard A. Rapping, *International Reorganization and American Economic Policy*, New York University Press, Nueva York, 1988, p. 163.

Una vez más, el TLC resalta el carácter regional de estos países. Pese a la resistencia del viejo Perot, California y Texas apoyan mucho más el Tratado que Maine o Michigan. A Quebec y a Alberta les complace mucho más el TLC que a los sureños de Ontario o Manitoba. Esto se explica por los temores y las esperanzas económicas.

Por último, el comercio internacional está contribuyendo a descentralizar el poder y la autoridad en todo el sistema mundial. En la medida en que caen las barreras formales, las empresas pueden ingresar más rápidamente a los centros naturales de desarrollo y a las ventajas comparativas. El comercio exterior también exige una competencia más vigorosa entre las áreas urbanas y los actores subestatales. Los vínculos entre "ciudades hermanas", alguna vez consideradas como ejemplos vacíos de promoción cívica, actualmente simbolizan el carácter descentralizado y globalizado de los modernos Estados-nación.

En América del Norte el Estado-nación está descubriendo que, en una época de déficit compuestos, puede operar con más eficiencia si deja que la autoridad se ejerza localmente.[15] Así como los sistemas de educación primaria están aprendiendo a beneficiarse de la descentralización y de una mayor autonomía, las economías estatales en su conjunto están reconociendo los beneficios de la desregulación y la privatización. Cada una se beneficia de la descentralización de la autoridad política y contribuye a ella. La liberación comercial internacional prospera en un mundo en donde pueden darse la desregulación y la privatización. De esta forma, los cambios en el comercio mundial están erosionando algunos pilares del dominio económico dentro de los estados y distribuyendo riqueza y empleo entre un número de localidades más amplio que nunca. El comercio está subvirtiendo verdaderamente el dominio centralizado de los gobiernos de los Estados-nación. La democracia prospera.

Comercio impulsado por las inversiones y el crecimiento transfronterizo

Aunque la teoría económica no ha coincidido con la realidad comercial mundial, está ocurriendo algo extraño en el mundo real de las mercancías y los servicios internacionales. La corporación transnacional está marcando cada vez más el rumbo del comercio del planeta. Como se apunta en un reciente artículo de *Fortune*: no es posible que los gobiernos democráticos manejen el comercio porque las empresas transnacionales ya manejan el que se realiza en escala mundial.

Dado que el comercio internacional tiene un carácter cada vez más intraindustrial e intraempresarial, se diluye la diferencia entre comercio e inversión.[16] Si tal distinción está desapareciendo, ya es menos misteriosa la cuestión de cómo el comercio moldea al crecimiento económico. En la actualidad los gobiernos reconocen –aunque la teoría no lo haga– que para que haya crecimiento económico se debe comerciar, y que si se quiere que el comercio sea importante, entonces la inversión –interna o externa– es esencial. De esta manera, el TLC se convierte en una herramienta del crecimiento económico porque permite mayores montos de inversión transfronteriza, lo cual a su vez conducirá a vinculaciones comerciales hacia atrás y hacia adelante. Esa inversión también acelerará el comercio, subiendo y bajando por los pasillos intraindustriales e intraempresariales casi como si no existieran fronteras entre cada par de países. El intercambio comercial de América del Norte florecerá no sólo como consecuencia de las mayores economías de escala, sino también por la rápida expansión de los vínculos comerciales transfronterizos.

Las empresas no cambiarán sus operaciones totalmente al sur o al norte, creando problemas a los países. La realidad es que se establecerán y operarán en los tres países, distribuyendo su presencia de acuerdo con una especialización de funciones locales. Al abarcar una sola gran región geográfica y diferentes áreas de ventajas comparativas, el crecimiento y el desarrollo que tendrá América del Norte será mucho mayor de lo que supone la mayoría de los modelos. El TLC creará dentro de su región una copia del mundo. A medida que América del Norte se descentraliza, la rica complejidad de su inmenso mercado –con un comercio impulsado por la inversión– ayudará a transformar la economía transfronteriza en un nuevo tipo de economía internacional regional del siglo XXI.

15. Jonathan D. Aronson y Paul R. Krugman. "The Linkage Between International Trade and Financial Policy", en John N. Yochelson (ed.), *The United States and the World Economy: Policy Alternatives for New Realities*, Westview Press, Boulder, 1985, p. 42.

16. La crisis en la teoría del comercio internacional no ha sido nunca tan evidente como en el debate del TLC. No se encuentra por ningún lado la elegancia del teorema de Hecksher-Ohlin ante la más reciente necesidad de conciliar la realidad del comercio intraindustrial e intraempresarial con las características de la inversión dirigida, con la moderna noción de las ventajas comparativas, según la cual todo es dinámico, incluso el movimiento de factores y aun la creación de nuevos factores de producción. Surge, así, una brecha explicativa muy genuina tanto en la literatura política como en la empírica. ¿Quiénes serán los perdedores o los ganadores de una liberación comercial en un mundo en el cual la empresa transnacional es el vehículo principal para la expansión del comercio y el crecimiento? No es muy convincente la antigua noción cuando, por un lado, la agricultura estadounidense, intensiva en capital, desplace a los agricultores mexicanos del maíz, intensiva en el trabajo y, por el otro, cuando los trabajadores mexicanos con salarios relativamente bajos desplacen a los estadounidenses con salarios mucho más altos en una empresa que fabrica microcomponentes de alta tecnología para computadoras y que se ha cambiado de California a México. Dos modelos que intentan llegar a un acuerdo con la nueva realidad del comercio intraindustrial e intraempresarial son: W.M. Corden, *Protection, Growth and Trade*, Blackwell, Oxford, 1985, y John Dunning, "Trade, Location and Economic Activity of the Multinational Enterprise: A Search for an Eclectic Aproach", en B. Ohlin (ed.), *The International Allocation of Economic Activity*, Macmillan, Londres, s.f.

Los tratados de libre comercio: la nueva constitución de Canadá

STEPHEN CLARKSON*

Las constituciones y el cambio internacional

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

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

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

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

3) Establecían los derechos de los ciudadanos.

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

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

5) Debía legitimarlas algún método de ratificación.

6) Sólo podían enmendarse conforme a fórmulas específicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Canadá y la economía política continental

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

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

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

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

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

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

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

Instituciones comunes para establecer políticas

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

Limitaciones del gobierno

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

Derechos ciudadanos

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

Cumplimiento

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

Ratificación

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

Enmiendas

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

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

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

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

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

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

Hacia el trato bilateral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Instituciones políticas

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

Límites al gobierno

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Derechos ciudadanos

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

Cumplimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ratificación

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

Enmiendas

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

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

Límites al gobierno

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

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

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

Derechos ciudadanos

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

Obligatoriedad

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

Ratificación y enmiendas

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

Del ALC al TLC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Solución de controversias entre Canadá y Estados Unidos: implicaciones para México

JOSEPH A. MCKINNEY *

Las acciones encaminadas al libre comercio en América del Norte comenzaron en 1985, cuando Canadá solicitó a Estados Unidos iniciar negociaciones para instaurar un tratado de libre comercio entre ambos países. Un año antes el Congreso estadounidense había autorizado negociar un convenio similar con Israel y expresó estar dispuesto a considerar otros acuerdos con los países que lo solicitaran.

Al crearse el GATT en 1947, Estados Unidos se constituyó en un insistente promotor del multilateralismo como medio para arribar al libre comercio. La consideración de los acuerdos bilaterales de libre comercio marcó el abandono de esa política por parte de aquel país, debido a su frustración por el escaso progreso de las negociaciones comerciales multilaterales en ciertos temas, como el comercio agrícola y de servicios, la protección de la propiedad intelectual y la regulación en materia de inversiones. Estados Unidos considera que el progreso en estos asuntos sobre una base regional puede inducir avances importantes en la arena multilateral. En 1985 Ronald Reagan afirmó: "Quizá podamos establecer un ejemplo a seguir. No estamos interesados en construir una isla norteamericana; mejor aún, quisiéramos establecer una tendencia hacia la liberación comercial que otros pudieran imitar."[1]

Desde el siglo pasado el mercado estadounidense se constituyó de modo gradual en el destino principal de los productos de Canadá, al tiempo que se produjo un alejamiento de los mercados de Europa Occidental. A mediados de los ochenta del presente siglo Estados Unidos absorbía aproximadamente tres cuartas partes de las exportaciones de su vecino del sur, convirtiéndose en un mercado de importancia vital para la economía canadiense.

En los ochenta una de las principales preocupaciones de Canadá fue la intensificación de las medidas proteccionistas de Estados Unidos, como las sanciones *antidumping*, las cuotas compensatorias y las cláusulas de escape (*escape clause actions*). En esos años la estrategia macroeconómica estadounidense basada en un manejo fiscal flexible y una política monetaria restrictiva, elevó las tasas de interés a niveles sin precedente, lo que a su vez apreció el dólar y afectó la competitividad interna y externa de las empresas estadounidenses. Las presiones proteccionistas crecieron a tal punto que Canadá consideró que su acceso a ese mercado corría peligro. Para sortear tal amenaza, trató de establecer un mecanismo eficaz para la solución de controversias.

Aun cuando el GATT cuenta con un mecanismo de ese tipo, al que Canadá pudo haber apelado, tiene varias debilidades que le restan eficacia.[2] Por ejemplo, en algunos casos la formación del panel para solucionar las controversias ha registrado largos retrasos y en otros han pasado años desde que se formulan las

1. "Reagan's Case for Closer Ties", *Maclean's*, 18 de marzo de 1985, p. 15.

* *Profesor de Economía de la Cátedra Ben H. Williams, Hankamer Business School, Universidad de Baylor, Waco, Texas. Traducción: Cynthia Tello.*

2. Véanse, por ejemplo, Ivo Von Bael, "The GATT Dispute Settlement Procedure", *Journal of World Trade*, vol. 22, núm. 4, 1988, pp. 67-77, y U.S. International Trade Commission, *Review of the Effectiveness of Trade Dispute Settlement Under the GATT and the Tokyo Round Agreements*, USITC Publication 1793, diciembre de 1985.

no de los objetivos principales de Canadá al solicitar negociaciones de libre comercio con Estados Unidos era llegar a un cuerpo común de reglas concernientes al antidumping *y a los subsidios*

peticiones y se emiten los fallos. Más aún, el arbitraje obligatorio no ha formado parte del mecanismo del GATT (aunque es una opción, conforme a las reformas que están a prueba en las negociaciones de la Ronda de Uruguay); algunas veces las decisiones del panel se han ignorado y su acatamiento con frecuencia recae en la parte agraviada; al final el único recurso de ésta es la represalia si el país acusado no cumple con un fallo. Para países pequeños que impugnan acciones comerciales de Estados Unidos, la amenaza de una represalia no tiene gran eficacia.

Solución de controversias en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos

La mayoría de las disposiciones para la solución de controversias en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) están contenidas en sus capítulos 18 y 19. El primero, de Disposiciones Institucionales, se refiere a las disputas comerciales generales por diferencias en la interpretación del ALC. Con base en sus términos, y para vigilar la puesta en práctica del acuerdo comercial, se formó la Comisión Comercial Canadá-Estados Unidos, encabezada por los responsables del comercio internacional de cada país. Aunque a ella corresponde solucionar las controversias relacionadas con la interpretación del Acuerdo, en la práctica se ha insistido en que se eviten mediante consultas y negociaciones frecuentes. Cada país debe responder sin demora a las preguntas o peticiones de información que el otro formule. Sólo si los otros acercamientos fracasan, se permite la mediación y el descubrimiento de los hechos. Aunque se establece que dicha tarea la realice un panel binacional de cinco personas, en los primeros años de vigencia del ALC sólo se ha remitido al panel, en promedio, una disputa al año relacionada con el capítulo 18.

El capítulo 19 se refiere a la aplicación de cuotas compensatorias y *antidumping*. Uno de los objetivos principales de Canadá al solicitar negociaciones de libre comercio con Estados Unidos era llegar a un cuerpo común de reglas concernientes al *antidumping* y a los subsidios o lograr que dicho país lo eximiera de ellas.

Este asunto demostró ser bastante espinoso. De hecho, Canadá se retiró de las pláticas de libre comercio cuando ese tema se estancó, haciéndose necesaria la intervención de las instancias gubernamentales más altas para reanudarlas. Al final, se llegó al compromiso de que las disputas sobre la aplicación de cuotas compensatorias y sanciones *antidumping* se remitieran a paneles binacionales para hacer obligatorio el acatamiento del arbitraje. A pesar de que Canadá no logró su objetivo de establecer un conjunto armonioso de leyes comerciales correctivas, puso en práctica un mecanismo de solución de controversias muy eficaz; en éste las decisiones de las agencias administrativas pueden someterse a la revisión objetiva de paneles binacionales constituidos por expertos en comercio y cuyos fallos son de carácter obligatorio para ambos países.

En el ALC se dispone que las negociaciones para armonizar la legislación en materia de cuotas compensatorias y *antidumping* proseguirán por un período de cinco a siete años. Si al finalizar este plazo no se llega a un nuevo sistema de leyes comerciales, cualquiera de las partes tendrá el derecho de dar por terminado el acuerdo, notificándolo con seis meses de anticipación. Aunque se estableció un grupo de trabajo para elaborar un conjunto armonioso de reglas sobre cuotas compensatorias y *antidumping*, las partes decidieron desintegrarlo, pues los trabajos en esta materia se realizarían de mejor manera en el marco multilateral de la Ronda de Uruguay.

Las disposiciones del ALC para el manejo de controversias relacionadas con medidas *antidumping* y cuotas compensatorias ofrecen determinadas ventajas sobre la práctica anterior, de revisión judicial. Mientras que ésta puede consumir varios años, el Acuerdo establece un tiempo límite de 315 días para que la agencia administrativa rinda su fallo respecto a una decisión del panel binacional. Además, este sistema ofrece mayores facilidades a las empresas pequeñas, pues los gobiernos federales forman y pagan los paneles, en contraste con las costosas apelaciones en las cortes del sistema anterior.

El capítulo 19 del ALC también contiene medidas para disuadir

cambios proteccionistas en las leyes comerciales de remedio (*trade remedy laws*). Cuando un país desee modificar las normas sobre cuotas compensatorias o *antidumping* deberá notificarlo con antelación al otro. Todo cambio debe ser consecuente con el espíritu del Acuerdo y ser compatible con el GATT y con los códigos de Cuotas Compensatorias y *Antidumping* de la Ronda de Tokio.[3]

El mecanismo de solución de controversias Canadá-Estados Unidos

Las disposiciones institucionales del capítulo 18 del ALC han sido muy útiles para resolver disputas, sin recurrir a otros mecanismos. Las reglamentaciones han permitido las consultas frecuentes entre los funcionarios de comercio de ambos países en las etapas iniciales de un desacuerdo potencial, evitándose que se convierta en una disputa formal. Respecto a la importancia de las disposiciones del capítulo 18 Gordon Ritchie, jefe del equipo negociador canadiense para el ALC, señaló: "En la actual política de grupos de interés, al gobierno resulta difícil, si no imposible, no atender las demandas de los productores nacionales, por exageradas que sean. Gracias al ALC se ha establecido al menos una forma más sistemática para tratar ese tipo de disputas generales. El sistema de paneles establecido en el capítulo 18 del Acuerdo (contenido en el capítulo 20 del TLC) puede utilizarse para explorar el escenario político que se requiere para solucionar esta situación: remite el problema a un panel independiente, integrado por expertos en comercio de ambos países, trasladándolo fuera de la arena política. De esta manera se desvía momentáneamente la atención del problema, con la esperanza de que disminuya la tensión, y se emite una recomendación formal en la que los gobiernos de ambas partes pueden basarse para negociar una solución definitiva."[4]

Hasta septiembre de 1993 sólo cinco casos del capítulo 18 se remitieron a un panel, tres por iniciativa del gobierno canadiense y dos del estadounidense. En algunos casos el fallo del panel proporcionó las bases para una solución negociada entre los países.[5]

El uso de paneles para resolver casos del capítulo 19 (los relacionados con la aplicación de medidas *antidumping* y de cuotas compensatorias) es cada vez más frecuente. En septiembre de 1993 se habían formado 40, de los cuales 17 no se han completado. Más de dos tercios de todos los casos del capítulo 19 se han originado en Canadá, lo que constituye un reto para las dependencias administrativas de Estados Unidos que aplican las medidas *antidumping* y las cuotas compensatorias.[6] Generalmente las decisiones de los paneles han sido unánimes. Los formados con mayoría canadiense han fallado contra quejas de productores connacionales. De igual forma, los paneles con predominio estadounidense han emitido fallos contrarios a las acciones de las agencias administrativas de su país.

En palabras de Gilbert R. Winham, de la Universidad de Dalhousie, "el capítulo 19 es importante porque constituye un paso muy significativo hacia la aceptación de los procedimientos legales internacionales para solucionar el comercio desleal, el cual ha creado frecuentemente relaciones tirantes entre los socios comerciales. El capítulo 19 se aleja mucho de la idea de que los órganos administrativos nacionales pueden aplicar la política comercial de su país sin considerar los intereses de los socios comerciales."[7]

La eficacia del mecanismo de resolución de controversias del ALC depende en gran medida de las expectativas personales que se hayan generado. Desilusionó a quienes esperaban el fin de las fricciones comerciales. Una relación comercial tan intensa y amplia como la que existe entre los dos países causará, de manera inevitable, algunas fricciones. Sin embargo, un criterio más apropiado para enjuiciar al mecanismo no es, definitivamente, su incapacidad para crear un mundo perfecto, sin fricciones comerciales, sino las circunstancias que hubiesen encarado los países de no contarse con él. Sobre esta base resulta bastante bueno, además de que los paneles han actuado de forma justa y oportuna para resolver disputas que amenazaban quebrantar la relación política de ambos países.

Solución de controversias en el TLC e implicaciones para México

La mayoría de las disposiciones del capítulo 18 del ALC se incorporaron en el capítulo 20 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A éste, empero, se le introdujeron algunas mejoras, como la mayor insistencia en que las controversias se solucionen con base en las consultas, la conciliación y la mediación, antes que en el arbitraje de un panel. Existen aproximadamente 20 grupos sectoriales de trabajo para evaluar discrepancias comerciales en el momento en que se originan y antes de que se conviertan en problemas políticos. Asimismo, el Secretariado trinacional tiene mayores responsabilidades que el binacional. Los procedimientos para seleccionar el panel también son de alguna manera más complejos en el TLC.[8]

3. Debra P. Steger, *A Guide to the Canada-United States Free Trade Agreement*, Fraser and Beatty, Toronto, 1988, pp. 64-66.

4. Gordon Ritchie, *Malicious Harassment or Legitimate Self-Defense: Recent USA-Canada Trade Actions*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 18 de noviembre de 1992.

5. United States-Canada Free Trade Agreement Binational Secretariat, U. S. Section, *FTA Dispute Settlement (Chapters 18 and 19), Status Report for November 1992*, 23 de septiembre de 1993.

6. *Ibid.*

7. Gilbert R. Winham, "Dispute Settlement in NAFTA and the FTA", en Steven Globerman y Michael Walker, *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*, The Fraser Institute, Vancouver, 1993, p. 262.

8. *Ibid.*, pp. 256-260.

Las disposiciones del TLC para la solución de disputas son prácticamente las mismas que las del capítulo 19 del ALC. Son muy importantes para impedir que cualquiera de los tres países emplee de manera arbitraria las normas *antidumping* y de cuotas compensatorias con fines proteccionistas.

De 1985 a 1992, de todos los casos *antidumping* y de cuotas compensatorias iniciados por miembros del GATT, Estados Unidos participó con 25 y 60 por ciento, respectivamente. En el mismo período Canadá representó más de 10% de los casos mundiales de *antidumping*, mientras que México, donde el uso de esta medida es relativamente reciente, de 1991 a 1992 respondió por 10% de las acciones de este tipo en escala mundial.[9]

En América Latina el empleo interno de esas medidas genera un ambiente propicio a las disputas comerciales y muestra la urgente necesidad de establecer un mecanismo eficaz para la solución de controversias. La existencia de reglas comerciales obligatorias y claramente definidas es de particular importancia para Canadá y México, ya que el mayor poderío estadounidense constituye una gran ventaja si las disputas se resuelven con base en la capacidad económica.

Las estipulaciones del capítulo 19 se detallaron más para establecer la necesidad de que México adecue su legislación comercial a la de Estados Unidos y Canadá. Las diferencias en la normatividad legal, e incluso en las tradiciones entre México y los otros dos países, han despertado dudas de que los procedimientos para la solución de controversias del TLC funcionen tan bien como los del ALC. Aún debe andarse un largo camino para aliviar el escepticismo frente al cambio de régimen comercial acordado por México en el tratado trilateral.

Finalmente, el TLC cuenta con diversas disposiciones por sector, para prevenir problemas específicos. Algunas estaban consideradas en el ALC, como las relacionadas con los servicios financieros. Esas medidas se están extendiendo a nuevas áreas del TLC como regulaciones aduaneras, normas de productos y reglamentos para la inversión.

Conclusión

Aunque el mecanismo para solucionar controversias en el ALC no ha funcionado a la perfección, su importancia ha sido fundamental. Sin embargo, ha permitido llegar a arreglos con paneles imparciales de expertos aun en casos que, debido a las intensas presiones, hubieran exigido una solución política. Si bien algunas de las disputas han sido contenciosas, el mecanismo ha permitido que los desacuerdos comerciales se conviertan cada vez menos en conflictos políticos, y ha facilitado el comercio al proveer resoluciones oportunas. La existencia de un sistema expedito e imparcial para la solución de controversias es particularmente importante para Canadá y México en su relación con Estados Unidos, pues el mayor poderío económico de éste le da una capacidad de influencia desproporcionada.

9. GATT, *Overview of Developments in International Trade and the Trading System: Annual Report by the Director General*, Consejo del GATT, Ginebra, 13 de mayo de 1993, pp. 29-30.

Bibliografía

Eric Canal-Forgues y Rudolf Ostrihansky, "New Developments in the GATT Dispute Settlement Procedures", *Journal of World Trade*, vol. 24, núm. 2, abril de 1990, pp. 67-88.

Michael Hart, "A Canadian Perspective on the 1987 Canada-United States Free Trade Agreement", en Glen E. Lich y Joseph A. Mckinney (eds.), *Region North America: Canada, the United States and Mexico*, Baylor University Program in Regional Studies, Waco, Texas, 1990, pp.15-32.

Gary N. Horlick, Geoffrey D. Oliver y Debra P. Steger, "Dispute Resolution Mechanisms", en Jeffrey J. Schott y Murray G. Smith (eds.), *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Institute for International Economics, Washington, 1988, pp. 65-85.

Gary N. Horlick y F. Amanda DeBusk, "The Functioning of the U.S.-Canada Free Trade Agreement Dispute Resolution Panels", documento presentado en la North American Free Trade: Economic and Political Implications Conference, Washington, 27-28 de junio de 1991.

Joseph A. Mckinney, "Dispute Settlement under the U. S.-Canada Free Trade Agreement", *Journal of World Trade*, vol. 25, núm. 6, diciembre de 1991, pp. 117-130.

D.L. McLachlan, A. Apuzzo y W.A. Kerr, "The Canada-U.S. Free Trade Agreement: A Canadian Perspective", *Journal of World Trade*, vol. 22, núm. 4, agosto de 1988, pp. 9-34.

John J. Moss, "Summary of Proceedings of the Seminar on Dispute Resolution Under the Canada-United States Free Trade Agreement", *Stanford Journal of International Law*, vol. 26, núm. 1, 1989 pp. 153-204.

Robert P. Parker, "Dispute Settlement in the GATT and the Canada-US FTA", *Journal of World Trade*, vol. 23, núm. 2, abril de 1989, pp. 83-94.

Alan M. Rugman y Andrew Anderson, "How to Make the Free Trade Agreement Work: Implementing the Dispute Settlement Measures and the Subsidies Code", *Trade Monitor*, núm. 11, julio de 1989.

Ivo van Bael, "The GATT Dispute Settlement Procedure", *Journal of World Trade*, vol. 22, núm. 4, mayo de 1988, pp. 67-77.

Gilbert R. Winham, "Dispute Settlement in NAFTA and the FTA", en Steven Globerman y Michael Walker (eds.), *Assessing NAFTA and the FTA: A Trinational Analysis*, The Fraser Institute, Vancouver, 1993.

Canadá y las negociaciones agropecuarias del TLC: un conflicto de prioridades

THEODORE H. COHN*

La mayoría de los países se resiste a que su comercio de alimentos y productos agropecuarios dependa de las fuerzas del mercado. La intervención gubernamental constituye la regla más que la excepción. Sin embargo, mientras numerosos países menos desarrollados optaron por gravar la producción agropecuaria y proteger el sector manufacturero de la competencia de las importaciones, las naciones industrializadas prefirieron apoyar más a las actividades agropecuarias que a otros sectores económicos. En estos países el proteccionismo agropecuario perdura ante las fluctuaciones impredecibles de la oferta y la demanda, el problema crónico del excedente alimentario frente a la demanda efectiva y la influencia política de los grupos participantes en la obtención y venta de productos agrícolas, así como por la importancia que se concede a la autosuficiencia alimentaria.[1]

Canadá es una potencia industrial muy comprometida con la liberación del comercio agropecuario, ya que su producción rebasa con mucho las necesidades internas y una gran parte se destina a la exportación. Sin embargo, el gobierno canadiense también favorece ciertas políticas sectoriales muy proteccionistas, sobre todo en las industrias avícola, de productos lácteos y del huevo. Este trabajo se adentra en los intereses nacionales que compiten en el sector agropecuario canadiense, al igual que en los efectos de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en el comercio agropecuario con México y Estados Unidos. También se compara la posición canadiense con los puntos de vista de los otros dos socios norteamericanos. Por último, en virtud de su estrecha vinculación con el TLC, se examinan el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) y las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT.

La dualidad del sector agropecuario canadiense[2]

Como país exportador de aproximadamente un tercio de su producción agropecuaria, Canadá tiene muchos intereses en la liberación del comercio sectorial; los envíos incluyen cerca de 85% del trigo cosechado, 59% de la canola (aceite de colza) y 50% de la cebada. Aunque el comercio de productos agropecuarios representa apenas 6.5% del intercambio total de mercancías, el superávit en ese renglón contribuye de manera importante al saldo del comercio global de Canadá. De 1957 a 1990 su balanza agrícola fue positiva, con excepción de 1969, mientras que en el comercio no agrícola se registraron déficit en

1. T.K. Warley, "Western Trade in Agricultural Products", en Andrew Shonfield (ed.), *International Economic Relations of the Western World 1959-1971* (I), Oxford University Press, Londres, 1976, pp. 293-294. Acerca de la relación entre el desarrollo económico y el proteccionismo agropecuario, véase Kym Anderson y Yujiro Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*, Allen and Unwin, Sidney, 1986.

* *Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Simon Fraser, Burnaby, Columbia Británica, Canadá. Traducción del inglés de Adriana Hierro.*

2. Para mayores detalles sobre esta dualidad, véase Theodore H. Cohn, "Canada and the Ongoing Impasse over Agricultural Protectionism", en A. Claire Cutler y Mark W. Zacher (eds.), *Canadian Foreign Policy and International Economic Regimes*, University of British Columbia Press, Vancouver, 1992, pp. 62-88.

17 años del período. En 1990 el excedente en dicha balanza ascendió a 2 400 millones de dólares.[3]

No obstante, en el comercio agropecuario canadiense se aprecian variaciones importantes entre los diferentes productos básicos. Si bien algunos de ellos se orientan en gran medida hacia la exportación (granos, oleaginosas, animales vivos y carne roja), otros dependen básicamente del mercado interno (lácteos, productos avícolas, frutas y vegetales). La diversidad de intereses también aparece de acuerdo con la región. Las industrias proteccionistas láctea y avícola, por ejemplo, se concentran en la región central de Canadá (Quebec y Ontario) que aporta 78% de la producción nacional de leche en polvo, 64% de la leche fresca y 55% de la de huevo. Los productores de las provincias de Occidente, en cambio, se dedican sobre todo al cultivo de granos y oleaginosas y a la producción exportable de carne. Por supuesto, no se puede generalizar mucho con respecto a las regiones de Canadá. Ontario registra niveles de protección relativamente bajos en la ganadería y la elaboración de cárnicos, mientras que los horticultores de Columbia Británica están amenazados por el libre comercio. Por lo común, en el este de Canadá el sector agropecuario es más proteccionista y en el occidente se orienta más hacia el libre comercio.

Objetivos de las negociaciones agropecuarias del TLC

Los principales objetivos de las negociaciones agropecuarias del TLC fueron, en esencia, los mismos que los de la Ronda de Uruguay del GATT y del ALC: "mejorar y asegurar el acceso al mercado; reducir los subsidios que distorsionan el comercio, tanto el interior como el de exportación, y establecer un marco de derechos y obligaciones para las medidas sanitarias y fitosanitarias".[4] Los artículos del TLC sobre estas medidas incluyen pocos mecanismos de ejecución, pero representan un notorio avance frente al ALC y el proyecto de acta final de la Ronda de Uruguay al definir los propósitos y acciones respectivas.[5] Para mejorar el ingreso al mercado agropecuario y disminuir los subsidios, en cambio, las políticas internas y las deficiencias del GATT constituyen enormes obstáculos.

El análisis de los subsidios y las dificultades de acceso al mercado se centra en el intercambio agropecuario Canadá-Estados Unidos, cuya magnitud es mucho mayor que la del comercio entre Canadá y México. En 1990 Estados Unidos suministró casi dos tercios de las importaciones agropecuarias de Canadá y absorbió un tercio de sus exportaciones, mientras que México sólo abasteció 2% de las importaciones agrícolas canadienses y recibió 1% de las exportaciones. Sin embargo, es importante señalar que México es el principal socio latinoamericano de Canadá. En 1991 el comercio bilateral sumó poco más de 3 000 millones de dólares, con exportaciones canadienses por 543 millones, e importaciones por unos 2 600 millones de dólares.

Aunque la balanza del comercio general de Canadá con México fue muy desfavorable en años recientes, el intercambio agropecuario resultó más equilibrado. De 1989 a 1991 el valor promedio de los envíos agrícolas canadienses a México ascendió a 112 millones de dólares al año, y el de las adquisiciones correspondientes a 150 millones de dólares. Desde luego existen posibilidades de incrementar las exportaciones canadienses a México, uno de los mercados de mayor crecimiento en el mundo y cuyas importaciones totales aumentaron 214% de 1987 a 1991 (con compras anuales de productos agrícolas y alimentarios por más de 5 000 millones de dólares).[6]

En este estudio se pretende demostrar que el comercio agropecuario entre Canadá y México tiene enorme importancia en ciertos productos básicos, fuente de controversias entre Canadá y Estados Unidos respecto al mercado mexicano, en los cuales México y Canadá podrían adoptar posiciones similares frente a Estados Unidos.

Subsidios y distorsiones del comercio

El artículo 103.2 del TLC prevé que las obligaciones de éste predominarán, salvo disposición contraria, "en caso de conflicto" con otros acuerdos. Sin embargo, en el documento también se indica con claridad que el acuerdo tripartita norteamericano se concibió para complementar al GATT y no para remplazarlo. En el prólogo del TLC se estipula que Estados Unidos, México y Canadá resolvieron "desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del GATT", mientras que en el artículo 103.1 "las partes confirman los derechos y obligaciones entre ellas conforme al GATT".[7]

3. Agriculture Canada, *Canada's Trade in Agricultural Products*, Ministerio de Abasto y Servicios, Ottawa, varios años.

4. Michael Gifford, negociador comercial canadiense del TLC, ante la Cámara de los Comunes, 26 de noviembre de 1992.

5. Para mayores detalles sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias del TLC, véase Tim Josling y Rick Barichello, "Agriculture in the NAFTA: A Preliminary Assessment", C.D. *Howe Institute Commentary*, núm. 43, abril de 1993, pp. 8-10.

6. Véase Oficina de Presupuesto del Congreso, *Agriculture in the North American Free Trade Agreement*, mayo de 1993, p. 43, y gobierno de Canadá, *North American Free Trade Agreement. An Overview and Description*, agosto de 1992, p. VII. Para mayor información sobre las perspectivas bilaterales frente a las trilaterales en América del Norte véase Theodore Cohn, "Canadian and Mexican Trade Policies Towards the United States: A Perspective from Canada", en John Curtis y David Haglund (eds.), *Canada and International Trade* (I), Insitute for Research on Public Policy, Montreal, 1985, pp. 3-61.

7. Las referencias al texto del TLC se tomaron de *North American Free Trade Agreement between the Government of Canada, the*

En materia de subsidios a las exportaciones agropecuarias, las deficiencias del GATT afectaron los alcances de las negociaciones del TLC. El artículo XVI del acuerdo multilateral prohíbe los subsidios a las exportaciones de manufacturas, pero no incluye a las de productos agropecuarios y otras mercancías básicas. La única limitación a los subsidios de productos agropecuarios es la cláusula ambigua, donde se establece que no debe permitirse que una de las partes contratantes absorba "más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación".[8]

Los subsidios a la exportación o las "restituciones" se convirtieron en elementos centrales de la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea (CE), lo cual desató una "guerra comercial" con Estados Unidos en los años ochenta.[9] Como las finanzas públicas de Canadá no pueden competir con las de esos dos gigantes económicos, la guerra de los subsidios tuvo un efecto devastador en las provincias donde la producción de trigo tiene un peso económico importante.

Subsidios a las exportaciones estadounidenses

Canadá esperaba que el ALC subsanara algunos de los efectos perjudiciales de los subsidios a las exportaciones estadounidenses, en especial los del Programa de Fomento de las Exportaciones Estadounidenses (PFEE). El ALC rebasó los límites del GATT al prohibir los subsidios al comercio agropecuario bilateral, pero Canadá se interesa especialmente en la repercusión de aquéllos en *sus mercados de terceros países*. Al respecto, el ALC sólo hace una referencia confusa (artículo 701.4) de que "cada parte tomará en cuenta los intereses de la otra al subsidiar cualquier producto agropecuario exportado a terceros países".[10] Estados Unidos interpreta ello más como sugerencia que como obligación. En las negociaciones del ALC señaló un exrepresentante comercial de ese país, "los canadienses ansiaban el derecho de que se les consultaran todas nuestras decisiones sobre el programa de fomento de las exportaciones".[11]

Al subvencionar Estados Unidos algunas ventas agrícolas a México, Canadá buscó extender la prohibición de los subsidios a las exportaciones establecida en el ALC al comercio con México en el marco del TLC. Este país respaldó la pretensión canadiense, pero Estados Unidos insistió en reservarse el derecho de usar el PFEE en el mercado mexicano. El negociador de Canadá en materia agropecuaria, incluso, declaró que "nosotros y los mexicanos compartimos objetivos muy similares y tratamos de establecer mejores disciplinas de las que tenemos con respecto a los subsidios a la exportación".[12]

Los programas de subsidio a las exportaciones agropecuarias entrañan costos y beneficios para los países menos desarrollados como México. Si bien los productos extranjeros más baratos permiten disminuir el gasto gubernamental para subsidiar a los consumidores urbanos, también compiten en forma desleal con los agricultores mexicanos y agravan, así, los problemas de la pobreza rural y la emigración del campo a la ciudad. A pesar de este doble efecto, los negociadores mexicanos señalaron que no querían "importaciones subsidiadas ni de los socios del TLC ni del extranjero".[13] El gobierno de México emprendió algunas medidas de largo alcance para vincular más a la política agropecuaria con las realidades del mercado, pero sería indebido esperar que los menos eficientes productores mexicanos de maíz puedan competir con las finanzas públicas de Estados Unidos y Canadá en un mercado norteamericano más abierto. Los funcionarios estadounidenses, en cambio, recalcaron que "no podían vender el TLC al electorado rural si no era posible enfrentarse con la competencia subsidiada en el mercado mexicano".[14]

Esta divergencia dificultó los arreglos sobre los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios (últimas condiciones trilaterales por tratar en las negociaciones sectoriales), lo cual se reflejó en la intrincada redacción de los acuerdos respectivos. Los tres países convinieron (artículo 705.2 del TLC) en que "no es apropiado" que Estados Unidos y Canadá otorguen subsidios a la exportación de un producto agropecuario a México "cuando no existan otras importaciones subsidiadas de ese producto". Si bien Estados Unidos señaló que tal disposición le permitiría competir con los subsidios en los envíos de la CE al mercado mexicano, en realidad la organización comunitaria no figuró como exportadora importante de trigo a México durante los últimos años. El cuadro 1 muestra que en 1986-1987 apenas 3.8% de las importaciones mexicanas de trigo y harina del grano provino de la CE, proporción que ascendió a 5.8% en 1987-1988; en los dos ciclos siguientes, la CE no exportó trigo a México.

Aunque el TLC permite los subsidios a la exportación al mercado mexicano, también admite que el gobierno de México apli-

Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, diciembre de 1992.

8. Las referencias al texto del GATT se tomaron del documento *Text of the General Agreement*, GATT, Ginebra, julio de 1986.

9. Antes de constituirse la CE, Estados Unidos ya aplicaba subsidios a las exportaciones agropecuarias para colocar los excendentes. Para mayores antecedentes históricos, véase Theodore H. Cohn, *The International Politics of Agricultural Trade: Canadian-American Relations in a Global Agricultural Context*, University of British Columbia Press, Vancouver, 1990.

10. Las referencias al texto del ALC se tomaron del documento *The Canada U.S. Free Trade Agreement*, Departamento de Relaciones Exteriores, Ottawa, 10 de diciembre de 1987.

11. Carta del exrepresentante comercial de Estados Unidos, Clayton Yeutter, a Charles W. Stenholm, de la Cámara de Representantes de Estados Unidos (audiencia ante la Comisión de Agricultura, 25 de febrero de 1988).

12. Michael Gifford, *loc. cit.*

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

que diferentes políticas al respecto. El artículo 705.7(b) establece que "cada una de las partes se reserva el derecho de aplicar cuotas compensatorias a las importaciones subsidiadas de productos agropecuarios provenientes del territorio de cualquier país, sea o no parte"; el artículo 705.3 prevé que México puede impedir la aplicación de subsidios estadounidenses (o canadienses) a la exportación mediante el establecimiento de cuotas compensatorias para las importaciones subsidiadas provenientes de otros países, como los de la CE.

En cuanto a las objeciones de Canadá al PFEE, el artículo 705.5 del TLC establece que "cada una de las partes tomará en cuenta los intereses de las otras al otorgar subsidios a la exportación de un producto agropecuario". Sin embargo, la experiencia canadiense con el ALC indica que una disposición tan vaga tiene poco efecto en la práctica.

La posición de Estados Unidos en las negociaciones del ALC y el TLC demostró que no tenía intenciones de excluir el PFEE ante la ausencia de un acuerdo multilateral que incluyera a la CE. En el artículo 705.1 del TLC, de hecho, se establece que "las partes comparten el objetivo de lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios y cooperarán en el esfuerzo de lograr un acuerdo en el marco del GATT para eliminar esos subsidios". Pero mientras que en la Ronda de Uruguay los representantes estadounidenses presionaron fuerte para imponer una mayor disciplina en las subvenciones a la exportación, en las negociaciones del ALC y el TLC se opusieron a cualquier reforma importante en materia de subsidios a los envíos agropecuarios, por no incluir "un número suficiente" de países.

Subsidios canadienses

Si bien Canadá critica los subsidios a las exportaciones agropecuarias de Estados Unidos, éste se queja de que Canadá otorga otros que también distorsionan el comercio. Las subvenciones al transporte, así como la fijación de precios por el Consejo Canadiense del Trigo (CCT), son objeto del descontento de Estados Unidos. El CCT controla los monopolios de las exportaciones de trigo en las provincias de Alberta, Saskatchewan, Manitoba y el norte de Columbia Británica, así como un sistema regulador de precios. El CCT confiere a los productores una participación equitativa en los mercados externos del trigo y otros granos, a fin de asegurar cierta estabilidad en los precios y vender tanto como se pueda al mejor precio posible.

Los productores canadienses han respaldado el funcionamiento del CCT que favoreció, sin duda, el desarrollo de la región occidental de Canadá. La mayoría de los grupos agrícolas estadounidenses, en cambio, acusan al CCT de ser una entidad de comercio "estatal" sin transparencia en los precios y que subsidia las exportaciones de manera encubierta. Una de las principales preocupaciones es que el CCT puede exportar granos a precios menores que los de compra, es decir, inferiores a los que paga a los agricultores por sus cosechas.

Para evaluar con objetividad los alegatos de Estados Unidos es necesario conocer los antecedentes del CCT. Al principio de cada año agrícola, los productores canadienses reciben un pago inicial del organismo que generalmente fluctúa de 70 a 80 por ciento de los precios probables en el mercado. Este pago se complementa cuando termina el año, con base en los ingresos finales de las ventas del CCI; es decir, el pago restante es el saldo que se adeuda a los productores. Por lo regular, las utilidades de éstos dependen de que el CCT venda el trigo a precios remuneradores; por tanto, las fuerzas del mercado resultan decisivas. Cuando los ingresos netos por la venta de trigo son *menores* que los pagos iniciales a los productores, el gobierno canadiense absorbe el déficit.

Cabe señalar que el CCT ha registrado muy pocos déficit y "sólo en raras ocasiones, generalmente por una decisión ministerial, quedaron a cargo del erario federal".[15] Los déficit recientes, sin embargo, dieron lugar a que Estados Unidos insista en que Canadá vende trigo a precios inferiores a los costos de compra. El gobierno canadiense replica que los pagos iniciales del CCT se basaron en proyecciones de precios del mercado y se convirtieron en subsidios porque la disputa comercial de Estados Unidos con la CE provocó el descenso de los precios mundiales.

Las protestas estadounidenses también se refieren a las subvenciones al transporte en Canadá. En 1897 el gobierno federal otorgó al Ferrocarril Canadiense del Pacífico (FCP) un subsidio para tender una vía de Alberta a Columbia Británica; a su vez, el FCP aceptó cobrar fletes fijos "a perpetuidad" por los embarques de granos y harina para exportación. Como tales fletes cubrieron cada vez menos los costos reales del transporte de los granos, el FCP dejó de invertir en ese renglón y limitó sus responsabilidades al respecto. Ello generó un intenso debate que culminó en 1983 con la aprobación de la Ley de Transporte de Granos de Occidente, en la cual se prevé un subsidio del gobierno federal para los ferrocarriles a cambio del compromiso de mantener tarifas bajas en el transporte de granos. Los agricultores estadounidenses sostienen que los productores canadienses obtienen, así, una ventaja injusta al exportar trigo y granos.

El ALC establece ciertas limitaciones para que el CCT fije precios y para el otorgamiento de subsidios al transporte. El artículo 701.3 prohíbe que entidades públicas de Canadá o Estados Unidos exporten productos agropecuarios al otro país con un precio menor al de compra. El artículo 701.5 estipula que "Canadá exentará de los aranceles establecidos en la Ley de Transporte de Granos de Occidente a los productos agropecuarios

15. William E. Morris, *Chosen Instrument - A History of the Canadian Wheat Board: The McIvor Years*, Canadian Wheat Board, Winnipeg, 1987.

canadienses que se distribuyan para su consumo en Estados Unidos desde los puertos de la costa oeste". Esta cláusula no considera los embarques que partan desde la costa este. Tal distinción se debe a que el ALC no hace referencia a subsidios *generalmente disponibles*. El subsidio para los embarques desde los puertos de la costa oeste se *condiciona a las exportaciones*, mientras que el correspondiente a los que partan de los puertos del este también se aplica a los envíos a Ontario. Los subsidios a las vías navegables estadounidenses, por lo general disponibles, tampoco se consideran en el ALC.[16]

Los productores estadounidenses de trigo deseaban que el ALC limitara más las prácticas canadienses de fijación de precios y otorgamiento de subsidios, tanto en las exportaciones hacia su país cuanto a mercados de terceros países. Durante los años ochenta el dinamismo de los envíos de trigo duro canadiense a Estados Unidos acentuó la hostilidad de los productores de este país. La larga disputa al respecto contribuyó a aumentar las tensiones entre Estados Unidos y Canadá en torno del TLC y las exportaciones de trigo hacia el mercado mexicano.

La disputa del trigo

El trigo duro es una especie que se usa sobre todo para fabricar productos de harina. Esta variedad es mucho más importante en Canadá que en Estados Unidos, pues representa 18% del valor de la producción total de trigo en el primer país y sólo 4.2% en el segundo. Canadá, principal exportador de trigo duro, acaparó 50% del comercio respectivo en 1989; Estados Unidos, segundo exportador mundial, concentró 30%. Durante el ciclo 1984-1985 Canadá no exportó trigo duro a Estados Unidos, pero en 1987-1988 sus envíos sumaron 202 500 toneladas y en 1991-1992 ascendieron a 363 000 toneladas. Aunque dichas ventas resultaban insignificantes frente a la producción *total* de trigo de Estados Unidos, su peso pareció mayor porque la de trigo duro se concentra en el norte del país. De hecho, Dakota del Norte aporta cerca de 85% de las cosechas estadounidenses.[17]

Ante la creciente insatisfacción por las importaciones de trigo duro canadiense, dos comités del Congreso de Estados Unidos solicitaron un estudio de la Comisión de Comercio Internacional (CCI) sobre las condiciones competitivas en los mercados de trigo duro del país y Canadá. En junio de 1990 la CCI informó que no encontró "ninguna diferencia consistente entre los precios del trigo duro cultivado en Estados Unidos y el importado de Canadá", por lo cual concluyó que este país no incurría en prácticas de *dumping*. Las razones principales del aumento de las importaciones estadounidenses fueron, según la CCI, la calidad, la consistencia y la uniformidad del trigo duro canadiense.[18]

La CCI atribuyó también las crecientes exportaciones canadienses de trigo duro a que el PFEE "eleva los precios del trigo en el mercado de Estados Unidos y, junto con los subsidios a las exportaciones de la CE, reduce los precios en el mercado mundial".[19] El precio interno estadounidense relativamente alto alentó a Canadá a exportar más trigo duro al vecino del sur, en especial tras la pérdida de algunos de sus mercados tradicionales en la CE.

No obstante el informe de la CCI, el Consejo Canadiense del Trigo reportó sendos déficit en 1990 y 1991. Estados Unidos acusó entonces al organismo canadiense de vender trigo a precios inferiores a los de compra, es decir, de violar el artículo 701.3 del ALC. El senador por Dakota del Norte, Byron Dorgan, junto con otros congresistas de estados productores de trigo, presionaron al Departamento de Agricultura para tomar medidas adicionales al respecto.[20] El 11 de mayo de 1992 Estados Unidos solicitó que un panel arbitral binacional, de conformidad con el capítulo 18 del ALC, juzgara si las ventas transfronterizas canadienses de trigo duro tenían un precio injusto. El panel, formado por tres estadounidenses y dos canadienses, emitió un informe el 8 de febrero de 1993 y falló de manera unánime en favor de Canadá. Se consideró, por ejemplo, que el subsidio a los ferrocarriles para el transporte de granos desde el este de Canadá es aplicable tanto a los embarques nacionales como a los estadounidenses y, por tanto, no contraviene el ALC.[21] Sin embargo, el panel señaló que no contaba con información suficiente sobre la fijación de precios en Canadá para determinar si las exportaciones de trigo duro violaban las normas del ALC y, en consecuencia, propuso que una empresa privada presentara cada año una auditoría confidencial sobre los precios del CCT (en principio Estados Unidos buscó que las auditorías fueran trimestrales). Los representantes canadienses, si bien

16. El cuerpo de ingenieros del ejército de Estados Unidos trabaja en el Mississippi y en otros ríos que transportan productos agropecuarios para exportación.

17. Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, *Durum Wheat: Conditions of Competition Between the U.S. and Canadian Industries*, Informe de Investigación núm. 332-285, junio de 1990, y Lawrence D. Fuell, "Bilateral Agricultural Trade Disputes between Canada and the United States and Their Impact on Multilateral Trade Negotiations", estudio presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Acapulco, México, 23-27 de marzo de 1993, p. 12.

18. La Comisión de Comercio Internacional *(op. cit.)* descubrió que "en Estados Unidos [...] la certificación y el otorgamiento de licencias no son obligatorios como en Canadá. Por ello, algunos productores agrícolas estadounidenses [...] pueden plantar variedades que producen cosechas más abundantes, en lugar de las que presentan las características de uso final que los fabricantes consideran deseables."

19. *Ibid.*, pp. 4-7.

20. Por ejemplo, véase "Dorgan Says Madigan to Investigate Canadian Durum Wheat Export Policy for Violations of Free Trade Agreement", *News from U.S. Congressman Byron L. Dorgan*, Washington, 31 de mayo de 1991.

21. Para consultar el texto completo del informe del panel, véase *Final Report*, 8 de febrero de 1993.

mostraron cierta preocupación por las auditorías, en general estuvieron conformes con las conclusiones del panel arbitral.

Por el contrario, los resultados irritaron al presidente de la Asociación Nacional de Productores de Trigo de Estados Unidos, quien advirtió que el ALC "es una afrenta a los productores estadounidenses y no se puede permitir que ocurra de nuevo en futuros acuerdos comerciales".[22] En concreto, dicha organización y sus aliados en el Congreso exigieron que el gobierno analizara el asunto del trigo duro antes de solicitar la aprobación legislativa del TLC. Para facilitar esta última, Estados Unidos, Canadá y México negociaron tres acuerdos paralelos en materia de ambiente, normas laborales e importaciones. Los productores de trigo estadounidenses demandaron que el acuerdo paralelo sobre importaciones diera transparencia al precio de los granos canadienses e impidiera la aplicación de subsidios al transporte de dichos granos a Estados Unidos desde los puertos de la costa este de Canadá.

Michael Kantor, representante comercial estadounidense, manifestó que apoyaría una auditoría independiente de la fijación de precios por el CCT y cualquier seguimiento necesario si hubiera nueva información. Sin embargo, Kantor señaló que la transparencia de precios y el subsidio del transporte eran aspectos que no podían ventilarse en un acuerdo paralelo del TLC por varias razones. Entre ellas destacó que el ALC, más que el TLC, regularía muchos de los asuntos del comercio agropecuario Canadá-Estados Unidos, así como que el tema de los subsidios sólo podía resolverse en el GATT.[23]

La persistencia de las inconformidades por las exportaciones canadienses de trigo duro a Estados Unidos contribuyó asimismo a agravar el conflicto sobre las prácticas de fijación de precios y subsidio del transporte en el comercio con terceros países. Estados Unidos sostiene que el PFEE sólo se orienta hacia los mercados de la CE y no a los de competidores "que no otorgan subsidios", como Canadá, Australia y Argentina. Aunque tales declaraciones no siempre fueron congruentes con las acciones reales, Estados Unidos continuó en la lucha contra los subsidios a la exportación de la CE, primordialmente.[24] También quedó implícito que Estados Unidos sólo otorgaría subsidios a la exportación de productos agropecuarios al mercado mexicano en respuesta a subvenciones semejantes por parte de *países no firmantes del TLC*, como los de la CE.[25]

Sin embargo, en mayo de 1993 varios congresistas reclamaron que Canadá desviaba las ventas de trigo a Estados Unidos hacia el mercado mexicano y exigieron que se combatieran esas exportaciones canadienses "injustas" con el PFEE. En una carta al presidente William Clinton, el titular del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes indicó que "en vista de la aplicación constante de subsidios canadienses en el mercado mexicano del trigo, es prioritario que usted y su gabinete consideren este asunto lo antes posible a fin de equilibrar las condiciones para que nuestras exportaciones a México sean más competitivas".[26]

Otros 25 miembros de la Cámara de Representantes enviaron una carta al secretario de Agricultura donde manifestaron que la participación estadounidense en las importaciones de trigo mexicanas se había reducido de 75% en años anteriores a sólo 14% en 1992 y, en cambio, la de Canadá se elevó a 66%. Los funcionarios canadienses rechazaron ese informe, mientras que las estadísticas de la CCI reflejan que el asunto de la participación en el mercado es más complejo de lo supuesto por los legisladores. De acuerdo con la CCI, en el ciclo 1992-1993 Estados Unidos captó 59.5% del mercado mexicano de trigo y Canadá sólo 38.6%. Durante el ciclo anterior (1991-1992) se invirtió la situación, pues 64.4% correspondió a Canadá y 33.5% a Estados Unidos.[27] En el cuadro 1 se aprecia que desde 1986 fluctuaron mucho las participaciones de las dos potencias en el mercado mexicano, de suerte que en algunos ciclos Canadá figura como el principal exportador (como en 1987-1988). Así, no se puede afirmar de manera tan tajante que Canadá se apoderó del mercado de trigo mexicano.

No hubo un acuerdo claro de los funcionarios de Estados Unidos sobre la aplicación del PFEE ante los envíos de granos canadienses al mercado mexicano. El representante comercial y el secretario de Agricultura se reunieron con productores de trigo, algunos senadores y la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes para impulsar medidas más enérgicas en contra de Canadá. Por otro lado, el Departamento de Estado y la Oficina de Administración y Presupuesto (OAP) se opusieron a cualquier medida que orientara el PFEE contra Canadá. El Departamento de Estado consideró que ello dañaría el comercio bilateral justo en el momento de las delicadas negociaciones de los acuerdos paralelos del TLC, mientras que la

22. Adrian Ewins, "Americans Won't Give Up", *The Western Producer*, 18 de febrero de 1993, p. 4.

23. *Inside U.S. Trade*, 19 de febrero de 1993, pp. 1-2, y 12 de marzo de 1993, p. 4.

24. Un informe de la Oficina del Inspector General del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, fechado en septiembre de 1989, señala el hecho irónico de que "mientras las participaciones en el mercado del trigo de la CE han aumentado en términos generales desde el inicio del PFEE, las de Australia, Argentina y Canadá han disminuido", y que "la continuación del PFEE podría afectar adversamente a las exportaciones de dichos países".

25. Un resumen del TLC de América del Norte, preparado por los tres gobiernos, inicia el debate de los subsidios en las exportaciones con la siguiente declaración: "Reconociendo que la aplicación de subsidios a la exportación dentro del área de libre comercio es inadecuada salvo para compensar los subsidios a las importaciones procedentes de *un país que no es parte del TLC...*". (*cursivas* del autor).

26. *Inside U.S. Trade*, 28 de mayo de 1993, p. 7.

27. Courtney Tower, "U.S. Will Subsidize Wheat to Mexico", *The Western Producer*, 1 de julio de 1993, p. 1.

C U A D R O 1

EXPORTACIONES DE HARINA DE TRIGO A MÉXICO, 1986-1990[a]
(PORCENTAJES Y MILES DE TONELADAS)

	1986-1987	*1987-1988*	*1988-1989*	*1989-1990*
Estados Unidos	17.5	40.0	93.0	100.0
Canadá	43.0	45.6	5.7	–
CE	3.8	5.8	–	–
Envíos totales	*549*	*677*	*1 163*	*211*

a. Ciclo julio-junio.
Fuente: Consejo Internacional del Trigo, *World Grain Statistics 1991*, Londres 1992.

OAP se preocupó por las implicaciones presupuestarias de la expansión del PFEE.

El 24 de junio de 1993 el secretario de Agricultura, Mike Espy, anunció la decisión del gobierno de Estados Unidos de aplicar un paquete "agresivo" del PFEE para recuperar lo que consideraba la "participación justa" del país en el mercado de granos mexicano. Durante varios años éste no recibió envíos respaldados por el PFEE, pero ahora los exportadores estadounidenses pueden recibir bonificaciones en efectivo para subsidiar ventas por 1.4 millones de toneladas de trigo a México.[28]

Dos influyentes senadores, Robert Dole (Kansas) y Max Baucus (Montana), condicionaron su apoyo al TLC a la disposición de México para aplicar un derecho compensatorio a las importaciones de trigo provenientes de Canadá. El 13 de julio último ambos legisladores enviaron al presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, una carta donde señalan que una medida de ese tipo "reflejaría el enorme deseo de garantizar que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte significará relaciones comerciales en el continente libres de subsidios para las exportaciones". Además, los dos senadores admitieron que "soslayar ese problema pone en peligro el apoyo del TLC entre los productores de trigo y sus representantes en el Congreso".[29] Sin embargo, un exministro de Agricultura de Canadá afirmó que el gobierno mexicano no consideró la carta de los senadores como "un comunicado oficial de Estados Unidos y le dio la atención que ameritaba".[30]

28. *Inside U.S. Trade*, 18 de junio de 1993, pp. 1-2, y 25 de junio de 1993, pp. 1-2.

29. "Mexico Urged to Act on Canadian Wheat", *Globe and Mail*, 17 de julio de 1993, p. B3.

30. Courtney Tower, "Mexicans View American Threat as Unofficial", *Western Producer*, 19 de agosto de 1993, p. 9.

Funcionarios canadienses se manifestaron hondamente preocupados por la decisión de Estados Unidos, ya que las exportaciones de trigo elegibles para bonificaciones en efectivo casi equivalen a las adquisiciones de México (de 1.2 a 1.5 millones de toneladas). Así, Canadá dio el primer paso para integrar un panel de arbitraje binacional y solicitó una reunión de consulta con Estados Unidos conforme al capítulo 18 del ALC. Canadá sostuvo que el ataque contra sus exportaciones de trigo al mercado mexicano violaba el artículo 701.4 del ALC, en el cual se prevé que "cada parte tomará en cuenta los intereses de la otra al subsidiar cualquier producto agropecuario exportado a terceros países". Durante la reunión anual del Consejo del GATT, en julio de 1993, Canadá acusó a Estados Unidos de usar el PFEE en el mercado mexicano "sin justificación evidente".[31]

Tanto el gobierno conservador de Brian Mulroney como el de su sucesora Kim Campbell defendieron verbalmente al CCT de la crítica estadounidense, pero algunos grupos de productores canadienses consideraron que ciertas medidas oficiales representaban una amenaza importante para el CCT. Tales medidas se atribuyeron a las inclinaciones conservadoras por las privatizaciones, la desregulación y las modificaciones de políticas en respuesta a la crítica estadounidense.

De manera especial se destacó la resolución gubernamental de quitar al CCT el control de las exportaciones de avena y, desde el 1 de agosto de 1989, colocarlas en el mercado abierto. Esta decisión suscitó divisiones entre los productores canadienses, pero la mayoría se pronunció en contra. Los partidarios de la intervención del CCT advirtieron que la medida podía debilitar la fuerza comercializadora del organismo.[32] Estos temores aumentaron cuando el ministro de Agricultura anunció el fin del monopolio del CCT sobre las exportaciones de cebada a Estados Unidos a partir del 1 de agosto de 1993. A raíz de esta decisión, así como del rechazo gubernamental de un plebiscito al respecto, surgió la inquietud de que "el objetivo ahora es la cebada. Mañana podría ser el trigo. La postura de Ottawa es muy clara. El papel de los productores es el de ser víctimas desorganizadas de la mentalidad del 'mercado abierto'."[33]

El TLC no considera los problemas de los subsidios estadounidenses a las exportaciones, los subsidios canadienses al trans-

31. Lisa Schlein, "Canada Asks GATT to Block Wheat Subsidies", *Western Producer*, 22 de julio de 1993.

32. El gobierno de Alberta y varios grupos de productores de cultivos básicos apoyaron las medidas gubernamentales con respecto a la avena. Véase Barry K. Wilson, *Farming the System: How Politicians and Producers Shape Canadian Agricultural Policy*, Western Producer Prairie Books, Saskatoon, 1990, pp. 148-149, y Adrian Ewins, "Sudden 1989 Removal of Board Control over Oats Still Angers Supporters of Orderly Marketing", *The Western Producer*. informe especial, 17 de junio de 1993, pp. 22-23.

33. Garry Fairbairn, "New Barley Policy Hurts Farmers", *Western Producer*, 10 de junio de 1993, p. 1.

El gobierno canadiense ha sido muy sensible a las fuertes presiones de los productores agropecuarios y sus aliados para mantener el sistema de regulación de la oferta. Los partidarios de éste sostienen que favorece la estabilidad del mercado

porte y la fijación de precios del CCT a terceros países, entre ellos México. Como el TLC no prohíbe subsidiar las exportaciones agropecuarias hacia México, Estados Unidos puede recurrir a las ventas con apoyo del PFEE. Es evidente que Estados Unidos y Canadá no buscaron modificaciones importantes de los subsidios agropecuarios en el marco de un acuerdo que sólo involucra a los tres países norteamericanos. Los conflictos en la materia sólo se podían resolver mediante un convenio del GATT. Son muchas las razones por las que las negociaciones multilaterales tienen ventajas sobre las regionales en el combate del proteccionismo comercial. Según economistas canadienses, "el desarme político concertado de todos los países facilita los ajustes que requiere cada uno de ellos; la reforma es más aceptable si los costos económicos del ajuste se comparten de manera equitativa, en tanto que las obligaciones definidas en el exterior brindan la 'cubierta' política necesaria para emprender cambios deseados, pero que pueden ser muy delicados para abordarlos únicamente en un marco nacional".[34]

Sin embargo, no es probable que los conflictos entre Estados Unidos y Canadá por los subsidios agropecuarios se resuelvan en las negociaciones multilaterales. En diciembre de 1991 el entonces director general del GATT, Arthur Dunkel, presentó un proyecto de acta final de la Ronda de Uruguay en el que se solicita una rebaja de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios de 36% en valor y 24% en volumen durante siete años. El proyecto también demanda una reducción de 20% en los subsidios nacionales que distorsionan el comercio.[35]

Estados Unidos y Canadá deseaban reducciones más grandes, pero algunos países de la CE, sobre todo Francia, consideraron muy ambiciosos ya los planteamientos de Dunkel. Tras una larga disputa en torno de las rebajas propuestas por Dunkel, el 20 de noviembre de 1992 Estados Unidos y la CE ratificaron el convenio Blair House que estableció una disminución de 21% en el volumen de las exportaciones agrícolas comunitarias subsidiadas; no obstante, Francia se mostró insatisfecha aun con las reducciones más indulgentes del convenio Blair House. Con todo, parece claro que el acuerdo multilateral más que uno regional será decisivo para resolver los conflictos entre Estados Unidos y Canadá sobre los subsidios que distorsionan el comercio.

Problemas de acceso al mercado

En el GATT se hace una excepción importante con el sector agropecuario en cuanto al acceso al mercado y los subsidios a la exportación. El artículo XI del GATT busca eliminar las restricciones cuantitativas a las importaciones, pero éstas se aplican a los productos agrícolas cuando son necesarias conforme a normas de regulación de la oferta para "restringir la cantidad" o "eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar". Esta excepción se basó en la sección 22 de la Ley de Ajuste Agrícola de Estados Unidos, en la cual se autoriza el uso de cuotas de importación para productos básicos de acuerdo con programas de apoyo a los precios.

Desde 1951, cuando hubo grandes excedentes agrícolas, el Congreso estadounidense se mostró inconforme con el artículo XI. Primero modificó la referida sección 22 para permitir el establecimiento de cuotas a las importaciones agrícolas, al margen de cualquier acuerdo internacional, y exigió que el Departamento de Agricultura impusiera restricciones cuantitativas para una amplia gama de productos agrícolas sin ning[ún] programa de regulación de la oferta. Cuando otros miembros del GATT desafiaron dichos controles de importación, Estados Unidos solicitó y obtuvo en 1995 una dispensa por tiempo indefinido de las obligaciones previstas en el artículo XI.[36]

34. K.D. Meilke y T.K. Warley, "Agriculture in the Uruguay Round: A Canadian Perspective", ponencia preparada para la Reunión Anual de la Canadian Economics and Farm Management Society, Montreal, 9-13 de julio de 1989, pp. 19-20.

35. Secretariado del GATT, "*Draft Final Act Embodyint the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*", MTN.TNC/W/FA, 20 de diciembre de 1991.

36. Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Praeger, Nueva York, 1975, cap. 16.

Al paso del tiempo, sin embargo, los funcionarios estadounidenses se percataron de los costos financieros de las políticas agrícolas restrictivas y del peligro de que las emularan otros países. La CE, por ejemplo, incluyó gravámenes variables (cuotas de importación en realidad) como parte central de la Política Agrícola Común. Ante las dificultades obvias para oponerse a ese tipo de medidas, Estados Unidos consideró en forma más crítica el asunto de las cuotas de importación agrícola en las negociaciones de la Ronda Kennedy y la Ronda de Tokio del GATT. Cuando se inició la Ronda de Uruguay, la posición de Estados Unidos ya era muy distinta.[37] La gran potencia americana ofreció renunciar a la dispensa del GATT de 1955 si otros países aceptaban convertir las cuotas de importación agrícola en aranceles equivalentes, habida cuenta de que todos los aranceles se reducirían gradualmente hasta desaparecer.

Canadá adoptó una posición muy diferente con respecto al artículo XI del GATT, lo cual se evidenció tanto en las negociaciones multilaterales cuanto en las del ALC y el TLC en materia de cuotas de importación. Al amparo de la dispensa de ese artículo, en los años sesenta y setenta Canadá desarrolló un sistema regulador de la oferta de productos lácteos, avícolas y huevo. El sistema se aplica mediante comisiones de comercialización que buscan generar ingresos adecuados y estables para los productos mediante la combinación de precios controlados, cuotas de producción y controles a la importación.[38]

Desde hace mucho tiempo, Estados Unidos se opone a las barreras a las importaciones relacionadas con la regulación de la oferta; en 1975, por ejemplo, se quejó ante el GATT por las cuotas de importaciones canadienses de huevo. Un grupo de trabajo del GATT que examinó el asunto apoyó la posición canadiense al concluir que "el programa de regulación de la oferta canadiense del huevo [...] cumplió los requisitos del artículo XI: 2(c)(i)".[39] Por tanto, Canadá prosiguió el programa regulador de la oferta con la certeza de no quebrantar las normas del GATT.

En diciembre de 1988, sin embargo, el GATT empezó a adoptar una actitud más crítica de las políticas reguladoras de la oferta y los funcionarios estadounidenses solicitaron el establecimiento de un panel arbitral sobre las restricciones canadienses a las importaciones de productos lácteos (helados y yogur). En septiembre de 1989 se determinó que la dispensa del artículo XI se aplicara sólo a materias primas de los productos lácteos, por lo que el Consejo del GATT pidió a Canadá "eliminar" las restricciones a las importaciones de productos lácteos elaborados o "hacerlas congruentes con las obligaciones del Acuerdo General".[40] Canadá aceptó con renuencia la decisión del GATT, pero resolvió no tomar medidas rectificatorias antes de terminar la Ronda de Uruguay. La propuesta estadounidense de conversión de las cuotas en aranceles recibió amplio apoyo en las negociaciones multilaterales, de suerte que Canadá confirmó tener pocos aliados en ese renglón.

La regulación de la oferta también ha sido objeto de divergencias internas en Canadá. No son pocos los consumidores, industriales de alimentos y productores agrícolas que exigen cambios importantes. La Asociación de Consumidores de Canadá se opone a las comisiones reguladoras de la oferta porque establecen precios altos artificiales, en tanto que los industriales de alimentos se quejan de que el sistema los obliga a usar productos básicos canadienses caros como materias primas. Como el ALC elimina los aranceles de diversos productos lácteos y avícolas elaborados, los empresarios de la rama advirtieron que no podrán competir con los estadounidenses si persisten los altos precios de los productos básicos canadienses. El profesor T.K. Warley señaló que "el descontento hacia la operación de nuestros sistemas de regulación de la oferta existe desde hace varios lustros. Lo nuevo es que los acontecimientos en el comercio internacional obligan a confrontar modelos que hasta ahora no se quería abordar en un entorno meramente nacional."[41]

El gobierno canadiense ha sido muy sensible a las fuertes presiones de los productores agropecuarios y sus aliados para mantener el sistema de regulación de la oferta. Los partidarios de éste sostienen que favorece la estabilidad del mercado y refuerza la capacidad negociadora de los productores. Aunque los consumidores (y contribuyentes) pagan costos más altos por la regulación de la oferta, se benefician de una mayor estabilidad en los precios. Las entidades comercializadoras también permiten que los agricultores tengan un mejor control del proceso productivo al limitar la integración vertical y horizontal. Además la regulación de la oferta puede proteger a los productores canadienses frente a los competidores estadounidenses que cuentan con varias ventajas productivas y en materia de comercialización.

En la industria avícola, por ejemplo, Estados Unidos se bene-

37. Para mayores detalles sobre los cambios en la posición de Estados Unidos respecto al artículo XI del GATT, de los años cincuenta a principios de los noventa, véase Theodore H. Cohn, "The Changing Role of the United States in the Global Agricultural Trade Regime", en Willian P. Avery (ed.), *World Agricultural and the GATT*, International Political Economy Yearbook, vol. 7, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1993, pp. 17-38.

38. Acerca de los aspectos internos implícitos en el desarrollo de las políticas canadienses de regulación de la oferta, véase Grace Skogstad, "Policy Under Siege: Supply Management in Agricultural Marketing", *Canadian Public Administration 36*, segundo trimestre de 1993, pp. 1-23.

39. "Canadian Import Quotas on Eggs. Report of the Working Party Adopted on 17 February 1976 (L/4279)", en GATT, *Basic Instruments and Selected Documents*, suplemento 23, sesión 32, Ginebra, enero de 1977, p. 92.

40. GATT, "Canada. Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt. Report of the Panel", L/6568, 27 de septiembre de 1989, p. 30.

41. T.K. Warley, "International Pressures on Supply Management", *mimeo.*, p. 1.

ficia de salarios inferiores, amplias economías de escala y un clima más favorable. La industria canadiense de productos lácteos ejerce una intensa presión proteccionista en el gobierno federal pues las dos provincias más pobladas, Ontario y Quebec, producen 78% de la leche industrializada del país y 64% de la fresca. La moderna industria lechera genera un tercio de los ingresos agropecuarios de Quebec, cuyos intereses provinciales el gobierno federal casi siempre busca atender en aras de la unidad nacional.

Con el ánimo de complacer tanto a los partidarios cuanto a los oponentes de la regulación de la oferta, el gobierno canadiense adoptó una política de "doble vía". Al tiempo que defienden con energía el sistema regulador de la oferta en las negociaciones del comercio multilateral y norteamericano, las autoridades han propuesto cambios en las políticas nacionales en la materia. En 1989 se inició la revisión de las políticas agropecuarias y alimentarias. En mayo de 1991 el grupo de estudio de la política lechera recomendó que "el gobierno pugne por precisar y fortalecer el artículo XI:2(c)(i) en la Ronda de Uruguay a fin de conservar un sistema regulador de la oferta para la industria lechera en Canadá", pero apuntó que dicho sistema debe atender más los cambios en el mercado y estar más a tono con las necesidades de clientes e industriales.[42] Grace Skogstad señaló que "es punto de discusión si el compromiso implícito de mantener instrumentos reguladores de la oferta como plataforma en la política comercial canadiense a cambio de restructurar la política interna generará los resultados que persiguen los gobiernos y los industriales".[43]

Estados Unidos buscó confrontar las políticas canadienses de regulación de la oferta en la Ronda de Uruguay, pero las negociaciones para convertir cuotas en aranceles se postergaron varias veces por el conflicto entre ese país y la CE con respecto a los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios. Después de la aprobación del convenio Blair House, en noviembre de 1992 surgieron diferencias sobre el acceso al mercado agropecuario que postergaron la aprobación de un arreglo sectorial en el GATT.

También en las negociaciones comerciales norteamericanas Estados Unidos pretendió tratar el asunto del acceso al mercado agropecuario. Tanto en las pláticas del ALC como en las del TLC, sin embargo, Canadá planteó que sus políticas de regulación de la oferta no eran negociables. Aunque en el ALC Estados Unidos obtuvo una cierta liberación de las cuotas del huevo y productos avícolas, Canadá defendió el derecho de mantener tales cuotas. El artículo 710 del ALC estipula que "las partes conservan sus derechos y obligaciones con respecto a los productos agrícolas [...] de conformidad con [...] el artículo 11 del GATT". Con ello, aseguró el gobierno canadiense, "los productores de lácteos seguirán beneficiándose de los programas de regulación de la oferta, ya que el ALC no les afecta y son congruentes con las obligaciones en el GATT".[44]

Por el contrario, en la Declaración de Acción Administrativa que acompañó a la iniciativa para poner en práctica el ALC, el gobierno de Estados Unidos reconoció que aún "no se lograba eliminar" las cuotas canadienses de los productos controlados según la oferta, pero ofreció que "trataría de eliminar las barreras restantes a las importaciones agrícolas" en las pláticas bilaterales en el marco de la Ronda de Uruguay del GATT.[45]

En las negociaciones del TLC Estados Unidos pugnó por la conversión de las cuotas en tarifas para las importaciones canadienses de productos controlados según la oferta, al igual que la del régimen mexicano de otorgamiento de licencias de importación. El gobierno estadounidense, a su vez, ofreció exentar a Canadá y México de las cuotas de importación de la sección 22. Sin embargo, como sucedió en las negociaciones del ALC, Canadá se rehusó a considerar siquiera el cambio de las cuotas para productos lácteos, avícolas y huevo. México, en contraste, se mostró dispuesto a negociar la eliminación de las licencias de importación. De hecho, se realizaron dos series de negociaciones para la agricultura: Canadá-México y Estados Unidos-México. El TLC sólo contiene los arreglos bilaterales correspondientes sobre el acceso al mercado agrícola, por lo cual las disposiciones equivalentes del ALC continuarán vigentes en el intercambio sectorial Estados Unidos-Canadá. El TLC incluye cláusulas trilaterales sobre otros aspectos del comercio agrícola, como el apoyo nacional, los subsidios de las exportaciones y las reglamentaciones sanitaria y fitosanitaria.

De conformidad con las estipulaciones bilaterales sobre el acceso al mercado, México y Estados Unidos acordaron eliminar los aranceles agropecuarios y las barreras no arancelarias. Si bien desde el 1 de enero de 1994 se suprimió una serie de aranceles en el intercambio agropecuario bilateral, en ciertos productos claves los períodos de desgravación son de cinco, diez y hasta quince años.

Entre los productos con períodos de 15 años para el desmantelamiento de barreras comerciales figuran maíz, frijol seco, leche en polvo, jugo de naranja y azúcar, en el caso de México, así como jugo de naranja, cacahuates, azúcar y ciertas frutas y

42. *Growing Together. Evolution of the Canadian Dairy Industry*, Informe del Grupo de Estudio de la Política Nacional del Sector Lechero, 31 de mayo de 1991, pp. 15-17.

43. Grace Skogstad, *op. cit.*, p. 20.

44. Ministerio de Relaciones Exteriores, *The Canada-U.S. Free Trade Agreement: Synopsis*, Ottawa, 1987, p. 28.

45. Ley sobre la Ejecución del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, "Statement of Administrative Action", en *Communication from the President of the United States*, Documento 100-216 de la Cámara de Representantes, Congreso 100, 26 de julio de 1988, pp. 237-238. Dicha declaración la preparó el poder ejecutivo para el Congreso de Estados Unidos.

vegetales (espárragos, aguacate, brócoli, melón, pepino, cebolla y ajo) en el de Estados Unidos.

Ambos países pueden invocar salvaguardas especiales, según el anexo 703.3, para evitar incrementos súbitos de las importaciones de un número limitado de productos sensibles después de la aprobación del TLC. Generalmente estas salvaguardas se aplican sólo en ciertas temporadas del año, cuando se considera que las importaciones representan un problema más serio para los productores nacionales. Las salvaguardas especiales se aplican al jitomate, la cebolla, la berenjena, el chile pimiento, la calabaza y la sandía para Estados Unidos, así como a 17 productos para México (entre ellos cerdos vivos, carne de puerco, papas, manzanas y algunos productos con una base de café).

El aspecto más relevante e innovador de las reglas sobre acceso al mercado que convinieron México y Estados Unidos se refiere a las barreras no arancelarias en el sector agropecuario. México aceptó exentar a Estados Unidos de las licencias de importación de productos agropecuarios, en tanto que Estados Unidos eximió a México de las cuotas de la sección 22 (en la cual se imponen cuotas a las importaciones de cacahuate, algodón, productos lácteos y azúcar). Los demás países convertirán sus cuotas de importación en *arancel-cuota*, con tasa cero para importaciones de un producto en cierta cantidad y una tasa arancelaria regular para importaciones mayores. Los aranceles para cantidades que rebasen la cuota brindarán una protección inicial equivalente a la ofrecida por los límites de las cuotas vigentes y, posteriormente, se reducirán de manera paulatina a cero.

Las reglas para el acceso al mercado que negoció México con Canadá también se encaminan hacia la eliminación gradual de los aranceles y de las cuotas arancelarias agrícolas. Sin embargo, como Canadá insistió en mantener las barreras a las importaciones de productos controlados según la oferta, México señaló que esos mismos productos no contarían con libre acceso a su mercado. En el comercio de azúcar, por ejemplo, los dos países conservarán los aranceles actuales. La exclusión del dulce del arreglo bilateral es un caso peculiar, sin nexo alguno con las excepción del artículo XI del GATT.

De acuerdo con el régimen que decidieron aplicar para mercancías provenientes de terceros países, México y Estados Unidos deben establecer una protección frente a las importaciones de azúcar originarias del resto del mundo después del sexto año del TLC. Canadá no aceptó adoptar un régimen similar por considerar que ello elevaría los precios internos del azúcar y, en consecuencia, perjudicaría a los consumidores domésticos e industriales. Así, se acordó que Canadá igualaría los aranceles para el azúcar mexicano con los que México aplica al azúcar canadiense y que dichos aranceles se mantendrían fijos. México brindaría a Canadá, además, el mismo trato que otorga a otros socios comerciales del GATT con respecto a los productos manejados según la oferta, de suerte que sólo Estados Unidos podrá exportar gradualmente esos productos a México sin restricción alguna. Sin embargo, Canadá y Estados Unidos tendrán el mismo acceso en el mercado mexicano para todos los demás productos agropecuarios.[46]

México y Canadá sustituirán las restricciones cuantitativas por cuotas de derechos arancelarios o gravámenes ordinarios. Como se prevé en el acuerdo de México con Estados Unidos, los aranceles recíprocos canadienses y mexicanos se eliminan de inmediato o en períodos de cinco, diez o quince años. México contará con un plazo de 15 años para reducir los aranceles del trigo y el frijol seco, mientras que Canadá tendrá uno de diez años para reducir los aranceles de frutas, vegetales y flores (jitomate fresco, coliflor y brócoli congelados, cebolla verde, pepino, fresas congeladas, puré de tomate y flores cortadas). Los dos países también pueden aplicar salvaguardas especiales para productos sensibles, con lo cual pueden reinstaurar aranceles si las importaciones exceden los volúmenes especificados.

Como el ALC seguirá normando el acceso al mercado agropecuario entre Canadá y Estados Unidos, las estipulaciones pertinentes de ese acuerdo bilateral se incorporaron en el anexo 702.1 del TLC; también se mantendrán las cuotas canadienses de importación previstas en el artículo XI, al igual que las cuotas estadounidenses de importación de la sección 22. Cabe señalar que el gobierno canadiense flexibilizó su posición con respecto a la regulación de la oferta en el TLC. Si bien el ALC permite a Canadá agregar nuevos productos a su programa regulador de la oferta frente a Estados Unidos, en la sección B del anexo 703.2 del TLC se establece que "los derechos y las obligaciones de las partes [Canadá y México] contenidos en el artículo XI.2(c)(i) del GATT se aplicarán [...] sólo a los productos lácteos, avícolas y huevo".

La exclusión de estos alimentos, al igual que la del azúcar, de las reglas sobre el acceso al mercado entre Canadá y México no debe obstaculizar el comercio agropecuario bilateral. México no ha sido un exportador importante de los productos controlados según la oferta en Canadá e, incluso, se convirtió en importador neto de azúcar.[47] La leche en polvo descremada ha sido el producto de origen agropecuario que más exportó Canadá a México. Durante el período 1980-1990, salvo en 1983, este país fue el principal mercado para los envíos canadienses de leche

46. Mario Gifford, *op. cit.*, p. 45.

47. México podría incrementar su excedente exportable de azúcar al sustituir este producto con jarabe de maíz de alto contenido en fructosa (HFCS por sus siglas en inglés) en la industria refresquera. A pesar del temor de los productores de azúcar estadounidenses de que ello ocurra, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos sostiene que el cambio a HFCS no sería económico en el corto plazo debido al diferencial de precios entre los edulcorantes de maíz y el azúcar en México. Departamento de Agricultura, "The North American Free Trade Agreement: Import Protection", *Fact Sheet*, 21 de agosto de 1992.

La industria canadiense de vegetales preparados y semielaborados, cuyas exportaciones a Estados Unidos sumaron 48.9 millones de dólares en 1988, podría enfrentarse con una competencia creciente de los productos mexicanos en el mercado estadounidense. Sin embargo, no es probable que el TLC suscite la reubicación de las plantas procesadoras de alimentos por varias razones

en polvo descremada.[48] Sin embargo, se pronostica que tales exportaciones disminuirán porque la producción en Canadá se equilibra cada vez más con la demanda interna.

Con el incremento del acceso al mercado para otros productos, existen grandes posibilidades de que crezca el comercio entre Canadá y México en varios renglones. La participación de los productos agroalimentarios en las ventas totales canadienses a México ascendió de 10% en 1970 a casi 28% en promedio durante el período 1987-1989; la eliminación del sistema mexicano de licencias de importación, así como de aranceles, debe abrir oportunidades para que las exportaciones canadienses crezcan aún más. Canadá es un productor eficiente de granos, oleaginosas, pies de cría y carnes rojas, de modo que podría competir con mercancías estadounidenses comparables en el mercado mexicano. Varios factores, como la proximidad y los costos de transporte, empero, ofrecen una importante ventaja para los productores de Estados Unidos.

Los productos agroalimentarios representaron alrededor de 8.4% de las exportaciones de México a Canadá durante el trienio 1987-1989, pero es muy factible que se eleven los envíos mexicanos de fruta y vegetales. Algunas agrupaciones de las actividades hortícola y alimentaria canadienses se han opuesto a las estipulaciones del TLC sobre el acceso al mercado. A semejanza de sus contrapartes estadounidenses, esos grupos de productores agropecuarios se preocupan de que los salarios más bajos y las normas ambientales otorguen a México ventajas importantes en el sector hortícola. La Federación Canadiense de Agricultura (FCA), la agrupación de mayor influencia en el sector, publicó un documento sobre el TLC en el cual consideró que no se deben reducir los aranceles de azúcar y los productos hortícolas y, además, se deben mantener en cualquier convenio paralelo al TLC.[49]

Por lo general, sin embargo, las condiciones competitivas de los productores hortícolas canadienses y estadounidenses son muy distintas. A diferencia de algunos cultivos hortícolas de Florida y California, los de Canadá tienden a ser complementarios de los productos básicos mexicanos. La gran mayoría de las importaciones de éstos se realizan durante los nueve meses en que la producción interna no es abundante, mientras que muchas de las frutas importadas no se obtienen en Canadá (como plátano, mango, piña y toronja) o se producen en cantidades pequeñas (como diversas variedades de melón). Los principales competidores de las exportaciones hortícolas mexicanas a Canadá no son los productores autóctonos, sino de Florida y California. La competencia adicional que los productores mexicanos representan para los estadounidenses podría abrir paso a precios menores para los consumidores de Canadá.

La industria canadiense de vegetales preparados y semielaborados, cuyas exportaciones a Estados Unidos sumaron 48.9 millones de dólares en 1988, podría enfrentarse con una competencia creciente de los productos mexicanos en el mercado estadounidense. Sin embargo, no es probable que el TLC suscite la reubicación de las plantas procesadoras de alimentos por varias razones. Además de las tasas salariales, la ubicación de

48. Agriculture Canada, *Canada's Trade in Agricultural Products*, Ministerio de Abasto y Servicios, varios años. En 1990 cerca de 73% de las exportaciones canadienses de leche en polvo descremada se enviaron a México.

49. Federación de Agricultores Canadienses, *Position on NAFTA Issues and Objectives*, s.f. p. 2.

una planta depende de varios factores, como la disponibilidad de materias primas y la existencia de una infraestructura adecuada. Por otra parte, diversas empresas estadounidenses como Gigante Verde, Hunt y Campbell decidieron reubicar sus instalaciones desde los años sesenta.[50]

Aunque las políticas regulatorias de la oferta no deben ser un grave obstáculo para el comercio con México, en cierta forma aíslan a Canadá dentro del TLC. La renuencia en este país a negociar el sistema de regulación de la oferta en las pláticas del TLC fue congruente con su postura en el ALC y la Ronda de Uruguay del GATT. El exministro de Comercio Internacional, Michael Wilson, señaló que "en el ALC garantizamos que permanecería el sistema de cuotas de importación para los productores de lácteos, avícolas y huevo. Protegemos ese derecho en el TLC".[51]

Con esta política Canadá quedó al margen del convenio entre México y Estados Unidos de exención mutua de las restricciones cuantitativas en el sector agropecuario. Cabe preguntarse por qué ambos países llegaron a ese arreglo. Algunos productores estadounidenses dependen mucho de las cuotas de la sección 22, en tanto que ciertos productores mexicanos se han cobijado en el sistema proteccionista de otorgamiento de licencias. En seguida se presenta una breve revisión de algunos puntos de comparación entre los tres países norteamericanos.[52]

Como en muchas naciones en desarrollo, el sector agropecuario en México es muy heterogéneo. En él coexisten empresas comerciales, pequeños productores, campos de cultivo de riego, tierras de temporal, unidades pecuarias modernas y ganaderías extensivas. Mientras que los vegetales, el trigo, el algodón, las oleaginosas y el sorgo se cultivan en extensas tierras de riego en el norte del país, una gran parte de los productos de primera necesidad, como maíz y frijol, proviene de minifundios de temporal de los estados centrales de México.

Aproximadamente 26% de la fuerza laboral mexicana trabaja la tierra y, con mucho, la mayoría de los agricultores y jornaleros se dedica al cultivo de maíz. Sin embargo, la producción media de este grano básico por acre representa un tercio de la cosecha en Estados Unidos y, con frecuencia, México debe importar alimentos básicos como maíz, sorgo y trigo para satisfacer la demanda interna.

México aún no logra la autosuficiencia en la producción ganadera y láctea. Estados Unidos y Canadá, en cambio, son productores competitivos de alimentos básicos. No obstante, el sector agropecuario genera sólo 3% del PIB en Estados Unidos, 3.5% en Canadá y asciende a 9% en México. Por tanto, este país corre un riesgo mayor que sus dos socios norteamericanos al exponer a los débiles productores de maíz a la competencia externa en el TLC.[53]

La decisión mexicana de eliminar el sistema de licencias de importación se debe a varios factores. La adhesión de México al GATT entrañó un cambio importante de política y la tendencia de apertura hacia el exterior en aras de incrementar la competitividad del país. Este proceso incluyó la restructuración de la política agraria, independientemente del TLC. Por otra parte, México depende mucho del comercio agropecuario con Estados Unidos que absorbe de 90 a 95 por ciento de las exportaciones agropecuarias mexicanas y suministra de 70 a 75 por ciento de las importaciones sectoriales.

Si bien la dependencia del intercambio general de Canadá frente a Estados Unidos se compara con la de México, es mucho menor en el comercio *agropecuario*. En 1990 37% de las exportaciones agropecuarias canadienses se envió a Estados Unidos, en tanto que 59.5% de las importaciones sectoriales provino de ese país. El superávit de México con Estados Unidos en el comercio de frutas y vegetales aumentó de 215 millones de dólares en 1980 a 742 millones de dólares en 1986, pero se consideró necesario contar con un acceso más seguro al mercado estadounidense en ese rubro. Sin embargo, los negociadores estadounidenses indicaron que no eliminarían las barreras para la importación de frutas y vegetales si se mantenía la protección mexicana para el cultivo de maíz. Por tanto, México aceptó fijar aranceles sin hacer ninguna excepción, y ello afectó a los productores estadounidenses proteccionistas de productos hortícolas y azúcar.

También Estados Unidos tenía razones poderosas para respaldar el libre comercio de productos agropecuarios con México. Basta señalar que este país constituye un mercado creciente para las exportaciones agropecuarias estadounidenses, así como que la mayoría de los estudios que realizó Estados Unidos indican que su sector agropecuario se beneficiaría con la aprobación del TLC.[54]

50. Richard R. Barichello y Tim Josling, "A North American Free Trade Area and Agriculture: Issues and Impacts", *mimeo.*, septiembre de 1992, pp. 26-38.

51. Michael Wilson, "Notas sobre la conclusión del TLC", 12 de agosto de 1992.

52. Para mayores detalles sobre el análisis de las relaciones de Estados Unidos y México con respecto al acceso al mercado agropecuario, véase Theodore H. Cohn, "The Intersection of Domestic and Foreign Policy in the NAFTA Agricultural Negotiations", *mimeo.*

53. Oficina de Presupuesto del Congreso, *op. cit.*, pp. 2-4.

54. Véase Tim Josling, "NAFTA and Agriculture: A Review of the Economic Impacts", en Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (eds.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, The Brookings Institution, Washington, 1992, pp. 144-175; Oficina de Economía del Departamento de Agricultura, *Preliminary Analysis of the Effects of the North American Free Trade Agreement on U.S. Agricultural Commodities*, septiembre de 1992, y Comisión de Comercio Exterior de Estados Unidos, *Potential Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free Trade Agreement*, Publicación 2596 del USITC, enero de 1993.

Sin duda es interesante que Estados Unidos aceptara exentar a México de las barreras para la importación previstas en la sección 22, aun sin cambios comparables en las políticas de acceso al mercado por países como Canadá, Japón y Corea del Sur (incluso los dos últimos países prohíben las importaciones de arroz). El gobierno estadounidense no se preocupó mucho por renunciar a la exención que en 1955 obtuvo en el GATT, ya que sólo lo haría frente a México.

Por lo demás, los funcionarios estadounidenses consideraron al TLC como un elemento positivo para la Ronda de Uruguay del GATT, en la que Estados Unidos pugnaba por la conversión de las cuotas cuantitativas en aranceles. Kika de la Garza, presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes, declaró que "si se tira al TLC por la borda, será un indicio para el resto del mundo, para quienes trabajan en el GATT, de que si no nos importan nuestros vecinos del norte y el sur, mucho menos nos interesa el resto del mundo".[55] A diferencia de Estados Unidos, Canadá se opuso al cambio de cuotas por aranceles en las negociaciones del GATT y, por tanto, temía que si renunciaba a las cuotas para la regulación de la oferta en el ALC y el TLC sentaría un precedente indeseable en las negociaciones multilaterales.

En resumen, si bien el TLC establece la desgravación gradual de los productos agropecuarios y la eliminación de todas las barreras no arancelarias entre México y Estados Unidos en un período de 15 años, Canadá seguirá aplicando la excepción del artículo XI del GATT para los productos lácteos, avícolas y de huevo que controla según la oferta. Con respecto a la posición de Estados Unidos sobre los subsidios en las exportaciones, los arreglos bilaterales y trilaterales no "tuvieron el efecto suficiente" para que Canadá modificara sus políticas regulatorias de la oferta. Sólo el acuerdo multilateral de la Ronda de Uruguay tendría la presión necesaria, así como los beneficios compensatorios, para inducir al gobierno canadiense a aceptar el cambio de cuotas en tarifas.

Los países en contra de esta conversión fueron cada vez menos en el GATT. En la reunión de ministros que se realizó en Bruselas en diciembre de 1990, cerca de 13 países apoyaron la excepción del artículo XI del GATT. La CE también lo hizo, pero en agosto de 1991 acordó con Estados Unidos incluir el cambio de cuotas por tarifas arancelarias en un convenio sobre el sector agropecuario. Justo antes de que el entonces presidente del GATT, Arthur Dunkel, presentara a consideración el proyecto de convenio de la Ronda de Uruguay, Canadá encabezó a un grupo de seis países partidarios de reforzar el artículo XI: Canadá, Japón, Corea del Sur, Israel, Noruega y Suiza. Pero como los dos últimos países consideran la posibilidad de pertenecer a la CE, mientras que Israel tiene vínculos estrechos con ella, en estricto sólo tres de esas naciones aparecieron como firmes opositores al cambio de cuotas por aranceles: Canadá, Japón y Corea del Sur.[56]

Sin embargo, persistió el conflicto entre Estados Unidos y la CE en torno de la política comunitaria sobre el acceso al mercado agropecuario. Las reglas para el cambio de cuotas por aranceles del proyecto Dunkel tuvieron una redacción ambigua, al grado de que Estados Unidos acusó a la CE de distorsionar el espíritu de las disposiciones al interpretarlas en la forma más restringida posible. En consecuencia, Estados Unidos consideró que la oferta de acceso al mercado de la CE en el GATT *disminuiría* el nivel de acceso de las exportaciones agropecuarias estadounidenses al mercado comunitario. Estados Unidos insistió en que la CE debía brindar un mejor acceso a los envíos agropecuarios o peligraría el convenio Blair House sobre los subsidios en la exportación.

Conclusiones

Entre los objetivos claves de las negociaciones agropecuarias del TLC figuraron "mejorar y asegurar el acceso al mercado", así como "reducir los subsidios que distorsionan el comercio, tanto interno como de exportación".[57] La prosperidad económica de las provincias occidentales de Canadá depende mucho de las exportaciones de granos y oleaginosas, por lo cual representantes canadienses buscaron limitar los susbsidios en las exportaciones de Estados Unidos y la CE en las negociaciones del GATT, el ALC y el TLC. Al mismo tiempo, Canadá ha cumplido el compromiso de mantener las cuotas de importación de productos controlados según la oferta, a pesar de las presiones estadounidenses en favor de la conversión de cuotas en tarifas arancelarias.

Aunque dentro y fuera de Canadá las políticas regulatorias de la oferta han recibido fuertes críticas, los representantes de Estados Unidos y México sabían que la presión interna dificultaba en extremo que el gobierno canadiense cambiara dichas políticas en las negociaciones del TLC. Los tres países tienen áreas sensibles que consideran no negociables. Para México un sector crucial es el energético, en tanto que Estados Unidos no aceptaría ceder su prerrogativa de aplicar subsidios a los envíos agropecuarios hacia el mercado mexicano.

Por ello, Robert Putnam señala con ironía que "entre más resiste un país las presiones internas, más débil es su posición negociadora internacional. Los diplomáticos que representan a una dictadura sólida, por ejemplo, tienen menos credibilidad que los representantes de una democracia al proclamar que las presiones internas impiden un trato desventajoso. Esta es una faceta más de la desconcertante ambigüedad del concepto 'fuerza de Estado'."[58]

55. *Inside U.S. Trade*, 20 de agosto de 1993, p. 5.

56. Mario Gifford, *op.cit.*
57. *Ibid.*
58. Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The

Tanto en el caso de los subsidios a las exportaciones estadounidenses cuanto en el de las políticas canadienses de regulación de la oferta, las negociaciones trilaterales del TLC no tuvieron "alcance suficiente" para que cualquiera de los países aceptara los cambios que solicitaron sus dos socios comerciales. Por otro lado, como los artículos XI y XVI del GATT sancionan la aplicación de cuotas de importación de productos agropecuarios y la de subsidios en las exportaciones en ciertas circunstancias, es factible que la resolución de las diferencias norteamericanas sobre estos asuntos sólo se pueda derivar del convenio de la Ronda de Uruguay del GATT. Las negociaciones en materia agropecuaria del TLC no sólo se delimitaron de acuerdo con las prerrogativas internas, sino también con los asuntos mundiales aún no resueltos.

En un esfuerzo por atender tanto a los partidarios nacionales como a los opositores internos y en el exterior de las políticas regulatorias de la oferta, Canadá adoptó una estrategia de doble vía. Los funcionarios canadienses defendieron con firmeza la regulación de la oferta en las negociaciones comerciales regionales e internacionales, pero también se tomaron medidas para que el sistema regulatorio responda más al mercado. Asimismo, aunque los representantes canadienses defendieron al CCT en las negociaciones del ALC, el TLC y el GATT, varios grupos de productores agropecuarios señalaron que algunas políticas gubernamentales en realidad debilitaron la autoridad del CCT; dos ejemplos claros fueron las decisiones oficiales de quitar a este organismo la comercialización de las exportaciones de avena y terminar con su monopolio de las exportaciones de cebada.

No obstante, es posible que aumenten las presiones contra Canadá para que modifique las políticas de regulación de la oferta, ya que por primera vez el GATT busca a fondo liberar el comercio agropecuario. Mientras que los productores de lácteos y avicultores de la parte central de Canadá consideraron como una amenaza el convenio de cambio de cuotas por tarifas de la Ronda de Uruguay, los productores de granos de la región oeste se preocupaban por la persistencia de los subsidios a las exportaciones de Estados Unidos y la CE. Quizá cada vez sea más difícil para Canadá pugnar por la liberación del comercio agropecuario en ciertas áreas y por el proteccionismo en otras.

Las políticas canadienses de comercio agropecuario han sido contradictorias, pero otros países industrializados también adoptaron políticas inconsistentes en ese renglón. Incluso Estados Unidos, impulsor de la liberación del comercio sectorial en la Ronda de Uruguay, se mostró ambivalente. La dispensa agrícola para Estados Unidos de las obligaciones del artículo XI del GATT ya duró 38 años y, aunque la gran potencia americana ofreció renunciar a ella si se lograba un convenio en la Ronda de Uruguay, en todo ese tiempo pudo haberse convertido en hábito.

Además Estados Unidos ha usado los subsidios en las exportaciones agropecuarias desde los años cincuenta, con suspensiones temporales durante los setenta y principios de los ochenta, y varios congresistas permanecen fieles al PFEE. Otro ejemplo de proteccionismo estadounidense es la imposición de derechos compensatorios, casi siempre para productos agropecuarios. Si bien las leyes comerciales correctivas de Estados Unidos han sido "justas y objetivas" desde el punto de vista de este país, tanto Canadá como México consideran que los procedimientos son muy vulnerables frente a la política y se inclinan en favor del demandante. Para resolver este asunto, en 1989 Canadá fue el primer país que presentó una propuesta amplia para fijar nuevas normas sobre los derechos compensatorios y subsidios en el GATT; además, Canadá y México lograron establecer un mecanismo eficaz de resolución de disputas en las negociaciones del TLC.[59]

Por razones económicas, políticas y sociales, el sector agropecuario "no se considera como una actividad económica igual a las demás". Aunque los economistas clásicos aconsejarían que el comercio agropecuario "se libere y deje de subsidiar tanto como fuera posible", los gobiernos probablemente brindarían un trato excepcional a sus actividades agropecuarias.[60] No es realista esperar cambios rápidos en este sector en países como Canadá que adoptaron políticas proteccionistas de largo plazo, entre ellas las de regulación de la oferta.

En la Ronda de Uruguay, sin embargo, el intercambio agropecuario se vinculó más estrechamente que nunca con el comercio general y, por lo tanto, la liberación de aquél se torna aún más necesaria. El TLC demostró ser un acuerdo decisivo para el sector agropecuario, pues México exentó de las licencias de importación a Estados Unidos, mientras que este país dispensó a México de las cuotas de importación previstas en la sección 22. Por tanto, Canadá se aisló, hasta cierto punto, al negarse a considerar el cambio de cuotas por tarifas arancelarias en las negociaciones del TLC y el GATT. Como país con fuerte dependencia del comercio exterior, Canadá tendrá que sacrificar algunas de sus políticas agropecuarias tradicionales en aras de disfrutar los beneficios de la liberación en marcha del comercio.

Logic of Two-Level Games", *International Organization*, núm. 42, segundo trimestre de 1988, p. 449.

59. Para mayores detalles sobre los derechos compensatorios y las medidas *antidumping* en el comercio agrícola entre Estados Unidos y Canadá, véase Theodore H. Cohn, *Emerging Issues in Canada-U.S. Agricultural Trade Under the GATT and the FTA*, serie Canadian-American Public Policy, núm. 10, Universidad de Maine, Orono, junio de 1992.

60. Barry Wilson y Peter Finkle, "Is Agriculture Different? Another Round in the Battle Between Theory and Practice", en Grace Skogstand y Andrew Fenton Cooper (eds.), *Agricultural Trade: Domestic Pressures and International Tensions*, Institute for Research on Public Policy, Halifax, 1990, pp. 14 y 20.

Los bancos canadienses, el ALC y el TLC: estrategias de competencia y cooperación

JAMES L. DARROCH E ISAIAH A. LITVAK*

El avance de la integración de las economías norteamericanas –el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) y el Tratado de Libre de Comercio de América del Norte (TLC)– exige que los acuerdos comerciales se evalúen en función del efecto de las fronteras soberanas en los planes empresariales. Esta prioridad conferida al acceso al mercado obliga a las empresas a reconsiderar otras estrategias: el comercio y las inversiones extranjeras directas (IED). En este marco, los cambios que afectan a las IED pueden ser mucho más significativos que los que reducen las barreras comerciales, arancelarias y no arancelarias, que ya disminuyen con el GATT. El efecto último de los acuerdos de libre comercio dependerá de la respuesta de las diferentes empresas a la oportunidad de abrir nuevos mercados y a los retos de la competencia.

En las discusiones públicas realizadas en Canadá sobre el TLC se han ventilado dos temas primordiales: la pérdida de trabajos y el acceso al mercado para las empresas canadienses competitivas en escala internacional. Es evidente que ambos aspectos se relacionan entre sí: la integración del mercado crea oportunidades para el fuerte y disminuye los retos para el débil. Por tanto, es importante destacar las industrias que han dominado la agenda canadiense en las discusiones sobre el acceso al mercado mexicano, como las de vehículos automotores, procesadores de alimentos y productos de papel; empero, el sector de los servicios financieros fue el más mencionado en las cabezas de los diarios canadienses.[1]

La política gubernamental de Canadá ha fortalecido y ampliado las oportunidades de los bancos comerciales más importantes del país para ampliar su mercado. Desde principios de los ochenta y durante los noventa, los bancos canadienses han mejorado su competitividad.[2]

Panorama del sector bancario

En 1960, tres de los doce bancos más importantes del mundo eran canadienses. Ahora, aunque todavía importantes, han disminuido de rango por volumen de activos o capitalización del mercado. Conforme a la clasificación de *Euromoney 500* de 1992, dos bancos canadienses figuraban entre los primeros 50: el Royal Bank of Canada (lugar 42) y el Canadian Imperial Bank of Commerce (el 50). El cuadro 1 muestra datos comparativos de los bancos canadienses, mexicanos y estadounidenses clasificados entre los 500 más importantes.

Los cambios promedio que muestra el cuadro 1 revelan la pujanza y la creciente importancia del sector mexicano. Sin embargo, el tamaño y el volumen relativos de las utilidades de los bancos mexicanos y estadounidenses palidecen respecto a los de los canadienses. Pese a que los de Estados Unidos se encuen-

1. Véanse, por ejemplo, "Negotiator Targets Financial Services", *Financial Post*, 4 de junio de 1991, p. 3, y "3-Way Trade to Help Banks: Wilson", *Financial Post*, 14 de junio de 1992, p. 3.

2. Consejo Económico de Canadá, *A New World: Globalization and Canada's Financial Markets*, Centro de Publicaciones del Gobierno Canadiense, Ottawa, 1989.

* *Profesor adjunto y Profesor, respectivamente, de Comercio Internacional, en la Facultad de Estudios Administrativos de la Universidad de York, Toronto.* *Los autores agradecen el apoyo del Consejo para la Investigación de las Ciencias Sociales y las Humanidades. Traducción: Adriana Hierro.*

C U A D R O 1

EL SECTOR BANCARIO DE AMÉRICA DEL NORTE EN 1992 (DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

	Canadá	*México*	*Estados Unidos*
Número de bancos	10	7	83
Capital social promedio[a]	3 133.20	1 115.05	1 709.90
Cambio promedio en el capital social[a]	13.93	23.14	10.47
Activo promedio[a]	57 643.23	14 527.50	28 521.50
Cambio promedio en activo	7.21	34.18	3.24
Utilidades promedio[a]	369.27	79.38	111.73
Cambio promedio en utilidades	– 26.02	118.52	36.86
Rendimiento promedio del capital	8.47	4.22	5.72

a Miles de dólares
Fuente: *Euromoney*, junio de 1992.

tran entre los más grandes (cuatro figuran entre los 50 más poderosos: Citibank, Chemical Bank, Bank of America y Nations Bank), el banco mexicano más importante es Bancomer, con el lugar 137 de la clasificación mundial, aunque entre los países en desarrollo ocupa el número 11. Cabe señalar que 1992 no fue un buen año para algunos de los principales bancos canadienses, pues los problemas del sector inmobiliario y los costos de restructuración ocasionaron fuertes pérdidas. La identificación de estos problemas debería servir para crear una industria más fuerte.

La Ley Bancaria de Canadá clasifica a los bancos en anexos. El anexo 1 agrupa a 7 en los que el capital canadiense participa de manera amplia o mayoritaria. El anexo 2 lo integran 55 bancos activos en su mayoría de participación extranjera y cuyo capital accionario está muy concentrado. Los 6 más importantes del anexo 1 son el Royal Bank of Canada, el Canadian Imperial Bank of Commerce (CIBC), el Bank of Montreal, el Bank of Nova Scotia (Scotiabank), el Toronto Dominion Bank (TD) y el National Bank of Canada, que aportan en conjunto casi 90% de los activos bancarios canadienses.[3] La sólida infraestructura del país ha sido la clave del crecimiento y la fortaleza de sus bancos, aunque existe una concentración elevada, a pesar del ingreso de instituciones extranjeras aprobado por la Ley Bancaria de 1980. Los bancos del anexo 1 cubren el territorio canadiense con 7 583 sucursales, 10 272 cajeros automáticos y 180 091 empleados.

Además del predominio de los instrumentos financieros indirectos, todos los bancos, salvo el TD, cuentan con agentes de valores. El marco normativo favorable señalado por Salomon Brothers en una evaluación del Royal Bank of Canada ha hecho que las instituciones con registro federal sean las protagonistas de la escena financiera en el país. Según Salomon Brothers, "el marco normativo de los bancos canadienses es significativamente positivo comparado con las condiciones en que se desarrolla el sector bancario estadounidense".

Los bancos canadienses no estuvieron conformes con el trato nacional otorgado a las instituciones de servicios financieros en el ALC, pues éste permitió a los productos de las empresas de Estados Unidos establecidas en Canadá una mayor penetración en este mercado que a las canadienses en aquel país. La ley Glass-Steagall de Estados Unidos, que separa las actividades clave de inversión de la banca comercial, no tiene contraparte en Canadá desde el *Little Bang* de 1987. Canadá quiere que sus nuevas empresas de servicios financieros participen en mercados norteamericanos previamente protegidos.

La política y el marco normativo en Canadá

Los responsables de formular la política en Canadá pretenden lograr que sus instituciones más importantes no se enfrenten nuevamente a una desventaja comparativa en materia de normatividad. Las modificaciones a la Ley Bancaria de 1991 –que entró en vigor en el segundo trimestre de 1992– tenían el objetivo de generar un criterio normativo federal que promoviera, y no restringiera, la innovación y la eficiencia. El nuevo marco concede a los bancos mayor libertad para desarrollar y explotar sus ventajas comparativas en la creación, la producción y la prestación de los servicios financieros en un entorno de creciente competencia entre productos y mercados y entre sectores y regiones. Si bien los legisladores canadienses tienen presente la preocupación de la política gubernamental con respecto a la competencia, no han emitido las normas que garanticen al público protección contra riesgos inmoderados.

Los cambios normativos que han de incorporarse en la Trust and Loan Companies Act y en la legislación para las compañías de seguros, como en el caso de la Ley Bancaria, deben ser congruentes con la estrategia del gobierno para modernizar las normas que rigen a las instituciones financieras con registro federal. A ese respecto, parecen convergir la naturaleza y el alcance de la normatividad de la legislación que rige a los sectores bancario, fiduciario y de seguros, que sugiere la posible creación de una Ley Federal de Servicios Financieros en un futuro cercano. Dichos cambios indican que las autoridades federales canadienses reconocen que en una economía cada vez más integrada y más competitiva en escala mundial, una normatividad nacional (canadiense) o por subsectores colocaría en desventaja a las empresas canadienses de servicios financieros, particularmente los bancos. La competencia transfronteriza, internacional e intersectorial está a la orden del día.

3. Industry, Science and Technology Canada, *Banking*, Perfil Industrial, Gobierno de Canadá, 1991, p. 2.

Problemas jurisdiccionales

La jurisdicción sobre las instituciones financieras en Canadá se divide entre los gobiernos federal y provincial. La falta de cooperación entre las diversas autoridades canadienses y entre los dos niveles de gobierno ha generado un marco normativo para las instituciones financieras balcanizado e ineficiente. Desde los años ochenta, los gobiernos canadienses federal y provinciales han reconocido este hecho, como lo prueban las palabras de Gilles Loiselle, ministro de Finanzas de Canadá (*Overview of Legislative Proposals,* 1990):

"Se precisa mayor congruencia entre las normas federales y las provinciales para evitar la balcanización de los regímenes reglamentarios a fin de permitir que las instituciones financieras canadienses compitan con mayor eficiencia en escalas nacional y mundial. Esto entraña una compatibilidad razonable entre las normas... La cooperación entre las autoridades federal y provinciales es la forma más responsable de garantizar la estabilidad y el crecimiento de nuestras instituciones financieras nacionales y regionales, reduciendo la posibilidad de que se dupliquen las medidas de normatividad y supervisión. El objetivo es evitar, de manera práctica y hasta donde sea posible, la normatividad múltiple de las instituciones federales y provinciales que operan en diferentes jurisdicciones."

La superposición jurisdiccional es un problema muy importante en el sector de servicios financieros. Antes de proceder a analizar este problema, cabe hacer un comentario breve sobre la asignación de la jurisdicción en ese sector. El gobierno federal tiene la jurisdicción exclusiva y absoluta sobre los bancos; es decir, sólo pueden tener registro federal. Los gobiernos provinciales, por otro lado, tienen jurisdicción exclusiva para reglamentar el sector bursátil. En Ontario, por ejemplo, la persona física o moral que desee comerciar con valores o fungir como colocador o asesor, se debe registrar según lo estipulado en la Ontario Securities Act and Regulations. De manera similar, un corredor de valores o asesor en Quebec debe registrarse en la Commission des valeurs mobilieres du Quebec, salvo ciertas excepciones.

De acuerdo con la ley que las rige, las empresas fiduciarias y de crédito pueden tener un registro federal o provincial, pero requieren la autorización de la provincia en que van a operar. Lo mismo se aplica al sector de las compañías de seguros, que pueden tener un registro federal o provincial, pero necesitan autorización para operar en una provincia determinada. En pocas palabras, si bien las empresas de crédito, fiduciarias y de seguros pueden obtener un registro federal para operar en Canadá, también deben acatar ciertas normas provinciales.

Dada la pluralidad de los gobiernos provinciales en Canadá, la multiplicidad de reglamentos se traduce en un costo adicional para las empresas de servicios financieros. Para algunas de éstas, el traslape y las rivalidades entre los gobiernos federal y provinciales, y entre las provincias, significaron la oportunidad de ampliar su mezcla de productos y, de esa manera, adentrarse en la competencia intersectorial directa, pues la competencia internacional exige esa clase de estrategias. En este marco, las acciones y las políticas de la provincia de Quebec revisten especial interés.

Quebec

Independientemente de que Quebec se separe de Canadá,[4] es evidente que los legisladores de esa provincia han tratado de controlar su propio destino; como señalara el primer ministro Jean Lesage en los sesenta: la meta es "mandar en nuestra propia casa". Lograr el desarrollo regional y la independencia económica es el propósito que alienta a los políticos de Quebec. Para robustecer su nacionalismo se han creado empresas competitivas en escala internacional, para lo cual ha sido necesario disponer de las tecnologías más avanzadas. Los servicios financieros cumplen con ese cometido y Quebec adoptó un camino independiente para establecer las leyes que promuevan y atraigan a las empresas de servicios financieros. La canalización masiva de los ahorros de pensiones de Quebec por conducto de la Caisse de depôt et placement y que el Laurentian Group fuera el único banco del anexo 2 de propiedad canadiense confirman la importancia de esta política. Promover el bienestar económico es una prioridad no sólo para el gobierno de Quebec, sino para todos los gobiernos locales y regionales.

A fines de los sesenta, cuando el gobierno publicó un escrito de Jacques Parizeau, actual líder del Partido Quebequense, en el que apoya la supresión de las barreras que separan a los "cuatro pilares" –bancos, empresas fiduciarias, compañías de seguros y bancos de inversión–, Quebec ha encabezado la reforma de los servicios financieros en Canadá.[5] Este punto de vista ganó fuerza en 1982, cuando el gobierno de dicho partido, con Parizeau como ministro de Finanzas, siguió adelante con las reformas. Sin embargo, antes de ampliar los poderes de diferentes empresas de servicios financieros, se estableció un marco normativo. En 1967 se creó el Regie de l'assurance-depôt du Quebec y en 1982 el Proyecto de Ley 94 estableció el cargo de Inspector General de Instituciones Financieras.

En junio de 1984, la Ley 95, The Act to Amend the Insurance Act (la Ley para Modificar la Ley de Seguros) amplió considerablemente el ámbito de acción de las compañías de seguros y se opuso a las barreras que separan a los sectores de los servicios financieros. Dicha ley permite a las compañías de seguros tener acceso a áreas no afines a los seguros, como la creación

4. "For Want of Glue", *The Economist*, 29 de junio de 1991.

5. M. Sabourin, *Financial Institutions in Quebec: An Overview of Reform Initiatives*, Departamento de Economía, División de Investigación, Biblioteca del Parlamento, 1990.

de redes para vender los productos de otras empresas de servicios financieros, el arrendamiento y las operaciones fiduciarias. Los cambios que incrementaron la capacidad de endeudamiento también aumentaron la capacidad para realizar esas actividades al permitir a las compañías aseguradoras emitir bonos y otros instrumentos negociables quirografarios. Las vinculaciones accionarias hacia atrás están restringidas en cuanto al porcentaje de activos o de acciones que pueden adquirirse en determinada empresa. Se permiten diferentes porcentajes dependiendo de si la compañía es una filial o se trata de empresas de servicios financieros. Es interesante señalar que la legislación bancaria federal no prevé restricciones con respecto al control de personas físicas y grupos de empresas afiliadas en relación con dichas compañías de seguros. Al Ministro de Finanzas de Quebec le otorgaron nuevas facultades para autorizar la formación y la transferencia de acciones en las compañías, así como el veto sobre cualquier transacción que pudiera otorgar el control sobre más de 50% de las acciones con derecho a voto a una persona física o a un grupo de empresas afiliadas. Por otra parte, se ampliaron las facultades del Inspector General de Instituciones Financieras relativas al otorgamiento de autorizaciones.

Los ministros de Finanzas subsecuentes, Pierre Fortier y Louis Robic, continuaron una política orientada a crear en Quebec gigantes financieros de primera clase en escala mundial. En octubre de 1987, Fortier presentó el "Libro Blanco" sobre la reforma de las instituciones financieras. El informe establecía los siguientes lineamientos:

i) Permitir la descompartimentación mediante filiales, preservando al mismo tiempo la naturaleza distintiva de las instituciones;

ii) controlar las transferencias patrimoniales, pero sin restringir la propiedad de instituciones financieras a los grupos con vínculos comerciales;

iii) favorecer la autorreglamentación, y

iv) permitir el desarrollo de redes para distribuir los servicios financieros.

La legislación más importante que se aprobó en diciembre de 1987 fue la Ley 74, Act Respecting Trust Companies and Savings Companies (Ley Relativa a las Sociedades Fiduciarias y de Ahorro), la cual permitía a las empresas de ahorro y de crédito ampliar sus servicios más allá de las hipotecas al otorgamiento de préstamos personales y comerciales. También les autorizaba ofrecer el servicio de administración de la cartera de inversiones y de asesoría financiera, actuar como corredores de valores y de bienes raíces, emitir tarjetas de crédito, prestar el servicio de arrendamiento y otros afines. Como resultado de estas nuevas facultades, se crearon normas estrictas relativas al conflicto de intereses. Al Inspector General se le dieron facultades de investigación, inspección e intervención, además de la responsabilidad de supervisar. También se reglamentaron las vinculaciones hacia adelante y hacia atrás. En estas últimas las instituciones sólo podían adquirir 10% del capital social, excepto de las filiales, y las empresas fiduciarias debían limitar sus inversiones en acciones y otros derechos patrimoniales a 25% de sus activos. No se impusieron restricciones a las vinculaciones comerciales hacia adelante, continuando así la tendencia a alejarse de la reglamentación bancaria federal.

La ley 70, Savings and Credit Unions Act (Ley de las Uniones de Ahorro y Crédito) de diciembre de 1988, también conocida como la Iniciativa de "Mouvement Desjardins", reafirmó la naturaleza cooperativa de las uniones de crédito y abrió nuevas formas de captación de capital. Permitía a las uniones de crédito expandirse geográficamente más allá de la provincia y ampliar su línea de productos; podían establecer sociedades de inversión con cuatro tipos de filiales: financieras, de servicios, de bienes raíces y comerciales, así como llevar a cabo actividades de arrendamiento y venta de seguros; además se les dio la facultad de retener 30% de los derechos de voto de una sociedad. Al igual que los ordenamientos anteriores, la Ley 70 confirió al Inspector General la función de supervisor.

La Ley 134 de junio de 1989, Act Respecting Market Intermediaries (Ley Relativa a los Intermediarios de Mercado), se aplica a corredores y agentes de seguros, ajustadores de siniestros, planificadores financieros y corredores y asesores bursátiles. Permite que las personas físicas tengan autorización para más de una disciplina y se asocien con otras personas físicas con autorización en otras disciplinas. En respuesta al entorno cambiante, se definió en la ley el término "planificador financiero". Dicha legislación también protegía el interés público contra conflictos de intereses, ventas condicionadas y trasmisión de información a intermediarios. Asimismo, se establecieron consejos para promover la autorreglamentación del sector de seguros.

Además de esas importantes leyes, se aprobaron varias enmiendas para proteger a los ahorradores, ampliar las facultades del Inspector General y armonizar la legislación. Se esperan más modificaciones. El informe quinquenal de la Ley de Seguros en junio de 1990 propone reformas a las compañías de seguros de Quebec. Surgirán modificaciones relativas a las vinculaciones comerciales, los conflictos de intereses, los convenios patrimoniales y el establecimiento de redes. Por otro lado, se pondrá sobre la mesa la legislación que rige los vínculos patrimoniales y comerciales para casi todas las instituciones registradas de Quebec.

Efectos en otras jurisdicciones canadienses

Las medidas emprendidas por el gobierno de Quebec para crear nuevas oportunidades a las empresas de servicios financieros no se pasaron por alto en otras provincias. Los cambios a las

normas que rigen el sector bursátil permitieron al Bank of Nova Scotia entrar en el campo de los valores por conducto de Quebec en 1986. Esta medida se tomó antes de que expirara la política adoptada en Ottawa o en Ontario, aunque había razones para creer que dicha postura contaba con el apoyo de otros textos federales previos.[6] Sin embargo, la política parecía directamente contraria a la de Ontario, que había podido controlar el sector bursátil canadiense negando el acceso a la Bolsa de Valores de Toronto a empresas que no estaban regidas por sus leyes patrimoniales. Al no tener acceso al mercado bursátil más importante de Canadá, la Bolsa de Valores de Toronto en Ontario, ningún agente de inversión llegaría a ser protagonista importante en el mercado.[7]

Ontario ha representado un obstáculo enorme para lograr la armonización. El mayor de ellos ha sido el llamado Enfoque de Igualdad de Condiciones (*Equals Approach*) contenido en la Ley de Sociedades Fiduciarias y de Crédito. Conforme a esta ley, cualquier sociedad fiduciaria que opere en Ontario, con registro federal o de otra provincia, está sujeta a la legislación y la supervisión de Ontario en *todas* sus operaciones. En diciembre de 1990, el entonces ministro de Instituciones Financieras del gobierno socialista del Nuevo Partido Demócrata, Peter Kormos, defendió esa política como algo necesario para proteger a los ahorradores.[8] Si otras provincias quieren tener acceso al dinero depositado en Ontario, deben cumplir con sus leyes. Durante la década pasada, a pesar de que los gobiernos estaban integrados por los tres partidos principales, no se efectuó ningún cambio importante en la postura adoptada por esa provincia. Es difícil comprender la lógica de esa posición desde el punto de vista de la seguridad del ahorrador, ya que los pequeños ahorradores están protegidos por la Compañía Federal Canadiense de Seguros de Depósitos. Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo económico no es difícil entenderla. Ontario quiere asegurar que sus ahorros promuevan su desarrollo y su gobierno debe garantizar el control de ese proceso.

Acontecimientos recientes indican que las preocupaciones de Ontario no son superficiales. El gobierno de Saskatchewan desempeñó un papel importante en la adquisición de la Crown Life Insurance Company de Toronto al ofrecer garantías de crédito por 250 millones de dólares para que la Haro Financial Corp., una compañía de reciente creación en Regina, pudiera hacer la compra. La garantía se condicionó a que la dirección y cerca de 1 200 empleos se trasladaran a Regina. Es evidente que los riesgos en la competencia entre las provincias están aumentando y que no se limitan a cambios normativos.[9]

La complejidad de la interacción de los regímenes federal y provinciales o de los regímenes normativos provinciales quedó demostrada claramente cuando el Senado canadiense recurrió a convenios normativos internacionales, como el del Comité de Basilea (Banco de Pagos Internacionales) sobre adecuación de capital como base de la armonización nacional.[10] En Canadá es más fácil establecer convenios entre naciones que entre provincias. Ejemplo ilustrativo son las industrias vinícola y cervecera de Ontario. Los negociadores canadienses han llegado a un acuerdo con respecto al flujo internacional de esos productos, pero han tenido problemas con las industrias vinícolas regidas por la normatividad provincial y no han podido establecer acuerdos que permitan que la cerveza traspase las fronteras provinciales. La industria cervecera canadiense está consciente de que la fragmentación de las operaciones la hace vulnerable frente a la competencia estadounidense. Cabe señalar que sólo existen dos cervecerías importantes que dominan el mercado y que deben producir en cada provincia si quieren distribuir su producto en ese mercado.

Las estrategias de servicios financieros mundiales *versus* las de América del Norte

Los seis principales bancos canadienses, el Royal, el CIBC, el Scotiabank, el Bank of Montreal, el TD y el National Bank of Canada, instrumentan estrategias orientadas a América del Norte. Las operaciones en Europa y Asia aún les resultan importantes, pero están redefiniendo sus objetivos estratégicos. Las redes de servicios financieros se realinean a fin de que las operaciones mundiales se orienten a atender a los clientes de América del Norte, incluso aquéllos con casas matrices o filiales *off-shore*. Los clientes actuales y posibles de América del Norte que van al extranjero, así como los que vienen a esta parte del mundo, son los segmentos que están en la mira. Por otro lado, los observadores canadienses esperan que las fusiones recientes y futuras en Estados Unidos aceleren la invasión canadiense a ese país.[11]

Los bancos canadienses no se están retirando de los mercados internacionales. Más bien están lanzando una ofensiva importante frente al extenso mercado nacional que surgió del ALC y de la mayor cooperación e integración del hemisferio occidental con el TLC, por ejemplo. Esto significa que dichos bancos

6. "Report on Business", *The Globe and Mail*, 31 de octubre de 1986.

7. T.J. Courchene, "Grappling With Mobility: The Role of the State as a Regulator of Financial Institutions", Conferencia Anual núm. 42 del Instituto de Administración Pública de Canadá, Quebec, 27 de agosto de 1990.

8. P. Kormos, "Notes for Remarks", *Financial Services Reform: The Conference*, Insight Educational Services, Toronto, 11 de diciembre de 1990.

9. D. Kelly, "Regina Group Grabs a Chunk of Crown Life", *Financial Post*, 10 de septiembre de 1991.

10. T. J. Courchene, "Forever Amber", ponencia presentada en la Conferencia de la Universidad de Saskatchewan, "After Meech Lake", Saskatoon, 1-3 de noviembre de 1990.

11. Heather D. Whyte, "Mergers of U.S. Banks May Speed Canadian Invasion", *Financial Post*, 22 de julio de 1991.

deben desarrollar estrategias para competir en los mercados estadounidense y mexicano a fin de preservar su posición en el mercado canadiense mismo. Es importante subrayar que vivimos la era de los servicios financieros en América del Norte, no de los bancos canadienses. Las estrategias de estos últimos hacia América del Norte tienen sentido en ese entorno macroeconómico.

Un mercado nacional saludable es la clave del éxito internacional, de acuerdo con *Euromoney*.[12] Sin embargo, el concepto de mercado nacional ha cambiado, como lo demuestran los recientes movimientos estratégicos del Deutsche Bank.[13] El futuro de ese banco se basa en la competitividad en el amplio mercado nacional de Europa Occidental después de 1992, no en las clasificaciones de los principales bancos del mundo. La búsqueda del dominio regional ha sustituido la ambición internacional.

Los principales bancos canadienses han sufrido los mismos cambios. En 1960, tres de los doce bancos más grandes del mundo eran canadienses. El enorme crecimiento de los activos de los bancos comerciales en los años sesenta y setenta provocó que descendieran en la clasificación mundial por el tamaño de sus activos. Los problemas de la deuda de los países en desarrollo y la reducción de los flujos de inversión a Canadá debido a la mayor selección de las inversiones extranjeras, limitaron las operaciones internacionales. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 2, los bancos canadienses son competidores formidables.

Cinco bancos canadienses figuran entre los 65 más grandes del mundo y entre los 12 más importantes de América del Norte de acuerdo con su capital social. El CIBC y el Royal Bank of Canada se cuentan entre los 50 más grandes según su capital accionario. Después de la fusión del Chemical Banking Corp. y el Manufacturers Hanover, el Royal aún figura entre los cinco bancos más grandes de América del Norte, mientras que el CIBC, el Bank of Montreal y el Bank of Nova Scotia permanecen entre los diez primeros. Si bien las fusiones futuras en Estados Unidos y Canadá, como la del Royal Bank y el Royal Trustco, pueden cambiar las clasificaciones, es aún más importante que los cinco bancos canadienses figuren entre los 50 más rentables del mundo por sus ingresos netos.

La evolución del mercado canadiense ha creado bancos comerciales que ofrecen todos los servicios a cualquier empresa transnacional. Aunque los segmentos comercial y de menudeo son diferentes, no operan en forma aislada entre sí. De hecho, la capacidad para prestar todos los servicios de menudeo puede ser una ventaja comparativa importante para un banco comercial. A fin de analizar objetivamente el asunto, el mercado canadiense puede compararse con California. Los bancos canadienses operan con una infraestructura nacional similar a la del Bank of America, el Security Pacific o la Wells Fargo. El Security Pacific formó una alianza estratégica con un banco de inversión canadiense, el Burns Fry, permitiéndole realizar actividades prohibidas en Estados Unidos. Sin embargo, si bien los bancos canadieses tienen algunos problemas, se trata de nimiedades frente a los de los principales bancos estadounidenses, incluso el Security Pacific (y, por tanto, el Bank of America, hasta cierto punto) o la Wells Fargo.[14]

C U A D R O 2

Los quince bancos más grandes y eficientes de América del Norte en 1992

	Capital social[1]	Los 100 primeros bancos según *Euromoney*
1. Citicorp	9 489.00	n.c.
2. BankAmerica Corp	8 063.00	39
3. Chemical Banking Corp.	7 281.00	n.c.
4. Royal Bank of Canada	6 912.11	12
5. NationsBank Corp.	6 518.00	81
6. J.P. Morgan	6 068.00	2
7. CIBC	5 969.59	34
8. Chase Manhattan Corp.	5 324.00	n.c.
9. TD	4 344.32	7
10. Scotiabank	4 125.64	71
11. Bank of Montreal	4 052.10	33
12. Banc One	3 814.10	5
13. Security Pacific	2 470.00	n.c.
14. Bankers Trust New York	3 412.00	25
15. Wells Fargo & Co.	3 359.80	61

1. Miles de dólares estadounidenses. n.c. No clasificado
Fuentes: Capital social: *Euromoney*, "Euromoney 500: Meltdown? What Meltdown", junio de 1992, pp. 80-112; los cien primeros bancos: "The World's 100 Best Banks: Horses for Courses", *Euromoney*, enero de 1992, pp. 42-51.

Cambio empresarial y del panorama normativo

Para que los marcos jurisdiccionales sean coherentes y consistentes se requieren fronteras políticas e industriales. Sin embargo, la globalización, con un movimiento más libre de bienes, servicios, capital y recursos humanos, ha restado importancia a las fronteras políticas. En la obra de Kenichi Ohmae sobre "un mundo sin fronteras" se plantea la pregunta: ¿Quién tiene jurisdicción?[15] Las nuevas realidades de la globalización han au-

12. "Leaders of the Pack", y *"Euromoney 500"*, *Euromoney*, diciembre de 1990, pp. 22-32, y junio de 1990, pp. 69-110.

13. "New Dreams at Deutsche Bank", *The Economist*, 22 de junio de 1991, pp. 79-82.

14. Michael Quint, "Some Big Banks Seen Joining Troubled List", *New York Times*, 12 de marzo de 1992.

15. K. Ohmae, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked World Economy*, Harper Business, Nueva York, 1990.

mentado la necesidad de establecer acuerdos multilaterales como el GATT y regionales como el ALC, el TLC o la Comunidad Europea (CE). Sin embargo, las fronteras políticas se rehúsan a desaparecer, como revela Michael Porter en *The Competitive Advantage of Nations*.[16] Si bien esto a menudo se considera un problema para establecer acuerdos entre las naciones, un obstáculo menos reconocido es la dificultad de lograr convenios de diferentes regiones políticas en naciones federativas, como Canadá, Estados Unidos y México. Cuando los países no federativos llegan a un acuerdo, no se enfrentan al problema de carecer de jurisdicción sobre partes importantes de los acuerdos, como sucede en las naciones federativas. El análisis del papel que desempeña el sector de servicios financieros canadiense tanto en el ALC como en el TLC pone de manifiesto determinados asuntos comerciales clave.

Para agravar aún más la complejidad del problema, la globalización ha estimulado la innovación de productos en materia de instrumentos financieros, dado que un mayor número de empresas necesitan controlar los riesgos asociados a la operación en diversas economías y con monedas diferentes. La innovación de productos ha destruido básicamente las fronteras industriales tradicionales entre los sectores de servicios financieros. Dicha innovación también ha promovido la competencia entre competidores de diferentes regímenes normativos. De hecho, algunos ni siquiera forman parte de un marco reglamentario de servicios financieros. Los bancos comerciales, de menudeo y de inversión y las compañías de seguros no sólo compiten entre sí, sino con competidores no tradicionales, como los capitales de American Express, GMAC y GE.

Los banqueros aducen que deben eliminarse las restricciones a otros mercados y productos –como la Ley Glass-Steagall de Estados Unidos– para favorecer a los bancos comerciales competitivos en escala internacional. Los funcionarios sustentan sus puntos de vista destacando el éxito de los bancos mundiales alemanes –como el Deutsche Bank–, la fuerza creciente de los franceses[17] y la recuperación de competitividad de los canadienses siguiendo la desregulación de Canadá, el *Little Bang*.[18] Si bien los europeos desafían a los estadounidenses en los mercados internacionales, los japoneses y ahora los canadienses constituyen un importante reto competitivo en el mercado interno de Estados Unidos, en donde la presencia de un número creciente de competidores que ofrecen más paquetes de productos y servicios nuevos o más competitivos está creando nuevas expectativas en la mente de los clientes.

16. M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York, 1990.

17. N. Tichy y R. Charan, "Citicorp Faces the World: An Interview with John Reed", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1990, p. 136.

18. Es interesante señalar que los 100 bancos principales, de acuerdo con *Euromoney*, están dominados por los que han restringido sus actividades a las de un banco tradicional.

Mayor turbulencia se generará como efecto de la nueva mentalidad del cliente alrededor de estas expectativas y en respuesta a las diferentes mentalidades empresariales de los nuevos competidores. Complican aún más el panorama el racionamiento del crédito y los esfuerzos por agrupar los servicios, a medida que los bancos comerciales adaptan sus carteras de crédito y sus ingresos a las limitaciones impuestas por las normas sobre coeficientes de capital del Comité de Basilea. Los directores financieros se verán obligados a desarrollar estrategias financieras mundiales como parte de las estrategias de competitividad internacional de sus empresas.

Es bien conocida la fuerza de los japoneses en los mercados estadounidenses, sobre todo en el de alta tecnología en California, pero goza de menos reconocimiento la recién establecida competitividad de los bancos canadienses en América del Norte. Esto es particularmente peligroso debido al ALC y el TLC. Conforme al trato nacional estipulado en el primero, los bancos canadienses pueden ser tan estadounidenses como cualquier banco radicado en otro estado. La larga historia de las instituciones canadienses en América Latina también augura su éxito en el mercado mexicano. Sin embargo, la mentalidad gerencial canadiense tiene una perspectiva más norteamericana e internacional. Esa mentalidad canadiense será más congruente con los clientes de mercados que solían ser protegidos y relativamente tranquilos, ya que responden a nuevas realidades económicas.

La tremenda turbulencia que caracteriza al sector de los servicios financieros obliga a los legisladores y a los reguladores públicos a controlar la tensión fundamental entre reglamentar para la seguridad del ahorrador, a la luz de los riesgos que genera la globalización, y establecer un medio propicio para el desarrollo de empresas competitivas en escala internacional. La precaución es esencial, pero llevarla al extremo restringirá la conducta innovadora necesaria para ser una empresa competitiva internacionalmente. El rompimiento entre institución y función financiera reviste importantes implicaciones en el desplazamiento de relaciones de poder entre las jurisdicciones provinciales y federales. La innovación de productos que ha permitido que prosperen nuevos integrantes del sector de servicios financieros también generó oportunidades para que los legisladores apoyen a las empresas regionales. Quebec es una de las jurisdicciones que han aprovechado esa oportunidad.

La tensión fundamental entre competitividad y seguridad lleva consigo importantes implicaciones cuando se analiza el mercado de los servicios, porque los legisladores no desean colocar los servicios financieros –sector clave de sus economías nacionales o regionales– en desventaja frente a las empresas extranjeras. Por tanto, existe una fuerte tendencia hacia la armonización internacional a fin de asegurar condiciones de igualdad, como lo demuestra el acuerdo sobre coeficientes de capital del Comité de Basilea. Sin embargo, también se observa la tendencia contraria: algunas jurisdicciones tratan de crear un entorno

especialmente favorable para las empresas de servicios financieros e incluso para atraerlas a su territorio. Irónicamente, el "mundo sin fronteras" incrementa el incentivo para captar los beneficios asociados a las fronteras. En cualquier debate sobre la reglamentación y su relación con el ALC y con el comercio trilateral entre Canadá, Estados Unidos y México deben considerarse los problemas que surgen de los tres niveles de reglamentación: internacional, nacional y estatal (provincial). El Enfoque de Igualdad de Condiciones exige la armonización de los tres, pero los problemas de jurisdicción aumentan la complejidad y el número de protagonistas.

Es necesario subrayar otro aspecto de la reglamentación canadiense: la insistencia en la estabilidad financiera. De 1923 a 1985 no se registraron quiebras bancarias en Canadá. No se repetirá la experiencia con instituciones financieras regionales que condujo a la quiebra de dos pequeños bancos del oeste de Canadá en 1985, ya que enseñó claramente a los legisladores la necesidad de contar con una reglamentación más estricta que no sólo garantice que los bancos canadienses sean sólidos, sino que se les considere como tales. El sector financiero canadiense está más organizado y no sufre los mismos problemas que el fragmentado sector financiero estadounidense. Las estrictas políticas regulatorias que Canadá adoptó frente al endeudamiento de los países en desarrollo y los requisitos de capital frenaron a los bancos de ese país a mediados de los ochenta, pero ahora están preparados para crecer en un momento en que los mercados reconocen las debilidades de muchos de los principales bancos estadounidenses y japoneses. La reglamentación que insiste en la solidez financiera no siempre es una ventaja en los mercados en expansión, pero dada la naturaleza fundamental del sector de los servicios financieros, por lo general es origen de ventajas comparativas.

El tamaño y la importancia del mercado estadounidense han permitido a las empresas de ese país darse el lujo de descuidar al resto del mundo (al menos hasta hace poco). En gran medida, aquél era el mercado mundial. Esto nunca ha sido el caso de las empresas de Canadá, tanto grandes como pequeñas. El pequeño mercado de este país impone a esas unidades la internacionalización prematura. Los vínculos más fuertes con los mercados internacionales significaron que los legisladores canadienses tuvieran que responder a los cambios en los mercados financieros y que los bancos desarrollaran procedimientos de calidad internacional para poder competir en el mercado interno. La economía canadiense, a diferencia de la estadounidense, es abierta y su salud depende del comercio. Los legisladores canadienses tuvieron que abordar la eliminación de barreras comerciales y geográficas en los mercados europeos. No es fortuito que el *Little Bang* en Canadá haya antecedido a la desregulación en Estados Unidos. La cronología de los cambios es importante por dos razones. Primero, las empresas canadienses adquirieron experiencia en productos nuevos en un medio benigno, es decir, cuando las pérdidas pueden tolerarse. Segundo, el reto de la "banca de relación" consiste en coordinar la prestación y la venta de diversos servicios y productos. Para que esto suceda, debe forjarse una cultura de servicios comunes con respecto a lo que en el pasado se consideraban actividades diferentes. La concepción de servicio que debe guiar las acciones de las nuevas empresas de servicios financieros no puede darse de la noche a la mañana.

¿Pueden los bancos estadounidenses y mexicanos desarrollar oportunamente las nuevas habilidades medulares de las empresas para hacer frente a los competidores extranjeros aun cuando se eliminen las restricciones impuestas por las actuales legislaciones de Estados Unidos y Canadá?[19] ¿Qué bancos estarán en mejor posición de competir en mercados en plena transformación a raíz de las nuevas tecnologías y los nuevos competidores?

Cambio económico y desplazamiento de los centros de gravedad de las empresas

Se debe reconocer plenamente el alcance de los actuales vínculos entre Estados Unidos, Canadá y México. La economía canadiense no sólo es el socio comercial más importante de Estados Unidos (el intercambio bilateral en bienes y servicios asciende a más de 160 000 millones de dólares) sino también el lugar preferido para las IED estadounidenses: desde 1985 empresas de ese origen han realizado más de 3 200 adquisiciones y nuevas inversiones.[20] A medida que el comercio intrafirma aumenta en el marco del acuerdo de libre comercio, es natural esperar que los bancos canadienses aprovechen de forma decidida la oportunidad de prestar sus servicios a los clientes estadounidenses, tanto a los cautivos como a los nuevos, en ambos lados de la frontera. Los bancos de Estados Unidos también ven la oportunidad que les ofrece el ALC. Hace poco el Bank of Oregon dio a conocer su intención de iniciar operaciones en la región oeste de Canadá para aprovechar su base de clientes en Vancouver y otras partes de Columbia Británica. Cabe señalar, sin embargo, que ese banco existe por el alto número de nuevos clientes estadounidenses.[21]

Si bien Estados Unidos suele orientar sus operaciones hacia Japón, Canadá es en realidad su socio económico más cercano. De 1983 a 1993 las exportaciones canadienses a Estados Unidos aumentaron 112% y las importaciones, 125%. Desde la firma del ALC las ventas de Canadá al mercado estadounidense afectadas por la liberación aumentaron 33%, mientras que las no afectadas sólo crecieron 9%. Por el contrario, las importaciones afectadas por el acuerdo se incrementaron 28%, frente a

19. G. Hamel y C.K. Prahalad, "The Core Competence of the Corporation", *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1990.

20. Investment Canada, *Informe Anual 1990-1991*, Ottawa, Ministry of Supply and Services of Canada, 1991, p. 34.

21. Alan Freeman, "U.S. Bank to Open in Canada: First Such Entry in Nine Years" (Report on Business), *Toronto Globe and Mail*, 3 de enero de 1992.

El ALC establece que las instituciones financieras del otro país se rigen por las mismas normas de las instituciones nacionales comparables

un magro 1% de las no afectadas; el panorama de los servicios es similar al de las exportaciones: los afectados aumentaron 30% y los no afectados, 1%. El escenario de las importaciones es algo confuso, ya que las liberadas aumentaron 15 y las no liberadas, 21%. El TLC puede incrementar sólo los ya crecientes flujos de comercio e inversiones entre Canadá y México y entre Estados Unidos y México.

Los años ochenta atestiguaron el desmantelamiento de barreras en el sector canadiense de servicios financieros, específicamente la erosión de las fronteras que separan las actividades de la banca, de los bancos de inversión, de las sociedades fiduciarias y de las compañías de seguros (los llamados "cuatro pilares").[22] También se redujeron considerablemente las barreras que limitan la entrada o el crecimiento en territorio nacional de compañías de servicios financieros controladas por extranjeros. Se limitó la participación directa de los bancos extranjeros en el sector bancario canadiense debido a la inaccesibilidad de los privilegios de la banca federal. Con la aprobación de la Ley Bancaria de 1980, las instituciones extranjeras establecieron bancos en calidad de filiales canadienses. Con la ratificación del ALC en enero de 1989, los bancos estadounidenses se liberaron de las limitaciones que aún rigen a los activos de otros bancos extranjeros (los del anexo 2).

El ALC establece que las instituciones financieras del otro país se rigen por las mismas normas de las instituciones nacionales comparables. El concepto de trato nacional entraña que los proveedores estadounidenses de servicios financieros reciben un trato no menos favorable en circunstancias similares que los proveedores canadienses con respecto a las medidas gubernamentales que afectan al sector de servicios financieros. Como consecuencia del ALC:

"Canadá exime a los bancos estadounidenses que pertenecen al anexo 2 del límite máximo de 12% sobre la propiedad del activo interno total y las restricciones asociadas al tamaño de los bancos; también los exenta de que el ministro de Finanzas apruebe las nuevas sucursales. Estados Unidos garantiza a los bancos canadienses los mismos derechos que a los bancos nacionales en las operaciones en su territorio en caso de que se modifique la legislación (la Ley Glass-Steagall) que prohíbe a los bancos realizar actividades en los mercados bursátiles estadounidenses. Mientras tanto, los bancos canadienses y de otro origen pueden comerciar y distribuir en Estados Unidos valores emitidos o garantizados por los gobiernos canadienses o sus dependencias. Los bancos canadienses también pueden continuar de manera indefinida las operaciones interestatales establecidas antes de 1978, cuando los bancos extranjeros en Estados Unidos se sometieron a la misma legislación que los bancos nacionales.

"El ALC genera beneficios más inmediatos a los bancos estadounidenses del anexo 2, ya que se incrementa su acceso al mercado canadiense. Además, la eliminación de barreras a las nuevas sucursales facilita a los bancos estadounidenses realizar en Canadá actividades de menudeo. El ALC conserva las estipulaciones de la Ley Bancaria vigente que limitan la participación accionaria de los bancos del anexo 1 a un máximo de 10% de acciones en circulación; sin embargo, exenta a los accionistas estadounidenses del límite de 25% de acciones extranjeras."[23]

Cuando se negociaba el ALC, algunos observadores canadienses sugirieron que en lugar del concepto de reciprocidad debía regir el de trato nacional en las operaciones de los bancos estadounidenses del anexo 2, puesto que ellos recibirían más beneficios inmediatos con el Acuerdo. Ésta no es una situación exclusiva del sector de los servicios financieros. Por ejemplo, "una controversia internacional importante sobre la reciprocidad en el trato a los inversionistas directos surgió en realidad no de las peticiones estadounidenses de recibir un trato igual en el extranjero, sino de las exigencias extranjeras de trato igual en Estados Unidos. Durante 1988 y a principios de 1989 la Comisión Europea planteó propuestas para fijar una norma de reciprocidad que se aplicara a las operaciones de los bancos extranjeros en territorio de Europa. Estados Unidos consideró que dicha norma obstaculizaría las operaciones de sus bancos en Europa como resultado de lo estipulado en la Ley Bancaria

22. B. McGoldrick, "Canada: Little Bang Brings Down Barriers", *Euromoney*, junio de 1988, pp. 159-162.

23. Industry, Science..., *op. cit.*, p.7.

estadounidense aprobada en 1978. Esa legislación señala que las operaciones de los bancos extranjeros en Estados Unidos están sujetas a las restricciones de la legislación estadounidense para la banca interestatal, que son más estrictas que las que rigen a los bancos estadounidenses en Europa, si bien éstos están sujetos a restricciones similares en su propio territorio. Por la presión de Estados Unidos, la Comisión Europea manifestó en el segundo trimestre de 1989 que aplicaría un trato nacional estándar ... en vez de una reciprocidad estándar a los bancos estadounidenses con operaciones en Europa".[24]

El ejemplo anterior demuestra una vez más que preocuparse por la competitividad de las industrias nacionales obstaculiza la armonización de las reglamentaciones nacionales.

El TLC amplía el alcance geográfico en que los canadienses pueden ejercer sus actividades competitivas. Con el TLC, México permitirá a las empresas canadienses y estadounidenses establecer bancos y empresas bursátiles o de seguros en su territorio en calidad de coinversiones o filiales. Ni las compañías canadienses ni las estadounidenses podrán operar por conducto de una red de sucursales. Además, existen limitaciones en materia de participación. Durante el período de transición, la participación total de los bancos en el mercado aumentará de 8 a 15 por ciento y la de las empresas bursátiles de 10 a 15 por ciento. A determinadas empresas se les limitará su participación, pero verán subir su límite máximo de 1.5 a 4 por ciento después del período de transición; las empresas bursátiles tendrán un límite de 4 por ciento.

Con el TLC, México permitirá a las empresas canadienses y estadounidenses establecer bancos y empresas bursátiles o de seguros en su territorio en calidad de coinversiones o filiales

Las compañías de seguros también tendrán acceso al mercado. Hacia 1994 las empresas extranjeras podrán tener 30% de las acciones en coinversión, 51% en 1998 y 100% en el año 2000. En un principio, la participación de las filiales en el mercado estará restringida a 6%, aumentará a 12% en 1999 y se eliminará después del 1 de enero del año 2000. Las empresas de seguros de Canadá y Estados Unidos que ya operan en el mercado mexicano pueden incrementar su participación a 100% después del 1 de enero de 1996.

Los bancos comerciales mexicanos estarán exentos de las normas patrimoniales relativas a los bancos canadienses que prohíben a una persona física controlar más de 10% de un banco y restringen la propiedad extranjera a 25%. Por otro lado, los bancos mexicanos estarán exentos del límite máximo de 12% de activos sobre el exterior y del requisito de la aprobación del ministro de Finanzas para establecer una filial. Anticipando el crecimiento del comercio entre Canadá y México, Bancomer ya abrió una oficina en Toronto.

Es igualmente importante que a raíz de la globalización de los mercados, las empresas multinacionales de Estados Unidos, Canadá y México tienen que ejercer mayor control por conducto de sus oficinas regionales o centrales sobre sus operaciones y redes de filiales internacionales y norteamericanas. Esto obedece a la necesidad de asegurar la orquestación eficiente en costos y rentable de las estrategias de producción, compra, distribución, ventas y financiamiento de las empresas multinacionales. El liderazgo exige que las compañías canadienses y estadounidenses ejerzan un control centralizado en la organización multinacional mediante políticas comunes, sistemas de administración uniformes, decisiones clave de personal y estrategias a largo plazo. En esta arena global, Canadá no es más que una pieza del "engrane" empresarial multinacional. En ningún otro sector es esto más importante que en el de los servicios financieros, donde se precisa la centralización debido a las exigencias de control de los riesgos de las divisas y el efectivo. En los mercados globales actuales no hay finanzas internacionales, sólo finanzas.

El Bank of Montreal, el décimo banco más grande de América del Norte, propietario de The Harris Bank of Chicago, ilustra la pujante actividad de los bancos canadienses. El de Montreal desea no sólo estar presente en el mercado estadounidense, sino que espera que en un futuro cercano 50% de sus ingresos procedan de ese país. Para lograrlo, no se limitará a hacer crecer sus

24. E.M. Graham y P.R. Krugman, *Foreign Direct Investment in the United States*, Institute for International Economics, Washington, 1989.

negocios actuales, sino que hará adquisiciones para desarrollar redes de sucursales regionales y nacionales. En su Informe Anual de 1990 se señala explícitamente lo siguiente:

"América del Norte es nuestro principal mercado. En el extranjero seleccionaremos regiones de importancia estratégica para el comercio y la inversión que afecten a nuestros clientes de Norteamérica. Daremos prioridad a tres grupos. Primero que todo, las personas físicas y empresas pequeñas y medianas en los mercados de Canadá y Estados Unidos. Segundo, los segmentos seleccionados entre grandes empresas nacionales y transnacionales de Canadá y Estados Unidos, incluidas sus operaciones internacionales. Tercero, las personas físicas, las empresas y las instituciones con inversiones en América del Norte y localizadas en mercados seleccionados en el extranjero."

La estrategia de los principales bancos canadienses es capitalizar las nuevas oportunidades y las circunstancias cambiantes de América del Norte. Los párrafos que se presentan a continuación, tomados de informes anuales recientes de cuatro de los principales bancos canadienses, reflejan la estrategia del Bank of Montreal frente a América del Norte.

"Con un activo de 125 900 millones de dólares, el Royal Bank es la institución financiera más grande de Canadá y el tercer banco más importante de América del Norte."

"El grupo empresarial CIBC es una institución financiera líder en América del Norte, con oficinas en los principales centros financieros del mundo... Cerca de seis millones de clientes particulares y empresariales dependen de los servicios de sus más de 1 630 sucursales, agencias y filiales en Canadá y otros 23 países. El CIBC da empleo de tiempo completo a 35 000 personas y de medio tiempo a más de 13 500 trabajadores. Su capital social de 114 000 millones de dólares hace de él uno de los diez más grandes de América del Norte."

"En los últimos 158 años, el Scotiabank se ha convertido en una de las instituciones financieras más importantes de América del Norte, con un capital social de más de 87 000 millones de dólares."

El TD incrementó "considerablemente la participación de los accionistas, fortaleciendo así su posición como el banco más conservadoramente capitalizado de América del Norte. El crecimiento se reflejó en las operaciones transfronterizas con Estados Unidos, donde el TD se ha convertido en un protagonista importante. Esta conexión debe ser cada vez más útil a los clientes de ambos lados de la frontera que se están integrando al mercado norteamericano."

La forma en que los bancos canadienses y extranjeros decidan entrar en el mercado será fundamental para que se presenten nuevas oportunidades para los bancos pequeños de Estados Unidos. Los inteligentes banqueros de ese país sabrán establecer alianzas estratégicas debido a las ventajas inherentes de éstas.

Los bancos canadienses serán excelentes socios. En el cuadro 2 se aprecia que sólo 15 bancos norteamericanos figuran entre los mejores del mundo, según los expertos de *Euromoney*. La tercera parte de los bancos de la lista son canadienses, cuya clasificación confirma su excelente administración y superioridad crediticia con respecto a la mayoría de los centros monetarios y los bancos regionales de Estados Unidos.

Los canadienses pueden alcanzar el éxito en el entorno creado por el TLC. Los bancos estadounidenses han operado en Canadá desde que en 1980 se modificó la Ley Bancaria canadiense. Los resultados de esos bancos no han sido impresionantes hasta ahora en función de su participación en el mercado o rentabilidad. Más aún, los representantes de la fuerte industria estadounidense de la banca de inversión consideran difíciles los mercados canadienses; incluso, algunos bancos se han retirado. A principios de los noventa, tanto el Merrill Lynch como el Prudential-Bache vendieron sus operaciones de menudeo. Los canadienses no tendrán que enfrentarse a competidores estadounidenses desconocidos en los mercados de América del Norte.

Nuevas oportunidades

Las oportunidades para los bancos competitivos en el espacio norteamericano varían según los segmentos del mercado: financiamiento a las exportaciones, empresas transnacionales, pequeñas y medianas empresas y banca al menudeo

Exportaciones

El incremento comercial propiciado por el ALC se repetirá en el comercio canadiense-mexicano y mexicano-estadounidense con la aprobación del TLC. Los bancos canadienses tienen experiencia en materia de financiamiento a las exportaciones y están desarrollando activamente esa capacidad en México mediante oficinas representativas y agentes de otras oficinas; se establecerán en México para incrementar su participación en las exportaciones mexicanas a Canadá y no se contentarán con financiar las exportaciones canadienses a México.

Empresas transnacionales

La vitalidad de la economía mexicana aunada al entorno que propiciará el TLC puede incrementar las actividades de las transnacionales canadienses sólo en el escenario mexicano. Conforme la economía mexicana siga avanzando, aumentará la demanda de bienes y servicios en los que las compañías canadienses son competitivas. Esto será más evidente a medida que México desarrolle su infraestructura para mejorar su competitividad general. Para competir frente a las empresas estadounidenses y canadienses, México tendrá que enriquecer su red de telecomunicaciones, habilitadoras clave de las empresas nacionales en el

mercado mundial de los noventa. La Northern Telecom tiene mucho que ofrecer y la Systemhouse declaró públicamente que vislumbra un gran futuro en las telecomunicaciones mexicanas.[25] En el mismo tenor, la avanzada tecnología de la Spar Aerospace también tendrá una gran demanda.

Los servicios de transporte deben mejorar su calidad a fin de incrementar el flujo de recursos, tanto humanos como físicos, para las empresas mexicanas en desarrollo, así como el flujo de bienes a los mercados de América del Norte. La Bombardier y otras empresas canadienses activas en el sector de transportes y que cubren distancias considerables en terreno difícil tendrán un floreciente mercado para sus servicios.

Al igual que con los bancos transnacionales, los canadienses seguirán a sus clientes en estos nuevos mercados. La pregunta es ¿cómo?

Pequeñas y medianas empresas

Quizá todavía más importante para el crecimiento de Canadá y México sea el desarrollo de las empresas medianas y pequeñas. El aumento del comercio intraindustrial a partir del ALC ha puesto de manifiesto que las empresas especializadas pueden prosperar; el éxito de las canadienses en los mercados especializados del acero y de productos de madera confirma esa tendencia. La especialización ha permitido a las empresas canadienses usar sus conocimientos para incrementar el valor agregado de sus productos. Las compañías especializadas que atienden a los mercados en crecimiento serán los motores del desarrollo económico de Canadá y México. Debe señalarse que la racionalización de muchas empresas grandes y dispares crea oportunidades para las pequeñas y medianas.

Desde el punto de vista de los banqueros, este sector ameritará cada vez más atención. Las transnacionales, con acceso a créditos y cuyos directores ejecutivos son expertos en materia de financiamiento, constituyen un mercado difícil para los bancos comerciales. En el futuro, éstos obtendrán utilidades si satisfacen las necesidades cada vez más complejas de este segmento. Conforme se abra el mercado mexicano, las pequeñas y medianas empresas canadienses encontrarán oportunidades en sectores antes protegidos, como los de vehículos automotores y alimentos procesados. El éxito reciente de la Connors Brothers, compañía enlatadora de sardinas de Nueva Brunswick, es una muestra del futuro de las empresas canadienses. Las reducciones arancelarias al amparo del GATT hicieron posibles las exportaciones iniciales y con el TLC desaparecerán los aranceles en diez años. Se prevé que el mercado mexicano podría quintuplicar fácilmente el tamaño del mercado canadiense. Además, esta emprendedora compañía considera a México como un trampolín para el mercado de Sudamérica, donde sus productos son considerados como el "plato fuerte" y no como un mero "refrigerio".[26]

La experiencia internacional de los bancos canadienses puede ofrecer una ayuda considerable a las empresas de esa nacionalidad que tratan de aprovechar las nuevas oportunidades norte-sur. Son precisamente esas empresas pequeñas que se norteamericanizan las que más necesitan la información compleja y los productos de ingeniería financiera de los bancos. Dar servicio al mercado canadiense exige incrementar la atención en México.

La banca al menudeo

La creación de bancos regionales y superregionales fuertes, así como el valor atribuido a las redes mexicanas del Citibank, ratifican la importancia de la banca al menudeo. En este sector los bancos canadienses tienen ventajas competitivas importantes en los mercados estadounidense y mexicano. Saben cómo manejar las redes nacionales de sucursales, cuentan con los sistemas y la experiencia técnica y conocen a fondo cómo administrar estratégicamente un sistema amplio de sucursales. No todas las sucursales desempeñan la misma función estratégica. La meta es incrementar lo más posible los ingresos mediante un sistema que aumente al máximo también los flujos entre ahorradores y prestatarios y que se otorguen los servicios adecuados a cada sucursal en particular. Los cajeros automáticos, como parte de las redes particulares y colectivas, deben incluirse en la estrategia de la expedición de servicios, al igual que el principal objetivo de las operaciones en Europa y Asia es respaldar las estrategias orientadas a América del Norte.

Además de la experiencia en el manejo de sistemas de sucursales que algunos bancos regionales de grandes mercados, como el de California, podrían emular, los bancos canadienses aportan sus redes internacionales. Los canadienses no están recortando sus operaciones internacionales; más bien las están ajustando para mantener su presencia en Europa y en Asia, tan necesaria para ser competitivos en América del Norte. Los bancos canadienses no se preguntan si deben internacionalizarse, sino cómo hacerlo. Haber desarrollado siempre sus estrategias en un marco multinacional o mundial les da la fuerza competitiva necesaria con respecto a los competidores meramente regionales.

Las sucursales de los bancos canadienses diferirán de los bancos locales estadounidenses y mexicanos de la misma forma que las filiales locales de la NBC, la CBS, la ABC y el PBS difieren de sus competidores exclusivamente locales. La sucursal estadouniden-

25. "Systemhouse Sees Big Future in Mexican Telecommunications", Informe Especial del *Financial Post*, 12 de junio de 1993.

26. "N.B. Processor Fishes for Sardine Sales: Connors Hopes for NAFTA Stimulus" (Report on Business), *Toronto Globe and Mail*, 20 de septiembre de 1993.

se salvará las diferencias locales, pero brindará acceso inmediato a una gama más amplia de productos y servicios mediante los mercados electrónicos. La sucursal no será un mero receptor pasivo de información, sino también una fuente importante de información para toda la empresa en general, dado que los bancos canadienses se han convertido en empresas transnacionales, para usar el término acuñado por Christopher A. Bartlett.[27]

Mientras que el Bank of Montreal goza de una presencia preponderante en el mercado al menudeo de Estados Unidos gracias al Harris Bank, los demás están lejos de ser participantes insignificantes en las clasificaciones de *Fortune* de 1989 (4 de junio de 1990) basadas en el activo total; las cifras relativas al activo de Estados Unidos colocarían a todos los bancos canadienses entre las primeras 25 instituciones de ahorro de aquel país. Entre los bancos comerciales, dos se encontrarían entre los primeros 50 y entre los 75 bancos más grandes, con base únicamente en su activo. Además, los bancos canadienses están representados en los principales centros comerciales de Estados Unidos. Esta presencia en el mercado se combina con la estabilidad financiera de los bancos canadienses para brindar una sólida plataforma de crecimiento en el fragmentado mercado estadounidense. La presencia en los mercados comerciales representa una cabeza de playa natural para la penetración de la banca canadiense al menudeo, como lo ha demostrado el Bank of Montreal en la región oeste central. La combinación de la experiencia en las bancas al menudeo y comercial, aunada a las fuertes tasas de capital y solvencia, hará de los canadienses competidores formidables en las regiones y en las industrias en que incursionen.

Cooperación contra competencia

La creciente importancia de México entre las empresas canadienses, tanto en función del comercio como de la inversión, impide que los bancos canadienses se den el lujo de pasar por alto el mercado mexicano. Más aún, México puede ser considerado como la plataforma para pasar de una estrategia orientada a América del Norte a una dirigida al hemisferio occidental. En muchos sentidos, el Scotiabank lleva la delantera, pues ha establecido una alianza estratégica al adquirir una participación de 5% en el Grupo Financiero Inverlat de México, con opción de incrementarla a 10% al aprobarse el TLC. Vale la pena analizar dos factores de esa alianza. Primero, fue el banquero mexicano Agustín Legorreta quien al parecer emprendió la búsqueda de un socio extranjero. Los banqueros canadienses,

La creciente importancia de México entre las empresas canadienses, tanto en función del comercio como de la inversión, impide que los bancos canadienses se den el lujo de pasar por alto el mercado mexicano

hartos de la deuda mexicana, lo recibieron con frialdad. Sin embargo, Legorreta despertó el interés de Cedric Ritchie, presidente del Scotiabank, quien cerró el trato. Segundo, el Scotiabank no desea colocar el activo mexicano en sus libros, pero reconoce la necesidad de dar servicio a sus clientes internacionales en México, según afirmó el director de operaciones en ese país, quién además señaló que la alianza aumenta considerablemente la capacidad del Scotiabank: "El Citibank es el propietario total de 14 sucursales en la Ciudad de México, pero si alguno de sus clientes quiere hacer negocios en Tijuana no podrá ayudarlo. Nosotros sí."[28]

El socio mexicano recibe algo más que capital. El Scotiabank y el ScotiaMcLeod transferirán tecnologías y productos como parte del trato. El resultado de esta cooperación incluye varias coinversiones y participaciones en fusiones y adquisiciones. Cabe señalar que esa transacción renovó el interés en América Latina del Scotiabank, que también tiene una participación de 20% en el Banco Sudamericano de Chile.

Sigue siendo una interrogante cómo participarán en el mercado mexicano los otros bancos canadienses. Sin embargo, éstos suelen ser cautos y las alianzas ofrecen muchas ventajas. Las alianzas con los bancos de Canadá, habida cuenta de sus redes

27. Christopher A. Bartlett, "Building and Managing the Transnational: The New Organizational Challenge", en Michael E. Porter, (ed.), *Competition in Global Industries*, Harvard Business School Press, Boston, 1986. Las complejidades de la reglamentación de las transnacionales se analizan en Christopher A. Bartlett y Sumantra Ghoshal, *Managing Across Borders: The Transnational Solution*, Harvard Business School Press, Boston, 1989.

28. "Modernizing Mexico's Financial Sector: Banking on New Partnerships", *Financial Post*, 18 de mayo de 1993.

internacionales, ofrecen a los bancos mexicanos una forma de competir con los poderosos bancos estadounidenses, como el Citibank. El siguiente apartado ofrece algunos lineamientos que pueden servir a los bancos tanto canadienses como mexicanos para ganar competitividad internacional y buscar nuevas oportunidades en el mercado de Canadá, México y Estados Unidos.

Guía para establecer una alianza estratégica

Buscar un socio

La independencia ya no es viable. Los ejecutivos de los bancos mexicanos deben trabajar mucho para igualar las ventajas competitivas de sus poderosos rivales norteamericanos. Para muchos bancos, simplemente no es realista la posibilidad de lograr esa fuerza competitiva a corto y mediano plazos. Por ello, es imperativo realizar alianzas estratégicas o fusionarse con otros que puedan acercar las economías de escala y de alcance al socio menos poderoso. Las empresas de televisión saben que para trasmitir una programación de primera es necesario aliarse con los más fuertes.

En una alianza se debe buscar un incremento de ingresos

El nuevo entorno obliga a adoptar medidas perentorias. Primero, es imperativo crecer para enfrentar los cambios radicales que se avecinan en el sector industrial. El crecimiento es posible sólo si se logra restablecer la rentabilidad, ya que ésta es necesaria para generar el capital indispensable. Más aún, la rentabilidad y la creación de accionistas son fundamentales para atraer nuevas inversiones de capital. Esto significa que el socio ideal debe ayudar a incrementar los ingresos.

Las extensas líneas de productos que ofrecen los socios poderosos permiten una mayor afluencia de ingresos. Sin embargo, la distribución de los nuevos productos puede generar problemas importantes si no se cuenta con el soporte técnico de sistemas y personal. El socio debe estar en condiciones de brindar ese apoyo para que la alianza pueda capitalizar las nuevas oportunidades.

La alianza debe reducir costos

La rentabilidad también debe mejorar al reexaminar los costos asociados a la prestación de servicios. Pueden abatirse los costos aprovechando las economías de escala en diversas operaciones secundarias. Las fusiones eliminarán la costosa duplicación de servicios, como el pronóstico económico general. Al elegir al socio, debe tenerse en mente lo que se sabe hacer mejor. El objetivo es eliminar trabajo que no crea un valor para dirigir la atención hacia lo que se sabe hacer y que sí crea un valor. Idealmente, esto permite distraer capital para reducir o redirigir el capital empleado.

Quizás la forma más importante de reducir costos consista en aplicar mejores sistemas. Los sistemas computarizados mejoran la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios. Se ganará eficacia al tener acceso a la experiencia que sólo los socios poderosos tienen. Por tanto, las bases de datos y los sistemas especializados deben centralizarse y estar al alcance del personal. La eficiencia aumenta porque se presta un servicio de mayor calidad en menor tiempo. El ahorro de tiempo conduce a la reducción de los costos unitarios.

¿Socios nacionales o internacionales?

Sería muy costoso y prolongado tratar de fusionar bancos nacionales con socios verdaderamente grandes. A pesar del éxito de los bancos estadounidenses superregionales, no serán los primeros mientras no cuenten con redes internacionales extensas que rivalicen con los bancos canadienses y el centro monetario. Es prioritario infundir credibilidad para competir en este entorno. La selección del socio será limitada y la oportunidad de las acciones será importante a medida que las salidas recientemente encontradas por los bancos más importantes alteren la dinámica competitiva.

Centro monetario contra socio extranjero

¿Qué se espera de un socio? Los bancos canadienses suelen crear sucursales nacionales y están acostumbrados a la necesidad de conceder a la administración nacional la suficiente autonomía estratégica para ser un banco local. Las similitudes entre canadienses y mexicanos en relación con Estados Unidos también debe suavizar los espinosos problemas inherentes a una nueva relación. Por tanto, los ejecutivos de los bancos mexicanos podrían obtener importantes beneficios de la formación de alianzas estratégicas con los bancos canadienses.

¿Qué se aporta a la sociedad?

También es muy importante considerar lo que se aporta a la sociedad. Si todas las ventajas de la fusión recaen sólo en una de las partes, el poder de negociación se limita de manera considerable. Los intercambios de personal y tecnología deben ser bilaterales para que la transferencia de tecnología sea benéfica. Si el socio potencial no propone intercambios bilaterales para beneficiarse con la experiencia de la otra parte, el futuro de esta última en la nueva estructura seguramente será limitado. Así, es mucho más probable que los bancos canadienses valoren la experiencia mexicana que los estadounidenses, que creen conocer México.

Canadá: entre el libre comercio y las barreras interprovinciales

MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES*

A medida que avanzaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la necesidad de conocer mejor el complejo sistema político y económico de Canadá se tornó más imperiosa. También se hizo más evidente que el conocimiento en México acerca de Estados Unidos es muy superior al que se tiene sobre el otro socio norteamericano. El proceso negociador marcó en gran medida cuáles eran los espacios de información que se debían alimentar de inmediato. Junto con el TLC, en vigor desde el 1 de enero de 1994, se tejió una red de vínculos económicos, políticos y sociales cuyo crecimiento difícilmente se detendrá en el futuro.

Según información de la embajada de Canadá en México, el número de misiones registradas provenientes del país boreal se triplicó de 952 en 1988 a 2 931 en 1991; al año siguiente, además, se atendieron 7 762 consultas comerciales acerca de México. Estos datos ilustran el creciente interés en este país, pero muchos otros canadienses lo visitaron sin pasar por los canales oficiales y han establecido un inmenso circuito de *homologación profesional* que abarca partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, pequeños y medianos empresarios, comunicadores, profesionistas y otros actores sociales.

Se requiere conocer con mayor detalle los aspectos indispensables para el buen entendimiento profesional de ambos países, lo cual supera en mucho el deseo llano de hacer "buenos negocios". Uno de los puntos que urge comprender a fondo es el de la práctica económica y política enmarcada en los principios del federalismo canadiense, de importancia clave en el desarrollo histórico de un país donde las prioridades regionales y la fuerza de las provincias son rasgos centrales del sistema nacional.

El federalismo de Canadá tiene ciertos aspectos económicos que se deben considerar para que la relación comercial de México con ese país se sustente en estrategias más claras. En términos generales, los canadienses han mostrado mayor preocupación por entender los procedimientos para invertir en México o realizar ciertas operaciones de coinversión, mientras que los mexicanos han manifestado menor inquietud con respecto al país septentrional.

La existencia de más de quinientas barreras interprovinciales en el territorio de Canadá, con un costo estimado de más de 6 500 millones de dólares canadienses (unos 4 800 millones de los estadounidenses), es un hecho muy importante para entender su economía. En julio último varios periódicos canadienses (*The Globe and Mail* y *Le Devoir*) publicaron una serie de noticias sobre las barreras interprovinciales, presentes desde 1867.

Gran cantidad de funcionarios públicos, especialistas, comerciantes e industriales opinan que fue más sencillo negociar el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) que remover, incluso gradualmente, esos obstáculos internos. En un estudio reciente de la Asociación de Industriales de Canadá se concluyó que el costo estimado de las barreras interprovinciales equivale a más de 1% del PNB.

En 1993 el gobierno canadiense inició un proceso negociador –con la participación de organismos federales y provinciales– a fin de reducir dichas barreras. En marzo se llevaron a cabo pláticas preliminares en Montreal y Quebec, mientras que en julio comenzó oficialmente la negociación que pretende llegar

* *Instituto de Investigaciónes Económicas de la UNAM y Presidenta de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses.*

a un acuerdo en junio de 1994. En ese documento se pretende establecer un *modus vivendi* entre las provincias y los territorios para que exista igualdad en el trato y libre movimiento de personas, bienes, servicios y capital, sin importar el origen provincial, objetivo pendiente desde que Canadá se proclamó confederación el siglo pasado.

En un análisis de la Conferencia de las Fronteras de Canadá se plantean serias dudas sobre el éxito de la negociación, ya que algunos ministros provinciales consideran que eliminar las barreras entraña graves dificultades políticas por los "grupos de interés en cada provincia que se benefician de ellas y presionan para mantenerlas".[1] Otros funcionarios opinan que "muchos hombres de negocios se han enriquecido gracias a ese proteccionismo",[2] en tanto que el dirigente de la Asociación de Industriales de Canadá, Stephen Van Houten, admite que algunos miembros de la organización lo aceptan porque obtienen dividendos.[3]

Ciertos tipos de barreras interprovinciales explican por sí solos las diversidad de intereses económicos que se entrecruzan en torno a ellas. Los consumidores pagan cerca de 500 millones de dólares canadienses adicionales por la compra de vino y cerveza debido a que los monopolios del Estado –que fijan precios y distribución– no venden los mismos productos en todo el país por las restricciones provinciales impuestas a la circulación. No es raro que algunas marcas nacionales de cerveza y bebidas alcohólicas se conozcan mejor en Estados Unidos que en Canadá.

Esta clase de limitaciones interprovinciales datan desde los años veinte. Es frecuente escuchar afirmaciones como que la provincia de Nueva Brunswick amenaza con aplicar represalias contra la de Ontario por el trato discriminatario que recibe la cerveza Mooshead en las tiendas de esta última provincia. También es común que en las regiones estadounidenses próximas se conozcan mejor los productos de algunas provincias que en otras de Canadá, sobre todo cuando se trata de pequeñas industrias.

Las barreras entre provincias prácticamente obligaron a los grandes productores de cerveza a tener plantas en cada entidad federativa, lo que en los últimos años se tornó cada vez más oneroso debido a la recesión económica. La compañía cervecera Labatt, por ejemplo, decidió cambiar de estrategia para producir su reciente novedad Labatt Ice en sólo tres provincias y dirigirla a la exportación. Muchas cervecerías pequeñas no pudieron sostenerse, con lo cual se generó una pérdida masiva de empleos.

Ante las repetidas afirmaciones de que el comercio interprovincial debe descansar en estándares aceptados por todas las

Las barreras entre provincias prácticamente obligaron a los grandes productores de cerveza a tener plantas en cada entidad federativa, lo que en los últimos años se tornó cada vez más oneroso debido a la recesión económica

provincias, que los certificados y títulos profesionales se deben reconocer sin importar la provincia emisora o que la longitud del recorrido de los transportes comerciales debe dejar de depender de los designios de cada provincia, es evidente que el tema encierra problemas económicos y políticos de importancia.

Tres asuntos internacionales agudizaron la situación: las negociaciones del sector agrícola en la recién terminada Ronda de Uruguay del GATT, la continuidad del ALC y la futura aplicación del nuevo acuerdo trilateral, pues las barreras interprovinciales frenan la actividad comercial interna y restan competitividad internacional. Según declaraciones oficiales, este país desembolsa más de 745 millones de dólares canadienses por las barreras internas del comercio agrícola. De igual modo, las empresas que operan en su territorio se enfrentan con problemas de competitividad por causas como las restricciones impuestas a la movilidad profesional.

En algunas provincias como Quebec, por ejemplo, la industria de la construcción se sujeta a la regla de que únicamente se puede ocupar a trabajadores locales sindicalizados; la oferta de trabajo está en manos de la Comisión de Construcción de Quebec y los sindicatos. En opinión del gobierno federal, esa provincia es una de las más proteccionistas en cuanto a compras gubernamentales y movilidad de mano de obra.

1. Stelios Loizides y Michael Grant, *Barriers to Interprovincial Trade: Implications for Business Highlights*, Conferencia de las Fronteras de Canadá, 1992.
2. *Le Devoir*, 30 de junio de 1993.
3. *Ibid.*

Junto con las restricciones en la distribución de mercancías y la oferta de servicios profesionales, sobresalen las impuestas a los transportes. Muchos empresarios del sector afirman que resulta más sencillo distribuir mercancías en México y Estados Unidos que en Canadá. Apenas en julio último, Ontario aceptó que parte de los transportes provenientes de Columbia Británica traspasaran la frontera; asimismo el gobierno de Ontario, con el predominio del partido Nueva Democracia, permitió que los tráilers de 25 metros de largo entren en su jurisdicción, mientras que las provincias del Atlántico insisten en un límite máximo de 23 metros.

Una tarea inconclusa

Frente a tamañas dificultades, cabe preguntarse si en el pasado hubo intentos de cambio. La respuesta es que en varias ocasiones el gobierno federal y algunos provinciales pretendieron derrumbar las barreras internas. Para ello se creo en 1985 la Comisión Real sobre la Unión Económica y las Perspectivas de Desarrollo de Canadá, con la tarea de analizar los aspectos económicos del federalismo y las implicaciones del ALC.[4]

Desde 1988 el gobierno federal redobló su empeño de terminar con la estructura proteccionista interna. En 1991 el ministro de comercio, Michael Wilson, pronunció un discurso ante la Asociación de Industriales en que señaló los lineamientos principales de la posición oficial. Aun con el creciente reconocimiento de que las barreras interprovinciales eran un obstáculo para el ALC, hasta 1992 los avances en la materia eran escasos.

Varias circunstancias contribuyeron a pasar de las declaraciones a las propuestas. El ahondamiento de la crisis económica de Canadá, la pérdida de popularidad del entonces primer ministro Brian Mulroney (así como del gobernante Partido Conservador) y la creciente convicción de que muchos de los problemas nacionales eran resultados del acuerdo comercial con Estados Unidos, propiciaron que en el *Informe del Consenso sobre la Constitución (Repport du Consensus sur la Constitution)* del 28 de agosto de 1992 se incluyera el apartado "La Unión Económica y Social de Canadá" y se considerase el funcionamiento de un mercado común dentro del país.

En ese documento se plantea lo que sería un inicio de reforma en el régimen de barreras interprovinciales y, por primera ocasión, se alude a la necesidad de modificar de manera radical las políticas comercial y fiscal. Dicho aserto extrañó el intento de emprender una serie de cambios políticos y económicos que se deseaba plasmar en la reforma constitucional; tal documento fue la base para el voto negativo de la mayoría de la población.

A principios de 1993 se abrió una nueva negociación de doble vía para hacer los cambios con base en un intercambio de opiniones en los planos federal y provincial, de suerte que las barreras interprovinciales pasaron a discutirse en los órganos decisorios gubernamentales al formar parte del paquete rechazado en el referéndum constitucional de 1992.

Orientaciones provinciales

La forma de gobernar en Canadá representa la suma de intereses federales y provinciales. Uno de los elementos más relevantes en la historia del país ha sido el peso de las provincias, cuyo poder económico y político se reflejó por años tanto en el marco constitucional cuanto en la práctica cotidiana.

Como resultado de la agregación paulatina de provincias y territorios, donde los más antiguos son Quebec y Ontario, la tarea de impulsar el desarrollo económico de las nuevas entidades federativas significó la atribución de poderes provinciales especiales cuya prioridad fue el avance regional. Por mandato constitucional cada provincia debe fortalecer su territorio y emprender para ello una serie de estrategias entre las cuales figuran las barreras interprovinciales. Cada provincia decide su estrategia económica, orientación social, política educativa, atracción de la inversión extranjera y, en ciertos casos –como en Quebec– su política fiscal (aparte de la federal). Algunas provincias tienen también una política exterior propia y cuentan con delegaciones para fines provinciales específicos y una política comercial congruente con ello; Quebec, en especial, sigue este patrón.

Durante los últimos años se han intensificado las críticas a la política federal. Se señala que el gobierno central no necesariamente atiende las necesidades económicas y sociales de las provincias. Esta consideración ha sido, desde luego, un excelente "caldo de cultivo" para sostener prácticas proteccionistas como las barreras interprovinciales.

Para apreciar la magnitud del comercio interprovincial basta señalar que en 1979 las transacciones respectivas ascendieron a 443 870 millones de dólares canadienses. La mitad correspondió a servicios, un tercio a manufacturas y alrededor de 10% a productos del sector primario. Cabe destacar que en ese año dos tercios de la producción se vendió en la provincia de origen, un quinto se envió a otras provincias y alrededor de 15% se exportó (véase el cuadro1). En la actualidad el comercio interprovincial es tan importante como el exterior; de ahí la pertinencia de analizar el peso económico de las barreras interprovinciales.

La proporción del comercio de productos primarios que correspondió a las exportaciones (32%) fue mayor que la del inter-

4. Acerca de esta Comisión véase Teresa Gutiérrez Haces, "Experiencias y coincidencias de una vecindad bajo el libre cambio: Canadá, México, Estados Unidos" en *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá: ¿alternativa o destino?*, Siglo XXI Editores, México, 1992.

C U A D R O 1

CANADÁ: DESTINO DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS, 1979 (MILES DE DÓLARES CANADIENSES Y PORCENTAJES)

	Valor total		La provincia productora		El resto del país		Exportaciones	
		%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Bienes primarios	44 036 860	10	19 950 220	45	10 069 840	23	14 016 800	32
Manufacturas	158 804 590	36	69 652 570	44	43 796 010	28	45 356 010	28
Servicios	241 029 450	54	198 478 140	82	33 598 080	14	895 230	4
Total	*443 870 900*	*100*	*288 080 930*	*65*	*87 463 930*	*20*	*68 326 040*	*15*

Fuente: Statistic Canada, *Interprovincial Trade Flow*, Input-Output Division, 1979

cambio interprovincial (23%), mientras que en el caso de las manufacturas ambos destinos tuvieron una ponderación de 28%. En cambio, la gran mayoría de las transacciones de servicios (82%) se realizó en la misma provincia oferente. Cerca de dos tercios del comercio interprovincial se concentra en Ontario y Quebec, provincias que también han tenido mayor presencia en la relación comercial con México durante los últimos veinte años.

La provincia de Ontario, beneficiaria principal del Pacto Automovilístico suscrito con Estados Unidos en 1965, controla desde los años setenta cerca de 40% del comercio interprovincial; Quebec opera 25% y Alberta alrededor de 17% (gracias a sus ventas de gas y gasolina). Esta concentración geográfica del intercambio ha suscitado enormes disputas. Así, mientras que Ontario se declaró contra el ALC, Quebec se pronunció en favor como parte de una estrategia para reforzar su posición de sociedad distinta mediante los vínculos con el poderoso vecino del sur.

Esta distribución tan dispar del comercio genera también políticas proteccionistas específicas. Es posible que en términos cuantitativos los efectos de las barreras interprovinciales no reflejen por completo las repercusiones en cada una de las provincias. Algunas de ellas dependen en gran medida del comercio interprovincial y las barreras afectan directamente su economía interna; otras, como el territorio de Yukón, tienen una orientación exportadora y las barreras que levantan provincias como Quebec o Terranova afectan poco su estrategia comercial.

En el cuadro 2 es interesante destacar que Ontario, Quebec, Columbia Británica y Alberta fueron las provincias con mayor grado de atención interna de sus requerimientos de bienes; la Isla Príncipe Eduardo, Terranova y el territorio de Yukón figuraron, en términos proporcionales, como las principales demandantes de bienes de otras provincias, y Ontario, Nueva Brunswick y Nueva Escocia encabezaron la lista de provincias con las mayores adquisiciones relativas de bienes del exterior. Quebec y Ontario se distinguieron por consumir un alto porcentaje de los bienes fabricados en su propio territorio; a Manitoba y la Isla Príncipe Eduardo correspondieron los mayores envíos relativos de bienes hacia otras provincias, mientras que el territorio de Yukón, Terranova y Saskatchewan hicieron los mayores envíos proporcionales de bienes hacia el exterior (véase el cuadro 3).

El comercio entre las provincias canadienses, así como el peso de las barreras respectivas, se aprecia con más claridad en los cuadros 4 y 5, donde se presenta el intercambio de cada una con las demás y con los mercados del exterior. La información estadística, aunque referida a un año relativamente lejano, permite ponderar la importancia de los aspectos regionales en la política económica de Canadá, al igual que la situación específica de cada provincia en relación con las otras, la de su comercio exterior y la de sus vínculos con el poder federal. Para los fines de este trabajo, es pertinente destacar que las discrepancias interprovinciales residen mucho más en las ventas que en las compras.

De esta primera aproximación se concluye, sin duda, la importancia de conocer mejor los matices, los conflictos y las particularidades provenientes de las diversas posiciones provinciales, sobre todo frente al comercio con México, el cual resulta afectado por esta compleja trama de intereses regionales. Si los inversionistas canadienses deben tomar en cuenta las oportunidades y restricciones nacionales de México, los negociantes mexicanos deben estudiar con mucho cuidado las limitantes y las ventajas que ofrece cada provincia de Canadá.

Tradicionalmente los aranceles han servido para proteger el desarrollo industrial. En una economía con tanta influencia regional como la de Canadá, sin embargo, las barreras interprovinciales afectan de manera negativa la política de comercio exterior. A menudo los empresarios canadienses se han orientado hacia los mercados foráneos como estrategia para evadir las restricciones del comercio interprovincial. Aunque estas

C U A D R O 2

CANADÁ: ORIGEN DE LOS BIENES POR PROVINCIAS, 1979 (MILES DE DÓLARES CANADIENSES Y PORCENTAJES)

	Valor total	De la provincia Valor	%	Del resto del país Valor	%	Del exterior Valor	%
Terranova	2 576 130	638 090	25	1 526 240	59	411 800	16
Isla Príncipe Eduardo	601 020	147 800	25	391 900	65	61 340	10
Nueva Escocia	5 786 830	1 650 180	29	2 156 050	37	1 890 620	33
Nueva Brunswick	5 109 040	1 148 770	22	2 197 990	43	1 762 880	34
Quebec	50 593 240	922 850	43	12 564 480	25	16 105 890	32
Ontario	87 302 180	40 001 260	46	14 797 690	17	32 503 300	37
Manitoba	7 092 600	2 142 550	30	3 214 940	45	1 735 110	24
Saskatchewan	6 400 660	1 681 270	26	3 339 230	52	1 380 170	22
Alberta	21 555 330	10 186 630	47	7 047 430	33	4 321 280	20
Columbia Británica	22 085 430	6 882 080	45	6 238 300	28	5 965 050	27
Yukón y Territorios del Noroeste	664 730	201 310	30	391 640	59	71 780	11
Total	*209 767 190*	*89 602 780*	*43*	*53 865 850*	*26*	*66 298 620*	*32*

Fuente : Statistic Canada, *Interprovincial Trade Flow*, Input-Output Division, 1979

barreras contribuyeron a fortaler grupos de poder económico provinciales, como la Quebec Inc., la Lavalin y la Bombardier, éstos han buscado en el exterior opciones para resarcir la pérdida de competitividad. Esta preocupación ha existido desde hace largo tiempo. En 1937, por ejemplo, en el Informe de la Real Comisión sobre Dominios y Relaciones Provinciales se asentó que:

"Los estados miembros de una federación al principio pueden imponer barreras arancelarias y otras restricciones en el comercio con los demás estados y provincias. Después pueden alcanzar una fase de desarrollo en la que necesariamente habrá presiones políticas en favor de algunas formas de proteccionismo local. Los propósitos de cada provincia de incrementar sus ingresos, impulsar nuevas industrias, garantizar el empleo en épocas de depresión y proteger tanto el salario cuanto las condiciones laborales frente a la 'competencia desleal' o el '*dumping* social', podrían en cualquier momento reforzar las exigen-

C U A D R O 3

CANADÁ: DESTINO DE LOS BIENES POR PROVINCIA, 1979 (MILES DE DÓLARES CANADIENSES Y PORCENTAJES)

	Valor total	La provincia Valor	(%)	Resto del país Valor	(%)	Al exterior Valor	(%)
Terranova	2 312 630	638 090	28	495 260	21	1 179 280	51
Isla Príncipe Eduardo	367 170	147 800	40	143 129	39	76 259	21
Nueva Escocia	4 114910	1 650 180	40	1 400 920	34	1 063 810	26
Nueva Brunswick	3 923 590	1 148 770	29	1 116 090	29	1 658 720	42
Quebec	45 969 900	21 922 850	48	13 115 810	28	10 931 230	24
Ontario	84 700 930	40 001 260	47	20 920 730	25	23 778 930	28
Manitoba	6 149 200	2 142 550	35	2 503 720	41	1 502 930	24
Saskatchewan	6 644 170	1 681 270	25	1 900 400	29	3 062 500	46
Alberta	26 259 410	10 186 630	39	9 056 800	34	7 015 990	27
Columbia Británica	21 742 550	6 882 080	45	3 158 520	15	8 701 950	40
Yukón y Territorios del Noroeste	656 990	201 310	31	54 480	8	401 200	61
Total	*202 841 450*	*89 602 780*	*44*	*53 865 860*	*27*	*59372 790*	*29*

Fuente: Statistic Canada, *Interprovincial Trade Flow*, Input-Output Division, 1979

C U A D R O 4

CANADÁ: BALANZA COMERCIAL DE BIENES POR PROVINCIA, 1979 (MILES DE DÓLARES CANADIENSES)

	Con otras provincias	*Comercio exterior*	*Balance general*
Terranova	– 1 030 980	767 480	– 263 500
Isla Príncipe Eduardo	– 248 780	14 910	– 233 870
Nueva Escocia	– 755 130	– 826 810	– 1 581 940
Nueva Brunswick	– 1 081 900	– 103 560	– 1 185 460
Quebec	551 330	– 5 174 660	– 4 623 330
Ontario	6 123 040	– 8 724 370	– 2 601 330
Manitoba	– 711 220	– 232 180	– 943 400
Saskatchewan	– 1 438 830	1 682 330	243 500
Alberta	2 009 370	2 694 710	4 704 080
Columbia Británica	– 3 079 780	2 736 900	– 342 280
Yukón y Territorios del Noroeste	– 337 160	329 420	– 7 440

Fuente: Statistic Canada, *Interprovincial Trade Flow*, Input-Output Division, 1979.

cias proteccionistas locales que pueden surgir, incluso, en las políticas municipales".

Distorsiones del provincialismo

Los fundamentos de la unión económica de Canadá se encuentran en el Acta Constitutiva de 1867, cuya sección 121 declara la eliminación de aduanas internas, pues "todo artículo producido o manufacturado en cualquier provincia debe admitirse en cada una de las demás". Pero el origen de las barreras interprovinciales se halla en la sección 91 (2) del mismo documento, donde se aborda la regulación del comercio, así como en la decisión de la Suprema Corte de reconocer el poder provincial como regulador del intercambio en la provincia y, en algunos casos, del flujo interprovincial de bienes, sobre todo en lo referente a las repercusiones en la producción local, la comercialización, los monopolios y otros aspectos.

Sin embargo, las distorsiones económicas generadas por los diversos tipos de barreras interprovinciales son también responsabilidad federal, no sólo de las provincias. Existe, por ejemplo, una política nacional del transporte que busca beneficiar el desarrollo de ciertas regiones marginales; así, se subsidia el flete para el movimiento de semillas en beneficio de zonas como las Praderas, al igual que el transporte de otras mercancías en la parte oriental del país para impulsar el comercio interregional.

Un caso ilustrador del respaldo selectivo federal es la política energética de los ochenta: precios de exportación distintos a los correspondientes al consumo en cada provincia, apoyos especiales para la explotación y subsidios en los embarques. Tales medidas originaron tensiones y disputas entre las provincias ricas en petróleo, como Alberta, y las carecientes del hidrocarburo. Otra "fuente distorsionadora" federal puede ser la política de compras gubernamentales, toda vez que las ofertas se abren conforme a especificaciones provinciales sobre costos y habilidades, con preferencia para los habitantes de la provincia convocante.

Los gobiernos provinciales también generan distorsiones al imponer barreras comerciales, aunque muchas persiguen objetivos sociales y económicos legítimos que les confieren un amplio consenso interno. Aunque desde fuera las políticas preferenciales como las licitaciones con restricciones geográficas y los requisitos de residencia de los concursantes resultan discriminatorias, en las provincias establecen un clima de seguridad económica. En aras del desarrollo regional, además, las políticas provinciales incluyen estímulos que favorecen también a la inversión extranjera.

Estas políticas afectan los flujos de mercancías, pero también existen barreras que obstaculizan los de capital y personas. Los gobiernos provinciales tampoco son ajenos al control de los recursos naturales, la propiedad de la tierra, los bosques, las superficies fértiles para el cultivo y otros ámbitos.

Algunos canadienses necesitan certificados, títulos y licencias de la provincia donde desean ejercer su profesión. En este punto se aprecia una notoria falta de uniformidad nacional que muchas veces afecta a las grandes empresas, pues las obliga a contratar servicios profesionales en cada provincia. Mientras que en el ALC se incluyó un capítulo sobre la movilidad de los hombres de negocios, en Canadá existen obstáculos para que

C U A D R O 5

CANADÁ: BALANZA COMERCIAL DE BIENES Y SERVICIOS POR PROVINCIA, 1979 (MILES DE DÓLARES CANADIENSES)

	Con otras provincias	*Comercio exterior*	*Balance general*
Terranova	– 1 174 790	878 400	– 296 390
Isla Príncipe Eduardo	– 275 790	24 140	– 251 650
Nueva Escocia	– 850 880	– 871 870	– 1 722 750
Nueva Brunswick	– 1 264 960	173 380	– 091 580
Quebec	218 660	– 4 294 840	– 4 076 180
Ontario	7 463 330	– 7 357 420	105 910
Manitoba	108 350	– 55 790	52 560
Saskatchewan	– 1 862 010	2 087 500	225 490
Alberta	1 710 800	2 984 310	4 695 110
Columbia Británica	– 3 683 430	4 114 790	431 360
Yukón y Territorios del Noroeste	– 389 280	343 790	– 45 490

Fuente: Statistic Canada, *Interprovincial Trade Flow*, Input-Output Division, 1979

El gran desafío de Canadá es la restructuración económica interna, lo cual incluye el derrumbe de las barreras interprovinciales. La tan debatida ausencia de una política industrial, la pérdida masiva de empleos en el último trienio y la crisis de confianza de la sociedad canadiense en sus gobernantes son, en cierta medida, resultado de un modelo económico que funcionó bien en el pasado pero que ahora se enfrenta cada vez más con el fantasma del anacronismo

abogados, contadores y otros profesionistas laboren en ciertas provincias.

Si bien la mayoría de las barreras representan un esfuerzo por impulsar el desarrollo económico provincial y los votantes esperan que las autoridades provinciales impulsen la apertura de nuevas fuentes locales de empleo, en la actualidad las exigencias de la globalización agudizan sin cesar las distorsiones económicas correspondientes en desmedro de los beneficios esperados. Desde un punto de vista macroeconómico, las barreras han propiciado una mala asignación de recursos tanto en las provincias como en los espacios económicos comunes.

El modelo respectivo funcionó en el pasado, pero ahora fragmenta el mercado nacional y orilla a las economías locales a privilegiar el comercio norte-sur frente al este-oeste en Canadá. Las barreras interprovinciales se justificaron como una forma de crear mercados locales con beneficios directos para provincias en desarrollo. La desconfianza histórica en el gobierno federal reforzó esta opción y, durante el largo período de bienestar social que perduró hasta los años ochenta, las barreras interprovinciales rindieron importantes frutos económicos que se extendieron al terreno social.

Conclusiones

Entre los motivos que justifican la necesidad de modificar la práctica de barreras interprovinciales en Canadá figuran los siguientes:

• Las barreras se levantaron en atención de los productores locales, pero afectan a los consumidores y a la fuerza de trabajo.

• El costo de las barreras lo pagan los consumidores locales y los productores fuera de la provincia.

• Las barreras restan competitividad al productor que la mayoría de las veces está sujeto a la fragmentación de un mercado y de la planta productiva. Los mercados provinciales a menudo representan la suma de numerosas plantas pequeñas diseminadas a lo largo de las provincias.

• Como resultado, existen serias dificultades para elaborar una estrategia nacional, de modo que las compañías canadienses suelen quedar atrapadas en un lógica regional.

• La inflexibilidad en la prestación de servicios profesionales obliga a operar con altos costos administrativos que puede motivar el cierre de empresas o su traslado al exterior.

Sin duda, este último aspecto es una de las principales razones de que numerosas empresas ubicadas en Canadá con matriz en Estados Unidos se muden a este país o, junto con compañías canadienses, empiecen a operar en América Latina.

El gran desafío de Canadá es la restructuración económica interna, lo cual incluye el derrumbe de las barreras interprovinciales. La tan debatida ausencia de una política industrial, la pérdida masiva de empleos en el último trienio y la crisis de confianza de la sociedad canadiense en sus gobernantes son, en cierta medida, resultado de un modelo económico que funcionó bien en el pasado pero que ahora se enfrenta cada vez más con el fantasma del anacronismo. En el exterior, mientras tanto, Canadá busca un nuevo espacio en la modernidad económica que encierra América del Norte.

Canadá y la OEA: del cortejo al matrimonio

BRIAN J.R. STEVENSON*

"No cabe duda de que [ingresar a la OEA] sería una responsabilidad adicional, pero Canadá no es un país que rehúya las responsabilidades. Este hemisferio es una familia en la que nacimos y no podemos darle la espalda en tiempos adversos. Tampoco podemos hacernos a un lado cuando se trata de participar en sus aventuras y desarrollo. Creo que todos los miembros de la Organización de los Estados Americanos se sentirían animados y fortalecidos si Canadá incrementara su participación en las actividades hemisféricas. Sus habilidades, sus recursos, sus conceptos sensatos en las mesas de negociaciones –aun si sus opiniones difieren de las nuestras– son imprescindibles en toda la comunidad interamericana. El país de ustedes y el mío comparten los asuntos de América del Norte. ¿No podemos asociarnos también para las cuestiones interamericanas?"

JOHN F. KENNEDY[1]

El 8 de marzo de 1947 el subsecretario de Relaciones Exteriores de Canadá, Lester B. Pearson, pronunció un discurso poco memorable en el Foro del *Herald Tribune* de Nueva York. La intervención careció de importancia por dos razones: primera, el tema que abordó, "Canadá en el continente americano", no estaba entre las prioridades de la política exterior de dicho país, y segunda, Pearson aclaró de entrada que hablaba "en calidad de ciudadano canadiense", no como funcionario de gobierno.

El breve discurso, pronunciado poco más de un año antes de que la Unión Panamericana (UPA) se transformara en la Organización de los Estados Americanos (OEA), se refirió poco a las Américas y mucho a su país. Luego de diez minutos de explicar lo que era Canadá, Pearson formuló la pregunta que con seguridad ocupaba la mente de los asistentes: ¿Por qué no ingresa Canadá a la Unión Panamericana? La respuesta del funcionario, para sorpresa de muchos de los presentes, fue: "Porque nunca hemos sido invitados". Sin embargo, diversos países latinoamericanos habían invitado a ese país a integrarse, aunque de maneras discretas y diplomáticas; incluso, Canadá mismo había manifestado apenas seis años antes su interés por ingresar.[2]

Pearson señaló que no haber recibido invitación alguna no era un gran problema, pues Canadá era miembro tanto de la Commonwealth como de las Naciones Unidas, lo que le permitía mantener relaciones mutuamente benéficas con los países americanos. En su intento de explicar el motivo por el cual su país no se había adherido a la UPA, concluyó: "Espero que no se me malinterprete cuando comparo nuestra posición ante la UPA con la de una joven a quien al preguntarle por qué no había contraído matrimonio con su enamorado contestó: "Porque no me lo ha pedido". Al insistírsele en que dijera lo que haría en caso de que se lo pidiera, dudó un poco y tímidamente admitió que aunque llevaban una amistad muy cercana, no estaba muy segura de su afecto. Podría haber añadido: "Sin embargo, siempre sentiré por

1. Discurso pronunciado el 17 de mayo de 1961 en una sesión conjunta del Parlamento de Canadá, tomado de Cámara de los Comunes, *Debates*, 17 de mayo de 1961, p. 4964.

2. J.C.M. Ogelsby, "Canada and Latin America", en Payton V. Lyong y Tareq Y. Ismael, *Canada and the Third World*, MacLean Hunter Press, Toronto, 1976, pp. 166-167, y Heath Macquarrie, "Canada and the OAS: The Still Vacant Chair", *Dalhousie Review*, vol. 48, 1968.

* *Coordinador del Programa de Estudios sobre Canadá en el Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Traducción: Nelly Wolf.*

él un profundo amor fraternal que tal vez con el tiempo se convierta en amor e incluso llegue al matrimonio".[3]

El 27 de octubre de 1989 el primer ministro, Brian Mulroney, anunció la intención de Canadá de ingresar a la OEA durante la Cumbre Hemisférica de Jefes de Estado en San José, Costa Rica. La mayoría de los canadienses, incluso quienes tenían un amplio conocimiento e interés en América Latina, se sorprendieron de que finalmente Canadá se hubiera armado de valor para contraer tal compromiso. El Primer Ministro explicó su decisión: "En una era de interdependencia, el bienestar de los pueblos del continente es indivisible. Sabemos que los derechos de Canadá no estarán asegurados mientras a otros les sean negados; que la prosperidad de Canadá no estará segura mientras sea reducida la de otros; que el medio ambiente de Canadá no estará protegido si no se protege el de todos, y que la sociedad canadiense no se liberará del flagelo de las drogas mientras otros continúen expuestos a ellas [...]. *La presencia de Canadá el día de hoy señala un nuevo punto de partida en nuestras relaciones con América Latina. Aceptamos que nuestros intereses están directamente afectados. Ya no permaneceremos apartados.*"[4]

Veinte años antes de este anuncio la sociedad canadiense había vivido una auténtica explosión de interés por América Latina y se habían iniciado contactos gubernamentales sin precedente con las naciones de la región. La lucha por los derechos humanos, el desarrollo, la democratización y el fomento de la paz y la seguridad surgieron con fuerza renovada en la sociedad civil. Desde 1970 los gobiernos de Canadá fueron presionados por grupos religiosos, organizaciones de solidaridad y ayuda mutua e individuos para incrementar su injerencia en la región.[5] Sin embargo, la decisión de Canadá de ingresar a la OEA fue una sorpresa absoluta: se tomó sin la participación de la opinión pública, no fue resultado de las recomendaciones de algún Comité Parlamentario ni obedeció a la solicitud pública de la OEA al gobierno canadiense. Simplemente el Primer Ministro la dio a conocer en el curso de una reunión rutinaria con el presidente George Bush, en Kennebunkport, Maine, y no hay evidencias de que el Presidente se lo haya sugerido al Primer Ministro.[6] De hecho, Estados Unidos había abandonado paulatinamente a la organización, al verse cada vez más limitado para influir en ella. Dicho de otro modo, la decisión pareció tomarse de modo inesperado y tal vez fue una determinación arbitraria del Primer Ministro ¿O sería más bien que después de un noviazgo tan largo Canadá simplemente decidió que lo único decente que podía hacer era aceptar un compromiso permanente?

Si bien ambos planteamientos tienen un poco de verdad, se debe reconocer que las relaciones entre Canadá y América Latina registraron cambios desde el momento en que Lester B. Pearson coqueteó con la UPA y el día en que Brian Mulroney anunció el ingreso de Canadá a la OEA. Los cambios han ocurrido en las esferas tanto oficial como civil. Contactos sin precedente fueron los de activistas canadienses interesados en mejorar la situación de América Latina y de latinoamericanos que llegaban a ese país huyendo de la represión. Si se considera la incorporación de Canadá como el momento culminante de un largo proceso de acercamiento con la región y, sobre todo, como el principio de una nueva época en las relaciones canadienses-latinoamericanas, parecería evidente que la decisión se vincula con el alto grado de prioridad que los canadienses conceden a América Latina; una prioridad que incluso iría más allá de los intereses con base exclusivamente en las normas tradicionales de la *realpolitik*.

Para analizar este punto, se realiza una breve revisión de la naturaleza, los obstáculos, la fuerza y la evolución reciente de la OEA. Más adelante se examina el motivo por el cual Canadá ingresó a la OEA, señalando algunos de los temas que le ayudarían a establecer una política comprehensiva en América Latina. Asimismo, se analiza desde un punto de vista histórico su reticencia para integrarse a la Organización y se señalan los motivos por los que finalmente se adhirió. Por último, se evalúa la importancia del acercamiento de Canadá a las naciones de su propio continente. Se debe insistir en que este artículo sólo pretende explicar y evaluar la prolongada resistencia de Canadá para ingresar a la OEA, así como su decisión de hacerlo. No tiene el propósito de analizar su actuación a partir de esa decisión en 1990; sólo se trata de explicar por qué Canadá finalmente decidió pasar del "cortejo al matrimonio".

La OEA: de lo irrelevante a lo necesario

Para la mayoría de los canadienses interesados en América Latina o el Caribe, la OEA es una organización que carece de importancia y la identifican como un instrumento de la política exterior de Estados Unidos, plagada de una inútil burocracia.[7] Por ello, muchos canadienses –además de la sorpresa que les causó

3. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, *Statements and Speeches*, Lester B. Pearson, "Canada and the Americas: An Address by Mr. L.B. Pearson, Under Secretary of State for External Affairs to the *Herald Tribune Forum*, New York, New York, March 8, 1947", núm. 47, p. 3.

4. Canadá, Oficina del Primer Ministro "Notes for An Address by The Right Honourable Brian Mulroney: Meeting of Hemispheric Leaders", San José, Costa Rica, 27 de octubre de 1989, p. 5 (cursivas del autor).

5. Brian J.R. Stevenson, "¿Consejeros del príncipe?: ONG's [organizaciones no gubernamentales] domésticas y la política exterior de Canadá hacia América Latina", en Guadalupe González, Arturo Borja y Víctor Arriaga (eds.), *Neorrealismo e interdependencia: el estudio de las relaciones internacionales de América*, CIDE, México, 1993.

6. "To Join the OAS", *Globe and Mail*, 2 de septiembre de 1989, editorial; "Joining the Club", *Edmonton Journal*, 6 de septiembre de 1989.

7. La idea de una burocracia ineficiente y abultada se debe sobre todo a la naturaleza de la Secretaría a mediados de los años setenta. En ese tiempo tenía 1 579 empleados, que representaban una gran

el anuncio de Mulroney– se disgustaron al enterarse de que se destinarían recursos a ese organismo. Así pues, no sorprende que la OEA haya tenido apenas un puñado de defensores en Canadá antes del anuncio de su ingreso.

Con el fin de concebir a la OEA desde una perspectiva adecuada y concisa, se describen tres períodos de su desarrollo: a] El primero es la llamada "época dorada", desde 1948 hasta la intervención en la República Dominicana en 1965.[8] Ese lapso corresponde a la manifestación más clara de la hegemonía estadounidense junto con una débil oposición a sus políticas anticomunistas, como lo demuestra el apoyo abrumador que recibió para expulsar al gobierno cubano (pero no al Estado cubano, que oficialmente continúa siendo miembro). b] El segundo, desde mediados a fines de los años sesenta, con el creciente nacionalismo de muchos países latinoamericanos y la decepción de la Alianza para el Progreso (emprendida por John F. Kennedy para fomentar el desarrollo de la región),[9] hasta mediados de los ochenta con la propuesta de reformas a la Carta de la OEA. En esos tiempos la Organización estuvo en sus peores condiciones, pues las naciones latinoamericanas la abandonaron al considerarla un instrumento de la política exterior de Estados Unidos y éste, a su vez, mostró un gradual desinterés, más aún cuando empezó a encarar una creciente oposición y disensión. Tal vez su punto más bajo fue durante la guerra de las Malvinas, conflicto en el que Estados Unidos apoyó al Reino Unido contra Argentina.[10] c] El tercero comienza a mediados de los ochenta, con el surgimiento de las democracias electorales en América Latina y el establecimiento de diversos mecanismos *ad hoc* para enfrentar los problemas regionales (como el Consenso de Cartagena sobre el problema de la deuda y el Grupo de Contadora sobre el conflicto en Centroamérica). Este período, que registró diversas iniciativas de reforma a la Carta de la OEA, podría calificarse de transición si los estados miembros toman en serio las oportunidades de emprender una reforma radical, en especial Estados Unidos, cuya cooperación es fundamental para alcanzar el éxito.

No es coincidencia que la OEA se haya fundado a principios de la guerra fría. Es más, su estructura está concebida para apoyar el mundo de la guerra fría y se basa, desde luego, en el Tratado de Río, que garantiza la seguridad colectiva frente a las fuerzas extracontinentales, específicamente de la Unión Soviética y el mundo comunista. En diversas ocasiones Estados Unidos empleó esa retórica para impulsar su política exterior de control. Pero con el tiempo la retórica comenzó a perder fuerza y en los ochenta, cuando la potencia hegemónica consideró que existía una intromisión comunista en Nicaragua y El Salvador, no recurrió a la OEA ni al Tratado de Río, sino que amenazó con la acción unilateral. Si alguna duda quedaba sobre la inutilidad del Tratado de Río para América Latina, aquélla se derrumbó durante la guerra de las Malvinas, cuando Estados Unidos se opuso a su aplicación. El Pacto de Bogotá se ha empleado en forma mínima para dirimir disputas entre los estados miembros.[11] De hecho, la mayoría de las que han surgido en la región se manejaron mediante mecanismos *ad hoc*, por ejemplo el Proceso de Paz de Contadora y el Plan de Paz Arias para Centroamérica.

Sin entrar a un análisis detallado baste decir que la OEA había estado en constante declinación durante más de dos decenios. Es irónico que éste fuese el período en que Canadá mostró mayor interés en el organismo y en América Latina. La OEA ha estado moribunda desde hace tiempo, aunque resulta difícil saber si ello se debe a que es un instrumento de la política exterior de Washington –como señalan canadienses y latinoamericanos– o a que Estados Unidos la ha descuidado por carecer de la influencia que tiene en la ONU (los estadounidenses tienen poder de veto por medio del Consejo de Seguridad, mientras que la Carta de la OEA asegura a todos los estados miembros la misma calidad de voto).

Curiosamente, a medida que la OEA perdía vigencia durante los ochenta, crecía la necesidad de contar con una organización de cobertura regional. A principios del decenio señalado, cuando el organismo había llegado a su nadir, se presentaron algunos acontecimientos en América Latina que con el tiempo exigieron un marco institucional eficaz para encarar las cuestiones interamericanas. Tres sucesos hacia el final de los ochenta destacaron la importancia de una OEA renovada.

carga política, dada la decadencia tanto de la OEA como de la Alianza para el Progreso. El último recorte de la Asamblea General en San Salvador redujo el número de empleados de 725 a 244. L. Ronald Scheman, "Institutional Reform in the Organization of American States, 1975-1983: A Case Study in Problems of International Cooperation", *Public Administration and Development*, vol. 7, núm. 2, pp. 215-236, y OEA, "Decimoctava sesión ordinaria, San Salvador, El Salvador, 14-19 de noviembre de 1988", *Proceedings*, vol. 1 (OEA/Ser.P/HVIII.02, 10 de marzo de 1989, AG/RES, 954, p. 100 y AG.RES 955, p. 105).

8. Un excelente estudio general del período aparece en A.C. Stoetzer, *The Organization of American States: An Introduction*, Frederick A. Praeger, Nueva York, 1965; un enfoque más institucional de la misma época se encuentra en Ann Van Wynen Thomas y A.J. Thomas Jr., *The Organization of American States*, Southern Methodist University Press, Dallas, 1963.

9. John C. Dreier, *The Alliance for Progress: Problems and Perspectives*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962, y L. Ronald Scheman (ed.), *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Praeger, Nueva York, 1988.

10. Gordon Connell-Smith, "The OAS and the Falklands Conflict", *The World Today*, vol. 38, núm. 9, septiembre de 1982, pp. 340-348; Seymour J. Rubin, "The Falklands (Malvinas), International Law and the OAS", *American Journal of International Law*, vol. 76, 1982, pp. 594-595, y John Norton Moore, "The Inter-American System Snarls in Falklands War" (comentario editorial), *American Journal of International Law*, vol. 76, 1982, pp. 830-831.

11. Un análisis reciente de la resolución de conflictos en la OEA aparece en L. Ronald Scheman y John W. Ford, "The Organization of American States as Mediator", en Saadia Touval e I. William Zartman (eds.), *International Mediation in Theory and Practice*, Westview Press, Boulder, 1985, pp. 197-231.

i) Los cada vez más numerosos procesos electorales democráticos en América Latina, especialmente en los grandes países. Los nuevos gobiernos, que habían combatido a los regímenes militares dictatoriales, consideraron necesario unir sus esfuerzos para combatir de manera conjunta no sólo a los militares, sino al sistema interamericano que había tolerado y apoyado a esos regímenes ilegítimos y represivos.

ii) El surgimiento de la crisis de la deuda reveló la incapacidad de la OEA para enfrentar ese problema. El Consenso de Cartagena, constituido por 11 gobiernos latinoamericanos y del Caribe, tuvo el propósito de encontrar soluciones conjuntas a los devastadores problemas económicos y sociales heredados de los años setenta.[12]

iii) Ante la creciente gravedad del conflicto centroamericano (en especial entre Nicaragua y Estados Unidos), México, Colombia, Venezuela y Panamá fundaron en la capital de este último el Grupo de Contadora para encontrar una solución latinoamericana al conflicto. Poco después se unieron Argentina, Brasil, Uruguay y Perú para crear el Grupo de Apoyo de Contadora.[13]

La creación de esos grupos para atender problemas que técnicamente podrían haberse manejado en el marco de la OEA evidenció la inutilidad de ésta. En 1986 los grupos de Contadora y el de Apoyo se reunieron en Río de Janeiro, donde se constituyeron en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) para encarar diversas cuestiones multilaterales que podrían haber sido de la competencia de la Organización. Así, la entidad regional más antigua del mundo había sido rechazada por los principales actores de América Latina.

En 1988, en San Salvador, el Grupo de Río y una mayoría de los miembros de la OEA aprobaron la reforma de su Carta Constitutiva (Protocolo de Cartagena) y solicitaron más reformas en el organismo, lo cual, de hecho, afirmaba la necesidad de contar con una entidad regional pertinente. En la actualidad sigue creciendo el consenso en torno a la necesidad de incorporar reformas fundamentales.[14]

A fines de los ochenta el mecanismo continental recuperó importancia, pese a que no pudo enfrentar plenamente los retos que se presentaron. Esa coyuntura, empero, bastó para despertar de nuevo el interés de Canadá en la OEA.

12. Un buen texto introductorio sobre la democratización y la deuda en América Latina lo ofrecen Barbara Stallings y Robert Kaufman, *Debt and Democracy in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1989, y Pedro Pablo Kuczynski, *Latin American Debt*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1988.

13. Bruce Bagley, *Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America*, Westview Press, Boulder, 1987.

14. Richard J. Bloofield y Abraham F. Lowenthal, "The Inter-American Institutions in a Time of Change", *International Journal*, vol. 45, núm. 4, otoño de 1990, y Carlos Andrés Pérez, "OAS Opportunities", *Foreign Policy*, núm. 8, otoño de 1990, pp. 52-55.

Un quizás definitivo: el compromiso de Canadá con la OEA

Tal vez la controversia sobre la adhesión a la OEA haya sido una de las cuestiones de la política exterior canadiense que más tiempo han permanecido sin resolverse. En palabras de Jean Chrétien, la respuesta había sido siempre "un quizás definitivo".[15] Si bien Canadá no podía aspirar a pertenecer a la Unión Panamericana por no ser una república,[16] no gozar de total independencia y no haberse integrado plenamente en el sistema interamericano,[17] la cuestión de su pertenencia a las organizaciones precursoras de la OEA data de poco antes de la primera guerra mundial. En 1910 Elihu Root, secretario de Estado de Estados Unidos, mandó hacer una silla con el nombre de Canadá, anticipándose a su ingreso a la UPA.[18] Esto se convirtió con el tiempo en un lugar común para aludir a la indiferencia de Canadá ante su ingreso a la OEA.[19]

En 1933, durante la Conferencia Interamericana de Montevideo, México, Chile y Ecuador expresaron su deseo de integrar a Canadá a la Unión. La aprobación del Estatuto de Westminster en 1931 permitía a Canadá conducir sus propias relaciones diplomáticas y eliminaba una de las principales barreras de su ingreso a la UPA. Aun así, el país septentrional se resistió.

Poco después del ataque de Japón a Pearl Harbor a finales de 1941, Canadá mostró interés por primera vez en ingresar a la Unión.[20] El primer ministro William Lyon MacKenzie King había decidido efectuar un "intercambio diplomático" con Brasil, Argentina y Chile. Ante la decisión de celebrar una reunión de emergencia de la UPA en Río de Janeiro a principios de 1942 para analizar la "defensa hemisférica", el Primer Ministro manifestó el interés de su país en ingresar a la Unión. Jean Desy, representante de Canadá en Brasil, informó confidencialmente a las "autoridades brasileñas que Canadá aceptaría la invitación

15. Esta frase surgió del intercambio de ideas entre Chrétien y Marcel Roussin de la Universidad de Ottawa durante la reunión del Comité Especial Conjunto del Senado y de la Cámara de los Comunes, "Canada's International Relations", *Proceedings*, 29 de enero de 1986, pp. 37-62.

16. La OEA ha ostentado varios nombres: comenzó en 1889 con la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, aunque su denominación administrativa fue Unión Panamericana, que continúa llevando su Secretaría. En 1948 adoptó el nombre actual.

17. Douglas C. Anglin, "United States Opposition to Canadian Membership in the Pan-American Union: A Canadian View", *International Organization*, vol. 18, 1961, p. 2, y Eugene H. Miller, "Canada and the Pan-American Union, *International Journal*, vol. 3, invierno de 1947-1948, p. 24-38.

18. Robert Jackson, "Canadian Foreign Policy in the Western Hemisphere", en Viron Vaky (ed.), *Governance in the Western Hemisphere*, Praeger, Toronto, 1983, p. 125.

19. Heath Macquarrie, "Canada and the OAS: Still the Vacant Chair", *Dalhousie Review*, vol. 48, 1968, pp. 40-41.

20. J.C.M. Ogelsby, "Canada and Latin America", *op. cit.*, pp. 166 y ss.

de ingresar en la UPA".[21] Sin embargo, Estados Unidos reveló su preocupación de que la entrada de Canadá constituyera una injerencia "británica en los asuntos hemisféricos", por lo que se opuso a que asistiera a la conferencia, a la cual sólo podían acudir las repúblicas del continente. En 1942 MacKenzie King declaró: "Hace poco hubo tiempos en que esperábamos la invitación, pero se nos explicó por qué no era aconsejable invitarnos; esos motivos no los puedo ventilar públicamente".[22]

Desde la fundación de la OEA en 1948 y en todo el decenio de los cincuenta, la participación de Canadá en la ONU constituyó un obstáculo para su ingreso a aquélla. En esa época de internacionalización canadiense se consideró que apoyar a una organización regional seguramente iría contra la universalidad de la ONU y que incluso la minaría.[23] Con esto, no resulta difícil comprender que el secretario de Relaciones Exteriores, Lester B. Pearson, uno de los más fervientes impulsores de ese organismo, se mostrara renuente a adherirse a una organización de índole regional dominada con amplitud por Estados Unidos. Como dijera tan incisivamente John Holmes: "Por parte de Canadá, la dificultad persistente radica en nuestro desaliento con el neutralismo antes de la guerra y con el regionalismo después de la guerra."[24] Por tanto, durante el período que se llegó a considerar como la "época dorada" de la OEA, Canadá no participó en el sistema interamericano en un grado significativo.[25] El derrocamiento del gobierno guatemalteco en 1954 endureció su oposición a ingresar al organismo. La política estadounidense de "probar primero con la OEA" puso de relieve que los principios de no intervención de ese organismo, por no hablar del papel de la ONU como pacificadora y mediadora, fueron víctimas del unilateralismo de Washington.[26]

Durante el gobierno de John Diefenbaker (1957-1963) Canadá mostró un renovado interés en la OEA. La primera visita de un ministro de Relaciones Exteriores canadiense a América Latina (Brasil, Perú y México), Sidney Smith, reforzó ese interés. Su sucesor, Howard Green, gran promotor de la inserción de su país en la UPA en 1941, se hizo cargo del asunto y de 1960 a 1961 se produjo un intenso debate sobre el tema.[27] Durante esa época Canadá comenzó a participar en el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (1960) y en 1961 ingresó a la CEPAL. Estados Unidos buscaba entonces la manera de compartir la carga económica de la OEA, por lo que insistió en que Canadá se incorporara al organismo, lo cual, a la luz del antagonismo entre los gobiernos de Diefenbaker y John F. Kennedy, contribuyó a enfriar el debate de ingresar a la OEA.

La expulsión de Cuba de la OEA en 1962 y la participación de Estados Unidos en Bahía de Cochinos prácticamente congeló la controversia. Canadá mantenía relaciones muy cordiales con Cuba y, en términos generales, miraba con simpatía la revolución cubana. La oposición canadiense a Estados Unidos se reflejó en el notable incremento del comercio con la isla, así como en el fortalecimiento del carácter independiente de su política exterior.[28] El perdedor en todo este asunto, por ser el principal vehículo de Estados Unidos, fue la OEA.[29] El golpe definitivo al interés canadiense de integrarse a ese mecanismo fue la intervención en la República Dominicana.[30] Así, después de 1963, el gobierno de Pearson, con Paul Martin como ministro de Relaciones Exteriores, no tomó ninguna medida para ingresar en la OEA.[31] Sin embargo, Martin declaró: "No me cabe la menor duda de que pertenecer a la OEA es parte del destino de Canadá por ser un país localizado en el hemisferio occidental."[32]

Durante su campaña por el liderazgo liberal en 1968, Pierre Trudeau insistía en que Canadá debía ingresar a la OEA, pero sólo cuando el organismo se desvinculara más de Estados Unidos, lo que permitiría a su país mayor libertad en sus decisiones.[33] Una vez electo primer ministro, Trudeau visitó América Latina para estudiar la forma de estrechar lazos con la región. En 1970 el Departamento de Relaciones Exteriores publicó el documento *Foreign Policy for Canadians*, con una sección dedicada a América Latina (en parte resultado de la visita de 1968) y un capítulo específico sobre la OEA.[34] Se señalaba que Canadá estaba dispuesto a acercarse a las naciones latinoamericanas, pero se preguntaba si la OEA sería el canal apropiado. Sólo había dos posi-

21. *Ibid*, pp. 170-171.

22. Heath Macquiere, *op. cit.*, p. 41.

23. Eugene Miller, "Canada and Pan America", *Journal of Inter-American Studies*, vol. 110, núm. 2, abril de 1968, p. 179.

24. John W. Holmes, "Canada and Pan America", *Journal of Inter-American Studies*, vol. 110, núm. 2, abril de 1968, p. 179.

25. Sin embargo, Canadá fue miembro fundador del Instituto Estadístico Interamericano, creado en 1940, y asistió además a otras conferencias especializadas en el continente.

26. John W. Holmes, *op. cit.*, pp. 177-178.

27. Green creó la Sección Latinoamericana del Departamento de Relaciones Exteriores y a finales de 1961 Canadá estableció relaciones diplomáticas con todos los países latinoamericanos.

28. J.C.M. Ogelsby, "Canada and Latin America", *op. cit.*, pp. 177-178.

29. En agosto de 1963 se publicó un informe del Comité Canadiense-Americano que contenía un análisis de los pros y los contras de la pertenencia de Canadá a la OEA. John D. Harbron, *Canada and the Organization of American States*, Canadian-American Committee, Montreal, 1963.

30. J.C.M. Ogelsby, "Canada and the Pan-American Union: Twenty Years On", *International Journal*, vol. 24, 1969, pp. 578 y ss.

31. Aun cuando en 1966 se presentaron ciertas señales de que Canadá consideraba seriamente el asunto de su ingreso, se pensaba que en privado Pearson y los altos funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores estaban en contra. C. Knowlton Nash, "Canada Thumbs Down on U.S-Latin Pleading", *Financial Post*, 16 de abril de 1966, p. 36, e "Is Canada Ready to Fill Chair at OAS?", *Financial Post*, 25 de septiembre de 1965, p. 265.

32. Paul Martin, "Canada and Latin America", *External Affairs*, vol. XIX, núm. 7, julio de 1967, p. 265.

33. J.C.M. Ogelsby, *op. cit.*, p. 587.

34. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, *Foreign Policy for Canadians*, Queen's Printer, Ottawa, 1970.

bilidades: ingresar a la OEA o "acercarse al sistema interamericano sin hacerse miembro del organismo."[35]

Si bien el *Foreign Policy for Canadians* encaraba con cierto optimismo el futuro de la OEA (en parte por los nuevos miembros del Caribe), no dejaba de expresar las preocupaciones tradicionales de Canadá, como las implicaciones de firmar el Tratado de Río y la difícil posición del país en casos como el cubano. Si bien se reconocía plenamente el interés de Canadá por el continente, así como la necesidad de acercarse más a las naciones de América Latina, el ingreso al mecanismo hemisférico se continuaba posponiendo. "Bien podría ser que, en un momento dado, un gobierno de Canadá llegue a la conclusión de que lo que más le conviene es adherirse a la OEA. Entre tanto, Canadá debe acercarse más a algunos países de América Latina y a ciertas instituciones interamericanas, preparándose así para cualquier papel que en el futuro sea llamado a desempeñar en el continente y obtener la experiencia indispensable en un medio complejo que pocos canadienses conocen a cabalidad."[36]

Ante la disyuntiva de ingresar o no a la OEA, con su característica tradicional, Canadá no hizo ninguna de las dos cosas, y sin embargo hizo ambas: solicitó su ingreso en calidad de "observador permanente" y se adhirió a diversos organismos panamericanos. Esto se consideró como un "primer paso" hacia su pertenencia plena. El 30 de junio de 1970 J.P. Goyer, secretario parlamentario del Ministerio de Relaciones Exteriores, manifestó a la Asamblea General de la OEA en Washington la decisión de su gobierno de "vincularse formalmente a la OEA en un nivel apropiado. Pensamos en la posibilidad de tener un representante con la categoría de observador permanente", lo cual obtuvo el 2 de febrero de 1972 (en situación similar se encuentran Guyana, Israel y España).[37] En 1971 se hizo miembro de la Organización Panamericana de la Salud y en 1972 del Instituto Interamericano de Agricultura y Cooperación y del Banco Interamericano.

No deja de ser irónico que Canadá haya decidido participar en ese grado precisamente en el ocaso del organismo, aunque dado el estado de éste y de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, su ingreso como observador permanente fue la opción más sensata porque le permitía tener lo mejor de los dos mundos. Podía mejorar sus relaciones con los países latinoamericanos (y con las naciones de habla inglesa del Caribe que habían ingresado en los años setenta) y al mismo tiempo eludir las mayores controversias del momento; por ejemplo, la cancillería canadiense dio un suspiro de alivio al quedarse en el anonimato durante la crisis de las Malvinas. Sin embargo, si el objetivo de la *Foreign Policy for Canadians* en 1970 y su calidad de observador permanente tenían el propósito de incrementar sus relaciones con América Latina, ello constituyó todo un éxito, pues en los dos decenios posteriores se registró una interacción mucho mayor entre Canadá y el resto del continente americano.

El interés nacional y la "conciencia" sobre los acontecimientos en América Latina crecieron en forma notable (siempre se citaba esa falta de interés como uno de los motivos de no ingresar a la OEA). Con el derrocamiento de Salvador Allende en Chile en 1973 Canadá tuvo que acoger decenas de refugiados, muchos de ellos protegidos por organismos no gubernamentales. Con la llegada al poder de los sandinistas en Nicaragua en 1979, creció aún más el interés y la avidez por conocer más de sus vecinos del sur. Pese a que todo esto no se tradujo en un mayor estrechamiento con la OEA, sí fue un importante primer paso hacia la concientización de la sociedad canadiense por los asuntos latinoamericanos.

Durante los setenta Canadá fue invitado en repetidas ocasiones –entre otros por el presidente Carter y el primer ministro de Granada, Eric Gairg– a integrarse plenamente a la OEA.[38] Empero, Trudeau consideraba que si los latinoamericanos no estaban convencidos de la utilidad de la organización, no tenía mucho sentido hacerse miembro. Arthur Blanchette, observador permanente de Canadá ante la OEA de 1976 a 1980, sostenía que su país se beneficiaba de su estatus y que las discusiones en la OEA eran más constructivas que las de la ONU.[39] Tal vez la mejor definición sobre la postura canadiense sea la del senador Eugene Forsey, quien manifestó que la pertenencia a la OEA "sería la mejor manera de perder amigos e influenciar a la gente de modo equivocado".[40] Este período de indiferencia coincidió ciertamente con una tendencia generalizada en el continente, por lo que Canadá conservó su posición por demás cómoda de "observador activo".

La decisión de 1982 del Subcomité del Comité Permanente de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional sobre la pertenencia de Canadá a la OEA produjo un informe sobre *Las relaciones de Canadá con América Latina y el Caribe*.[41] La votación del Subcomité con respecto a la adhesión a la OEA fue de siete a favor, cuatro en contra y una abstención. En el Comité Permanente hubo 19 votos a favor de la adopción del Informe completo, seis en

35. *Ibid.*, p. 20.

36. *Ibid.*, p. 24.

37. Jean-Pierre Goyer, "Discurso pronunciado ante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos", *External Affairs*, vol. 22, núm. 8, agosto de 1970, p. 268.

38. "Canada Won't Join Alliance But We are Moving Closer", *Toronto Star*, 10 de septiembre de 1977, y "Become a Full Member of OAS Canada Urged by Grenada PM", *Globe and Mail*, 15 de junio de 1977.

39. "OAS Aiming at Canada as Member'", *Winnipeg Free Press*, 12 de julio de 1978.

40. "Canada Cold to OAS Membership", *Montreal Star*, 10 de febrero de 1977.

41. Canadá, Cámara de los Comunes, Subcomité del Comité Permanente de Relaciones Exteriores y la Defensa Nacional sobre las Relaciones Canadienses con América Latina y el Caribe, *Proceedings and Report*, Queen's Printer, Ottawa, 1981-1982, y *Final Report on Canada's Relations with Latin America and the Caribbean*, Queen's Printer, Ottawa, 1982.

contra y una abstención, pero nueve integrantes se opusieron específicamente a la adhesión plena a la OEA. Es difícil comprender el motivo por el cual el Subcomité votó a favor del ingreso a la OEA, pues durante los debates casi todos sus miembros se manifestaron en contra. Parecía que la opinión generalizada en el Comité era que el organismo tenía un prestigio sólido en el campo de los derechos humanos, como de hecho lo tiene, así como en su programa de asistencia al desarrollo, "pequeño pero modesto". Canadá no era miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité consideraba que su contribución podría ser muy importante. Al margen de algunos juicios muy exagerados con respecto a los beneficios comerciales que logró Canadá gracias a su participación en la asistencia al desarrollo mediante la OEA, había poco que decir en favor de ésta. El Comité sostenía que, en términos generales, la OEA no era en ese momento un mecanismo especialmente eficaz para promover los propósitos de la política exterior canadiense.[42]

A pesar de todo, el Subcomité insistía en que el papel de Canadá en la OEA sería mejor con una participación plena. Se decía que su economía podría servir de puente entre el norte y el sur del continente y, como era poco probable que la OEA fuese remplazada por otra organización, su presencia reforzaría al organismo. Se consideraba, además, que Canadá como miembro pleno podría promover el regreso de Cuba y se rechazaba la idea de que tal ingreso podría causar disputas entre Canadá y Estados Unidos, puesto que éstas habían sido ocasionales en otros foros internacionales.[43] Es posible atribuir la propuesta del Subcomité al planteamiento de que la oposición a que Canadá perteneciera a la OEA respondía a la falta de eficacia del organismo y que por tanto más valía esperar a que los miembros actuales "la arreglaran". El Subcomité señaló que lo que tendría que considerarse era si Canadá desearía participar con las naciones del continente en la construcción de una OEA más eficaz; su respuesta era afirmativa,[44] aunque se encomendó que Canadá no firmara el Tratado de Río hasta revisarlo con mayor detenimiento.

La propuesta del Subcomité no produjo ningún debate de importancia. Un editorial del *Vancouver Sun* se oponía a la recomendación por considerarla equivocada.[45] Pero el asunto no dejó de presentar sus dificultades, pues no sólo se tenía presente la crisis de las Malvinas, sino que –como el editorial señalaba– había quien pensaba que con el ingreso a la OEA Canadá se acercaría más a las dictaduras latinoamericanas. Por su parte, el Consejo de Asuntos Continentales, con sede en Washington, instaba a Canadá a integrarse plenamente al organismo, aduciendo que ello le permitiría desempeñar un papel más activo en materia de derechos humanos y convertirse en un fuerte promotor de las soluciones pacíficas en zonas de conflicto, especialmente en Centroamérica.[46] En 1983 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá rechazó la recomendación hasta estar plenamente convencido de que sería una aportación real y útil para los intereses canadienses.[47] Ésta era la actitud opuesta a la del Subcomité, pero se basaba en que si bien no había razones irresistibles para negarse, tampoco existían muchos atractivos para aceptar. Así, debido a que daba la impresión de que tanto Estados Unidos como los países latinoamericanos más grandes tenían a la OEA en el abandono y eran altas las probabilidades de que el gobierno estadounidense emprendiera una acción unilateral en América Central –además de la crisis de las Malvinas– el ingreso no parecía muy atractivo. De esta manera Canadá optó una vez más por esperar otra oportunidad.

En 1984 el gobierno entrante de Mulroney emprendió una revisión completa de la política exterior, aunque no concedió gran importancia al asunto de la OEA, en marcado contraste con la *Foreign Policy for Canadians* de 1970. Al hacer su propia revisión de la política exterior del país, el encargado de la cancillería describió a su país como una nación singular por colindar con el Atlántico, el Pacífico y el Ártico y por pertenecer a la ONU, la OTAN, la Commonwealth y a la comunidad de habla francesa (podría añadirse el Grupo de los Siete). Pero también afirmaba: "Somos una nación del continente americano, con nuestros intereses e inversiones colocados en el futuro del hemisferio."[48] Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en 1970, en el documento *Competitiveness and Security* se menciona marginalmente a la OEA en el rubro de conflictos regionales. Se dice que de tiempo atrás se ha debatido si se debe ingresar o no a la OEA ¿Qué piensan los canadienses al respecto?"[49] Aun cuando se hacían referencias al Caribe y a Centroamérica preguntándose si Canadá participaba lo suficiente o si era necesario hacerlo más, nunca se relacionaron explícitamente las dos cuestiones.

El informe del Comité Conjunto Especial sobre las Relaciones Internacionales de Canadá (Informe Simard-Hockin), *Interdependence and Internationalism*,[50] tampoco se aludía a la OEA, aunque los grupos de Contadora y de Cartagena se mencionaron con toda claridad en las secciones donde se hacía referencia

42. Canadá, Cámara de los Comunes, Subcomité del Comité Permanente de Relaciones Exteriores y la Defensa Nacional sobre las Relaciones Canadienses con América Latina y el Caribe, *Report*, *op. cit.* p. 78.

43. *Ibid.*, p. 78.

44. *Ibid.*, p. 78.

45. "Wrong Choice", *Vancouver Sun* (editorial), 25 de noviembre de 1982.

46. Consejo de Asuntos Hemisféricos, "Canada Urged to Join OAS", comunicado de prensa, Washington, 1 de septiembre de 1982.

47. "Canada Will Not Join OAS", *The Chronicle Herald*, 23 de febrero de 1983.

48. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, *Competitiveness and Security. Directions for Canada's Relations*, presentado por Joe Clark, secretario de Relaciones Exteriores, Queen's Printer, Ottawa, 1985, p. 1.

49. *Ibid.*, p. 42.

50. Canadá, Comité Especial Conjunto sobre las Relaciones Exteriores de Canadá, *Interdependence and Internationalism: Report of the Special Joint Committee on Canada's International Relations (The Simard-Hockin Report)*, Queen's Printer, Ottawa, 1986.

al conflicto centroamericano[51] y a la creciente crisis de la deuda en América Latina,[52] lo cual era indicativo de que el Comité consideraba estos grupos como interlocutores válidos al encarar estos problemas. La mayor sensibilidad hacia el continente fue producto de una campaña nacional de tarjetas postales sobre diversos temas, de los cuales el de Centroamérica fue de gran interés para muchos canadienses. Ese interés trascendía el papel que Canadá desempeñaba directamente en la región[53] y revelaba que los problemas del continente adquirían importancia creciente en ese país.

Durante el primer período de Mulroney (1984-1988) Centroamérica ocupó un lugar destacado en la política exterior, lo que no ocurrió con América Latina en su conjunto y la OEA. La mayor parte de la energía del gobierno se reservó para el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y la revisión a fondo de las políticas exterior, de defensa y de desarrollo. Richard V. Gorham, nombrado en 1987 observador permanente ante la OEA, cumplía con sus obligaciones desde Ottawa, a pesar de que la misión se encontraba en Washington.

Para equilibrar esta señal diplomática evidente ante la OEA, a fines de 1987 Gorham fue designado embajador itinerante en América Latina, puesto sin precedente en Canadá (y que por otra parte nunca más se volvió a ejercer después de la renuncia de su ocupante en 1990).[54] El cargo se justificó aduciendo que propiciaría vínculos más estrechos entre las agencias de la OEA y las organizaciones del sector privado canadiense y reforzaría el interés de Canadá en la región.[55]

El acontecimiento más importante del gobierno de Mulroney con respecto a la OEA fue la intervención de Gorham ante el Consejo Permanente en septiembre de 1988. Ésta fue la primera vez, desde que Canadá era observador permanente, que un embajador de ese país se dirigía a ese foro. Gorham destacó la relación bilateral entre Canadá y América Latina y el Caribe, con especial referencia al comercio y las inversiones, "que continúan siendo de primordial importancia para nosotros."[56] También señaló el interés de su país por una mayor democratización del área y la importancia de la estabilidad, aludiendo principalmente a América Central. Asimismo, se refirió al fomento de la justicia social y a la protección de los derechos humanos y su relación con el problema de la deuda.

51. *Ibid.*, pp. 86-87.
52. *Ibid.*, p. 111.
53. El Comité recibió 57 tarjetas sobre Centroamérica, contra 46 sobre Sudáfrica.
54. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, "Appointment of a New Roving Ambassador for Latin America", comunicado de prensa, 15 de septiembre de 1987.
55. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, *Annual Report, 1987-1988*, Quenn's Printer, Ottawa, 1988, p. 61.
56. Canadá, Departamento de Relaciones Exteriores, "Speech to the Organization of American States by Ambassador Richard V. Gorham", *Statements and Speeches*, 7 de septiembre de 1988, p. 5.

Tal vez la mejor definición de la postura canadiense sea la del senador Eugene Forsey, quien manifestó que la pertenencia a la OEA "sería la mejor manera de perder amigos e influenciar a la gente de modo equivocado"

Gorham mencionó los esfuerzos de su país en la cumbre del Grupo de los Siete en Toronto para ayudar en especial a los países de ingreso medio, así como el programa canadiense de asistencia al desarrollo en la región. Por último, se refirió al creciente problema del tráfico de estupefacientes y la necesidad de enfrentar el problema mediante la cooperación multilateral. La referencia a esos temas reveló un incremento del interés de Canadá en su relación con Latinoamérica. Empero, ciertos miembros del Consejo Permanente se decepcionaron por la crítica de Gorham a la OEA, en especial por sus opiniones sobre la falta de apoyo de los mismos miembros. De hecho, la comparecencia del embajador reflejó cabalmente la política canadiense hacia la OEA de los cuatro años anteriores. Canadá había hecho todo, salvo retirar su calidad de observador permanente, para demostrar que desaprobaba los actos del organismo.

En los meses posteriores a la declaración de Gorham se presentaron acontecimientos que prepararían el camino para el ingreso de Canadá a la OEA. En octubre de ese año el Grupo de Río instó a los estados latinoamericanos a ratificar el Protocolo de Cartagena y pidió también una reforma de fondo de la OEA. Dos meses más tarde, la Asamblea General de este mecanismo, reunida en San Salvador, ratificó el Protocolo e integró el grupo de trabajo ministerial para realizar la reforma.

Mulroney ganó nuevamente las elecciones, lo cual aseguró la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, y los conservadores del gobierno comenzaron a interesarse en otras regiones del mundo.

Ingreso al sistema interamericano: ¿El cuarto pilar de la política exterior canadiense?

¿Por qué el gobierno canadiense hizo un cambio tan drástico en un plazo tan breve? ¿Por qué decidió ingresar a la OEA sin aviso previo ni debate público? Hasta ese momento los gobiernos habían manejado el asunto de la pertenencia a la OEA sin muchas controversias internas ni presiones internacionales. La política exterior canadiense había concedido a América Latina una importancia reducida, si se compara con Estados Unidos, Europa y el Asia del Pacífico, los tres pilares de esa política. Sus relaciones con los estados caribeños de habla inglesa, donde tenía fuertes vínculos e intereses, se manejaban mediante la Commonwealth. Por tanto, su ingreso a la OEA debía propiciar un cambio de política frente a América Latina.

El ingreso de Canadá al sistema interamericano fue un proceso lento y gradual que se prolongó por más de dos decenios. La política exterior de Pierre Trudeau fue fundamental. La estrategia de la *Foreign Policy for Canadians* fue simple pero enérgica: en el corto plazo, Canadá debía incrementar sus relaciones bilaterales con América Latina y, en el largo, consolidar sus relaciones multilaterales con su posición de observador en la OEA y los ojos puestos en su posible ingreso.

Gran parte del ímpetu que Trudeau imprimió a esta apertura política respondió a su convicción personal de que Canadá ya no podía seguir ignorando a América Latina, pero también a la necesidad de diversificar su comercio y reducir su vulnerabilidad con respecto al mercado estadounidense.[57] Fue así como la iniciativa de mejorar sus relaciones con América Latina formó parte de la tercera opción con la que intentó incrementar el comercio con otros bloques comerciales, entre otros, Europa y el Asia del Pacífico.[58] La comunidad empresarial del país miró con entusiasmo el comercio potencial con América Latina, que en el decenio de los sesenta representó de 3 a 4 por ciento de las exportaciones mundiales.[59]

Durante los setenta fracasó la tercera opción y con ella el entusiasmo por reforzar los vínculos con América Latina. Trudeau fue severamente criticado por reconocer el régimen golpista de Pinochet. El gobierno se mostró mucho menos entusiasta y eficiente en el trato a las grandes cantidades de perseguidos políticos que deseaban ir a Canadá. Tal vez el punto culminante de la política de Trudeau hacia América Latina fue su viaje a la región en 1976. Pero en términos generales, no había razones de peso para acercarse a la región ni para ingresar a la OEA, sobre todo porque se tenía la impresión de que ni a los miembros del organismo les merecía gran interés. A fines de los setenta, la actitud gubernamental se alejaba de sus iniciativas enunciadas a principios del decenio. Por esos años grupos de ciudadanos de todo el país mostraban su rechazo al régimen de Pinochet, presionaban a su gobierno para romper relaciones con Chile e insistían en facilitar el ingreso de los refugiados.

En los años ochenta se registró una mayor cercanía entre Canadá y América Latina. Con la crisis centroamericana, después de 1981 surgió de la sociedad civil un grupo poderoso y bien organizado para presionar al gobierno para que aumentara su participación en aquella región y se opusiera a la política de Reagan en el área. En un principio Trudeau se mostró reticente y el responsable de la política exterior llegó a decir que Estados Unidos podía contar con la aceptación muda de Canadá.[60] Sin embargo, ante las presiones internas el gobierno canadiense comenzó a participar más en el conflicto. La política se centraba en la creencia de que el problema centroamericano obedecía a la pobreza y la injusticia social (dicho de otro modo, se trataba de un problema Norte-Sur), no al peligro de la propagación del comunismo en el continente (problema Este-Oeste), como lo aseguraba Reagan. Tampoco estaban de acuerdo con el apoyo de Washington a los "contras" de Nicaragua, y Canadá se oponía tanto a la intervención de terceros en la región (entre los que se incluía a Cuba, la Unión Soviética y Estados Unidos) como a la militarización del conflicto.

Canadá no sólo manifestó su desacuerdo con Estados Unidos, sino que incrementó su ayuda a las cinco repúblicas centroamericanas, incluso Nicaragua, que fue de las más favorecidas. Así, mientras que el gobierno de Reagan aportaba fondos a los "contras" para combatir a los sandinistas, Canadá proporcionaba ayuda bilateral y multilateral y apoyaba los proyectos de organismos no gubernamentales en Nicaragua. Después de que Estados Unidos decretó el embargo comercial contra los nicaragüenses, Canadá aumentó su comercio, tal como lo había hecho en el caso de Cuba en los años sesenta.[61] Pese a que fue presionado por diversos grupos sociales para que cesara su apoyo a países que violaban los derechos humanos (Guatemala, El Salvador y Honduras), el gobierno canadiense mantuvo su posición regional de no enemistarse con ninguna nación centroamericana e insistió en encontrar soluciones regionales de los conflictos. Finalmente, Canadá comenzó a recibir refugiados de la región, principalmente de El Salvador.

Esa política tuvo efectos muy importantes en las relaciones ca-

57. Bruce Thordarson, *Trudeau and Foreign Policy: A Study of Decision-making*, Oxford University Press, Toronto, 1972, caps. 6 y 7.

58. Mitchell Sharp, "Canada-U.S. Relations: Options for the Future", *International Perspectives*, edición especial, otoño de 1972.

59. Colin I. Bradford Jr. y Caroline Pestieau, *Canada and Latin America: The Potencial for Partnership*, Canadian Association for Latin America, Toronto, 1971.

60. Citado en Victor Huard, "Quiet Diplomacy or Quiet Acquiescence?: Canadian Foreign Policy in Central America Since 1945", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 13, núm. 20, 1988, pp. 103-130.

61. James Rochlin, "Aspects of Canadian Foreign Policy Towards Central America: 1979-1986", *Journal of Canadian Studies*, núm. 4, invierno de 1987-1988, pp. 5-26.

Gran parte del ímpetu que Trudeau imprimió a esta apertura política respondió a su convicción personal de que Canadá ya no podía seguir ignorando a América Latina, pero también a la necesidad de diversificar su comercio y reducir su vulnerabilidad con respecto al mercado estadounidense

nadiense-latinoamericanas. Al tiempo que mantenía su papel de mediador, Canadá comenzó a apoyar los esfuerzos de paz del Grupo de Contadora. Así, la crisis centroamericana le permitió intervenir en el problema más álgido del continente, para lo cual estableció un delicado equilibrio entre la presión de Estados Unidos para derrocar a los sandinistas y la resistencia latinoamericana a la extensión del conflicto. Hacia el final del gobierno de Trudeau (1980-1984) aumentó la participación canadiense en el conflicto, pero siempre en apoyo de los procesos de paz que los latinoamericanos defendían. Trudeau inició así una nueva interacción diplomática (lo que podría denominarse un multilateralismo *ad hoc*) en el hemisferio, que si bien con el tiempo rebasó a la OEA, fue uno de los motivos que pesaron en la decisión de ingresar a ese organismo.

El arribo al poder de los conservadores progresistas de Brian Mulroney en 1984 no alteró, en términos generales, la política ante América Central, a pesar de que los objetivos expresos del nuevo gobierno eran mejorar las relaciones entre su país y Estados Unidos, así como erradicar las políticas nacionalistas y de confrontación seguidas por Trudeau. La política gubernamental siguió apoyando el Proceso de Paz de Contadora y, después de agosto de 1987, el Plan de Paz Arias. De hecho, durante el primer período de Mulroney, y pese a que se negociaba el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, Canadá persistió en su oposición a la política estadounidense en Centroamérica, aunque en forma demasiado silenciosa, a juicio de sus críticos.

En el período 1984-1988 se acentuaron los contactos de Canadá con los países latinoamericanos. Antes del proceso de paz de Contadora, los vínculos multilaterales de Canadá en el hemisferio se limitaban a la OEA (aunque los canadienses participaban en diversas entidades de la ONU, como la CEPAL). Por ejemplo, en su calidad de observador permanente no estaba obligado a enviar a su ministro de Relaciones Exteriores a la Asamblea General, lo cual restringía en forma notable los contactos diplomáticos; además, como consideraba a la OEA un organismo poco eficaz, el papel multilateral se limitaba a los aspectos técnicos asignados a su calidad de observador.

Sin embargo, en el lapso señalado Canadá comenzó a participar en el multilateralismo *ad hoc* que surgía con Contadora y más tarde con los cinco presidentes centroamericanos en sus esfuerzos por buscar un acuerdo de paz. En ello tuvo especial importancia el contacto entre Óscar Arias y el canciller Joe Clark, sobre todo después de que el primero recibiera el Premio Nobel de la Paz. Su apoyo al proceso pacificador de Contadora hasta 1987 abrió a los canadienses y a su política exterior una vía de comunicación diplomática sin precedente con las naciones más poderosas de América Latina.

El apoyo decidido y entusiasta al Plan de Paz Arias obedecía fundamentalmente a que las iniciativas diplomáticas de Costa Rica coincidían con la ideología internacionalista canadiense. La entrega del Nobel a Arias reforzó dicho apoyo porque ese premio seguía la misma vena que el Nobel recibido por el primer ministro Lester Pearson en su tiempo. Se presentaba la oportunidad de vincular los antiguos ideales internacionalistas de Canadá a un proceso pacificador con las mismas premisas canadienses, es decir, vincularlos a las del nuevo internacionalismo.[62]

La crisis centroamericana fue de importancia crucial en la decisión para ingresar a la OEA, pues acercó más a Canadá al multilateralismo *ad hoc* latinoamericano y definió un papel sin pre-

62. John Holmes y John Kirton (eds.), *Canada and the New Internationalism*, Canadian Institute for International Affairs, Toronto, 1988.

cedente de pacificación y solución de conflictos en el continente. Empero, también hubo otras cuestiones importantes que pesaron en la conciencia canadiense. En 1988 los países latinoamericanos y del Caribe (principalmente México y Brasil) tenían una deuda conjunta de 19 000 millones de dólares con bancos canadienses; la posibilidad de la moratoria motivó a Canadá a incrementar su compromiso con la región.[63] También desempeñó un papel constructivo como intermediario entre el Norte y el Sur. Esto se evidenció en 1988, cuando Joe Clark invitó a varios ministros de Relaciones Exteriores latinoamericanos, en la víspera de la Cumbre de Toronto del Grupo de los Siete, a una reunión donde Mulroney intentó abordar el problema de la deuda.

Otra cuestión que acentuó la importancia de América Latina para Canadá fue el narcotráfico. En 1988 la Real Policía Montada de Canadá publicó el documento *National Drug Intelligence Estimate for 1987-1988: With Trend Indicators Through 1990*, donde se señalaba la relevancia del tráfico de drogas desde América Latina, especialmente cocaína.[64] Cuando se recrudeció el problema de las drogas en Canadá durante los ochenta, aumentó su tráfico y venta y se elevó el lavado de dinero –en el que participaban bancos e instituciones financieras– fue necesario promover una mayor coordinación multilateral entre Canadá y los países productores de drogas. Así, en 1989 y 1990 este país junto con la OEA patrocinaron cursos de capacitación a funcionarios policiales de nivel medio de toda América Latina. Otros factores que influyeron en la decisión canadiense de ingresar a la OEA se relacionan con ciertos acontecimientos en el propio sistema interamericano, como el llamado del Grupo de Río para reformar la OEA y la ratificación del Protocolo de Cartagena.[65]

Las crecientes interconexiones en las relaciones Norte-Sur en el continente y la importancia que adquirían los vínculos multilaterales para encarar cuestiones como la paz en Centroamérica, la crisis de la deuda, el problema de las drogas y, más recientemente, el ambiente, influyeron en el ingreso de Canadá al sistema interamericano. Desde el punto de vista interno, el interés de ciertos grupos de la sociedad justificaron, en parte, la decisión del gobierno de adherirse a la OEA. Es verdad que estos grupos, en el mejor de los casos, mostraron una posición ambivalente, pues muchos se oponían argumentando que Estados Unidos dominaba el organismo. Pero la alta prioridad que muchos canadienses conferían a América Latina en los últimos 20 años dio lugar a una mayor injerencia en el sistema interamericano. Por ejemplo, numerosos organismos no gubernamentales comenzarán a centrar su atención en la OEA para presionar a su gobierno sobre temas como los derechos humanos, ahora que Canadá es miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[66] Otros organismos importantes para los grupos nacionales serán la Comisión Interamericana para la Mujer y el Instituto Interamericano de Cuestiones Indígenas.

Un aspecto significativo que no se debe dejar de mencionar es la resistencia canadiense a firmar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (el Tratado de Río) y sus reservas sobre los aspectos de seguridad de la Carta de la OEA, sobre todo el capítulo 5. La firma del Tratado de Río había constituido por mucho tiempo una objeción importante para hacerse miembro de la OEA. Si bien la zona de seguridad incluye a Canadá, es poco probable que este país firme el Tratado, pues cualquier gobierno tendría dificultades para conseguir el apoyo nacional a fin de ingresar en una nueva alianza militar, sobre todo cuando tiene posibilidades de participar en un conflicto no deseado. Las Malvinas es un recordatorio constante de los embrollos potenciales contenidos en el Tratado de Río. Tal vez el último obstáculo por vencer haya sido que Canadá fuera aceptado en la OEA sin firmar el citado acuerdo. No cabe la menor duda de que la resistencia de Canadá a adherirse al Tratado de Río redujo considerablemente la oposición interna.

Canadá y la OEA en los noventa

Existen varias explicaciones del ingreso de Canadá a la OEA en 1990. En primer término, se puede decir que se trató de una decisión impuesta, esto es, el cortejo ya se había prolongado demasiado para ser respetable sin el consecuente matrimonio. Diversas razones apoyarían esa consideración. Primero, la OEA había aprobado el Protocolo de Cartagena, que entre otras cosas permitió el ingreso de Belice y de Guyana. Éstos se habían abstenido de solicitar su ingreso debido a que tenían disputas fronterizas con Guatemala y Venezuela, respectivamente, pero de haberlo hecho y de haber sido aceptados (lo que ocurrió en enero de 1991), Canadá hubiese sido el único país no miembro de todo el continente. Ello, para una nación que se enorgullece de su diplomacia multilateral, resultaría francamente penoso.

En segundo término, destaca que los países latinoamericanos parecían estar a punto de incorporar reformas en la OEA. Un papel fundamental lo desempeñó la participación canadiense en el Proceso de Paz de Contadora y más tarde en la fuerza de paz ONU-OEA que formaba parte del plan de paz para Centroamérica.[67]

63. Roy Culppeper, "Restructuring Sovereign Debt, Issues and Alternatives", *Banking and Finance Law Review*, vol. 4, 1990, pp. 79-110.

64. Real Policía Montada de Canadá, *National Drug Intelligence Estimate 1987-1988: With Trend Indicators Through 1990*, Queen's Printer, Ottawa, 1988.

65. Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, "Declaración de Uruguay", Punta del Este, 29 de octubre de 1988.

66. La Canada-Caribbean-Central America Policy Alternatives (CAPA) realizó una evaluación detallada y crítica del primer año de Canadá en la OEA. CAPA, *Report Card on Canada's First Year in the OAS*, CAPA, Toronto, 1991.

67. John Graham, "Shaping Stability in Central America", en John Holmes y John Kirton (eds.), *op. cit.*, pp. 35-40, y Canadá, Cámara de los Comunes, Comité Especial sobre el Proceso de Paz en Centroamérica, *Supporting the Five: Canada and the Central American Peace Process*, Queen's Printer, Ottawa, 1966.

En el decenio de los ochenta, en particular después de 1984, el secretario de Relaciones Exteriores, Joe Clark, efectuó contactos diplomáticos sin precedente con los jefes de Estado y de gobierno y con los ministros de Relaciones Exteriores de los principales países de América Latina, muchos de los cuales le instaban a aceptar la invitación a incorporarse a la OEA.[68] Los latinoamericanos en general habían quedado impresionados por la participación canadiense en la región durante los ochenta. A principios del segundo período de Brian Mulroney, una vez firmado el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, su gobierno podía concentrarse en otras regiones. En la esfera diplomática, una mayor participación en los asuntos de la región tenía que significar su ingreso a la OEA.

Los años ochenta habían mostrado un profundo interés de los canadienses por América Latina. A lo largo de veinte años se habían profundizado los contactos por medio de grupos eclesiásticos, sindicatos y organizaciones solidarias o de asistencia. El extremadamente fuerte y mejor organizado grupo de "votantes latinoamericanos" de Canadá había alentado una mayor participación en la región, que en 1989 adoptó un papel institucional.

También se produjo un impulso burocrático en favor de la OEA. Aun cuando los funcionarios de Relaciones Exteriores se habían mostrado tradicionalmente escépticos (y con buenos motivos) para ingresar a ese organismo, la importancia que adquirió Centroamérica durante los ochenta fortaleció el estatus del Departamento para Asuntos de América Latina y el Caribe, con lo cual se generó un clima propicio para tal ingreso.[69] Sin embargo, en última instancia fue la voluntad política del Primer Ministro y especialmente de Joe Clark la que le dio la dirección adecuada. Los otros hechos positivos que se presentaron en la OEA (la aprobación del Protocolo de Cartagena y la decisión de eximir a Canadá de la firma del Tratado de Río) redujeron el escepticismo tradicional y la oposición del cuerpo diplomático.

Desde luego, cabe la posibilidad de que todas las razones anteriores fueran tan importantes como que Brian Mulroney fuera invitado a la Cumbre Continental de San José donde, para destacar su presencia, debía hacer algún anuncio trascendente; el único posible era el ingreso de Canadá a la OEA. Es probable que a pesar de que ya se habían reunido todos los motivos para hacerlo, no se habría tomado una decisión en ese momento si no hubiese existido un fuerte elemento motivador. La Cumbre Continental puede haber constituido el catalizador perfecto, incluso si no se hubiera concluido una revaluación comprehensiva de la política exterior canadiense hacia América Latina.

68. Entrevista con Richard V. Gorham, embajador itinerante de Canadá en América Latina, Ottawa, 11 de mayo de 1990.

69. En un artículo publicado en 1984 se asegura que cuando el gobierno de Trudeau consideraba la posibilidad de su adhesión a la OEA en 1983, los altos funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores lo convencieron de rechazar la idea. John Best, "External Affairs Seems to Have Won Anti-OAS Battle", *London Free Press*, 24 de abril de 1984.

Así pues, la nueva era es resultado de acontecimientos interamericanos y nacionales. Todos ellos tomaron fuerza y llegaron a su punto de convergencia en 1989. Sin embargo, todos ellos son también parte esencial de mejores relaciones entre las naciones (tanto en escala bilateral como multilateral) y parte de la intensificación de los contactos entre las sociedades civiles. A medida que surge una nueva era en los vínculos entre Canadá y América Latina, pueden formularse muchas preguntas para aclarar la naturaleza de la nueva relación.

¿Se puede decir que el ingreso de Canadá a la OEA es el resultado positivo de un largo proceso de desarrollo de las relaciones entre ambos? ¿Se asegura una política comprehensiva hacia la región? ¿Aclararía esa política el estatus de las relaciones hemisféricas ante Estados Unidos, Europa y Asia, los tres pilares de la política exterior canadiense? ¿Se convertirán América Latina y el Caribe en el "cuarto pilar" de la política exterior de Canadá? ¿Significa una mayor asignación de recursos para apoyar el desarrollo de la región? ¿Le asegura a Canadá un papel más activo en los temas de paz y seguridad? ¿Canadá ayudará a la región en términos diplomáticos y económicos para vencer la crisis de la deuda? ¿La nueva estrategia comercial incrementará el comercio multilateral con América Latina y el Caribe? Las respuestas indicarán si el ingreso de Canadá a la OEA constituye el inicio de una nueva era en las relaciones entre ese país y América Latina (y que acepta las obligaciones que le impone este matrimonio hemisférico) o si sólo se trata de un coqueteo más con la región.

Conclusiones

El ingreso de Canadá al sistema interamericano es un proceso gradual que se inició con la revisión de la política exterior emprendida por Pierre Trudeau en 1970 y culminó con el anuncio de Brian Mulroney en Costa Rica en 1989. En ese intervalo de casi 20 años se registró un incremento constante de los contactos bilaterales y multilaterales y un creciente interés por parte de la sociedad canadiense en la región. El proceso tomó fuerza en los años ochenta cuando Canadá intervino como mediador y supervisor en el conflicto centroamericano. El mayor acercamiento entre funcionarios canadienses y latinoamericanos por medio de los foros multilaterales *ad hoc* atrajo cada vez más a Canadá al sistema interamericano. Con la revitalización del internacionalismo canadiense en los años ochenta, los foros multilaterales ganaron importancia para defender sus intereses y para encarar los temas de relevancia transnacional que no podían manejarse mediante las relaciones bilaterales. El multilateralismo de Canadá creció en el continente en forma progresiva y, en ese sentido, no representa una nueva actitud, sino sólo la culminación de una que ya existía. Pero en otro sentido, el ingreso pleno de Canadá a la OEA constituye un cambio cualitativo en sus responsabilidades frente a los asuntos interamericanos. En su calidad de miembro hecho y derecho de la OEA sus políticas multilaterales serán más comprometidas, pues de hecho ya forma parte de las Américas.

La política económica para 1994

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Objetivos

En los últimos cinco años la economía mexicana fortaleció sus elementos fundamentales: se dieron pasos significativos para establecer una base a partir de la cual la economía pueda crecer de manera sostenida; la inflación es cada vez más cercana a la de los socios comerciales del país; las finanzas públicas dejaron de constituir una fuente de presiones inflacionarias; los índices de endeudamiento público se abatieron de manera importante; el servicio de la deuda representa una proporción manejable del gasto público y éste se destina en montos crecientes a satisfacer las necesidades prioritarias de la población. Las medidas de cambio estructural han desarticulado regulaciones que impedían la operación eficiente de las empresas y la economía es ahora una de las más abiertas del mundo.

Si bien las tendencias de largo plazo muestran resultados favorables, no es posible soslayar que la economía mexicana se encuentra en una fase de transición y que para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se requiere perseverar en la estrategia adoptada desde el inicio del régimen. La fase por la que atraviesa la economía es resultado natural de los esfuerzos para elevar la competitividad del aparato productivo. Ésta es una condición necesaria para un crecimiento sólido y duradero que permita dar contenido al objetivo de generar empleos bien remunerados al ritmo que impone la dinámica de la fuerza de trabajo del país y, de ese modo, elevar el nivel de vida de la población.

Los objetivos específicos de la política económica para 1994 son los siguientes:

1) Consolidar los logros obtenidos en el combate contra la inflación y avanzar hacia su convergencia con los niveles de las economías de los principales socios comerciales de México. A tal efecto, se fija como meta una inflación acumulada de 5% en 1994.

2) Promover la recuperación de la actividad económica y del empleo mediante acciones que incidan principalmente en el fortalecimiento de la oferta interna.

3) Elevar el poder adquisitivo de los trabajadores, particularmente el de quienes se encuentran en los estratos de menores ingresos.

4) Promover niveles superiores de bienestar social mediante la acción directa del Estado, elevando los montos de recursos presupuestarios a los sectores prioritarios.

5) Avanzar en las reformas estructurales que eleven la eficiencia del aparato productivo para alcanzar los niveles que permitan competir exitosamente en los mercados internacionales.

Los objetivos del programa económico para 1994 se enmarcan en una estrategia global que tiene como premisa fundamental elevar el bienestar de la sociedad. Para tal efecto, es necesario avanzar en la estabilidad macroeconómica, en el fortalecimiento de las fuentes primarias de generación de riqueza y en la equitativa distribución de los beneficios de crecimiento. El eje fundamental de la estrategia económica sigue siendo el adecuado manejo de las finanzas públicas. Este programa plantea,

** Se reproduce, con algunos cambios editoriales, el tercer capítulo de los Criterios Generales de Política Económica, dados a conocer a mediados de noviembre de 1993. El título es de* Comercio Exterior.

además, la congruencia entre la estrategia de estabilidad macroeconómica, el ajuste estructural y la modernización de la economía.

Los avances en materia de estabilización económica y de productividad y eficiencia en la economía han sido muy significativos. Se debe reconocer, sin embargo, que los retos que el país aún enfrenta son importantes. En esta coyuntura es imperativo perseverar en el esfuerzo de años anteriores. Sólo la congruencia en la instrumentación de la política económica, la cual ha sido premisa fundamental del gobierno, permitirá superar esa etapa, consolidando un crecimiento sustentable que se traduzca en mayor bienestar para la población.

La coyuntura actual, que implica el cambio hacia una economía moderna e internacionalmente competitiva, significa un gran empeño de la sociedad en su conjunto. Es claro que la consecución simultánea de condiciones de estabilidad económica y mayor productividad ha implicado un doble esfuerzo para trabajadores y empleados. Por una parte, el descenso de la inflación ha ocasionado tasas de interés mayores –aunque descendentes– de las que se prevén en el largo plazo. Por otra, la desregulación del aparato productivo nacional ha significado un ajuste microeconómico que no se había producido antes en el país. Todo ha derivado en la desaceleración temporal de la actividad económica que debe comenzar a superarse en 1994.

El logro de los objetivos planteados para 1994 se sustenta en el comportamiento positivo de los indicadores básicos o fundamentales de la economía, así como en la consolidación de las políticas económicas establecidas durante el presente gobierno. En el aspecto macroeconómico, el notable descenso de la inflación en los últimos años ha permitido abatir la inercia en el comportamiento de los precios y salarios. Esta tendencia, junto con una política de finanzas públicas sana y la reforma constitucional que otorgó autonomía al Banco de México y le impuso la obligación de buscar la estabilidad de precios, promoverá la convergencia de la inflación a niveles similares a los de los socios comerciales del país.

Respecto al objetivo de crecimiento económico, el importante aumento de la inversión y el cambio estructural en la mayoría de los sectores productivos se reflejará en tasas de crecimiento más elevadas de la producción y de la productividad, en un mayor volumen de empleo y en exportaciones más dinámicas.

Para lograr que el crecimiento económico sea sostenible es necesario perseverar en la eliminación de las regulaciones y barreras, tanto internas como externas, que impiden la sana competencia económica y crear nuevas empresas. En este sentido, habrá que profundizar en el programa de desregulación económica y de apertura comercial.

La mayor integración a los flujos internacionales de comercio e inversión es un elemento indispensable para elevar la competitividad de la economía nacional. México participa en el proceso de globalización de la economía mundial, el cual se ha acentuado en los últimos años y continuará en el futuro. En este entorno los tratados de libre comercio son instrumentos importantes para ordenar la apertura y dar certidumbre sobre las reglas que prevalecerán en las relaciones con los socios comerciales del país.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un elemento de la estrategia general de inserción de la economía mexicana en el mercado internacional. Su aprobación por los órganos legislativos correspondientes facilitaría la coordinación de las acciones de apertura comercial de los tres países involucrados. De cualquier manera, con o sin Tratado, el proceso de apertura se mantendrá para consolidarlo, por ser un elemento fundamental para elevar la eficiencia y productividad de la economía mexicana y por las propias tendencias de la mundial. Asimismo, los efectos del TLC en la economía nacional, por tratarse de un programa de apertura gradual a 15 años, serán más importantes en el largo plazo.

Debido a que se perseverará en la apertura económica, la estabilización y la profundización del cambio estructural, el programa económico que aquí se presenta no depende de la ratificación del TLC. En cualquier caso, se propone un política macroeconómica que promueva un entorno de estabilidad para el crecimiento económico sostenido y profundice en las medidas de cambio estructural para elevar la competitividad y la productividad.

Otro factor externo que influye en la economía es la evolución del precio del petróleo en los mercados internacionales. Como en años anteriores, la estabilidad del programa presupuestario se sustenta, por un lado, en el supuesto de que el precio del petróleo evolucione a valores prudentes. Se estima que en 1993 la mezcla del petróleo crudo de exportación se sitúe en 13.7 dólares por barril (dpb) y, adoptando una posición prudente para 1994, se presupuestó un nivel de 13.0 dpb. Por otro lado, se contará con mecanismos que permitan cubrir el efecto de una eventual disminución adicional de dicho precio. Por consiguiente, los recursos que se depositen en el Fondo de Contingencia, producto de la privatización de empresas paraestatales, se seguirán usando para amortiguar desviaciones transitorias en los ingresos petroleros con respecto a su valor presupuestado y a diminuir los saldos de la deuda pública, interna y externa.

La profundidad y rapidez con que la economía transita hacia estadios de mayor productividad y competitividad, fenómeno que ocurre en un entorno caracterizado por la atonía del crecimiento de las principales economías industrializadas, obliga a reforzar los mecanismos de concertación de las políticas económicas entre todos los sectores productivos. Éste es el único camino viable para avanzar en la consolidación de la estabilidad de precios y en el crecimiento sostenido a largo plazo de la actividad económica. Para conseguir los objetivos de política

económica que se establecen para 1994 deberá aplicarse un programa integral que abarque los ámbitos más importantes de la política económica.

La voluntad de conjuntar esfuerzos para alcanzar el progreso económico y el desarrollo social se reflejó en el acuerdo reciente de extender el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE). Los tres compromisos fundamentales de éste son: elevar el poder adquisitivo de los trabajadores, disminuir la tasa de inflación y reactivar el crecimiento económico. La estrategia que se propone para 1994 se sustenta en los consensos establecidos en el PECE.

El nuevo Pacto propone reducir impuestos, un mecanismo para elevar los salarios, disminuir precios e impulsar la competitividad de las empresas, así como importantes apoyos al campo. Es un pacto generoso en favor de la nación, que reconoce los esfuerzos de toda la sociedad en los últimos años y que emplea el superávit fiscal para promover el mayor bienestar de la sociedad. El Pacto destaca la necesidad de impulsar sin demora la recuperación gradual y sostenida de la actividad económica que demandan los mexicanos, así como consolidar la estabilidad de precios. En este entorno destacan los objetivos de lograr un crecimiento económico de 3% en 1994 y alcanzar una inflación de 5% acumulada en el año. Por ello, se convino en adoptar las siguientes medidas:

A partir de 1994 los incrementos al salario mínimo tendrán dos componentes: un incremento porcentual igual a la meta de inflación para el año, que en este caso es de 5%, y otro referido al incremento promedio de la productividad de la mano de obra en toda la economía. El monto de este concepto será determinado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

En relación con las revisiones de los contratos colectivos, los sectores obrero y empresarial acordaron promover que las negociaciones salariales contractuales se resuelvan conforme a la inflación esperada para 1994. Lo anterior será independiente de que, en cada centro de trabajo y dentro de la más amplia libertad de las partes, se convenga otorgar adicionalmente bonos o incentivos de productividad y calidad. Éstos estarán vinculados a los indicadores específicos de productividad laboral que determinen en cada caso las organizaciones de trabajadores y las empresas.

Además de los incrementos que resulten de los puntos anteriores, en el ámbito puramente fiscal se propone modificar el mecanismo de crédito fiscal para los asalariados que devengan menos de cuatro salarios mínimos. Los beneficios serán proporcionalmente más elevados para quienes perciben menores ingresos. En el caso de quienes perciben un salario mínimo, el incremento en su ingreso disponible será de 7.5 a 10.8 por ciento, dependiendo de la proporción que representen las prestaciones sociales en el ingreso total. La medida es retroactiva al 1 de octubre pasado y se estima que beneficiará a 6.6 millones de asalariados.

La nueva mecánica para fijar sueldos y salarios, que retribuye y estimula a los trabajadores a elevar su productividad, convierte a ésta en el eje de la elevación del nivel de vida de los trabajadores del país. El Pacto también prevé medidas tributarias y de precios públicos de insumos industriales para aumentar la competitividad de las empresas y contribuir al abatimiento de la inflación. Estas medidas, conjuntamente con la profundización de la desregulación económica, incidirán positivamente en el desenvolvimiento de la oferta interna.

La eficiente y justa asignación de las cargas tributarias y del gasto se traduce en una mayor competitividad de la economía. La política fiscal se concibe como un instrumento cuyos alcances no se reducen a su efecto macroeconómico, sino que repercute de manera significativa en las relaciones microeconómicas entre empresas y consumidores.

El objetivo de alcanzar un crecimiento del producto de 3% –superior al de la población– deberá acompañarse de niveles crecientes de ahorro que apoyen el incremento sostenido de la inversión. Así, el control de las variables fiscales liberará recursos reales para incrementar la disponibilidad de fondos prestables en la economía para las actividades productivas del sector privado.

El programa económico de 1994, en el que se insertan las medidas de apoyo a la productividad y calidad, no sólo se traducirá en mayores niveles de producto y empleo, sino que mejorará las percepciones reales de los trabajadores e incrementará la rentabilidad de los proyectos de inversión. La mayor competitividad del aparato productivo dará permanencia al desarrollo positivo de las exportaciones.

Las metas del programa de 1994 reflejan la persistencia de la estrategia económica desde el inicio del actual gobierno. Esta continuidad no es fortuita sino que, por el contrario, se basa en los logros alcanzados, de manera que la credibilidad de la política entre los agentes económicos se ha traducido en un ambiente de mayor confianza y certidumbre en la toma de decisiones.

Líneas de acción

Finanzas públicas

El saneamiento de las finanzas públicas continuará siendo el eje central que rija los criterios que normarán la política económica durante el próximo ejercicio, como condición indispensable para conferirle permanencia a la estabilidad macroeconómica e inducir un sano crecimiento de la actividad productiva.

El programa económico de 1994 refleja los márgenes de maniobra que se han alcanzado en materia del manejo de los principales instrumentos de política económica y muy particularmente de las finanzas públicas. Los avances en materia de estabilidad

EVOLUCIÓN ECONÓMICA ESTIMADA, 1992-1994

	1992	*1993*	*1994*
Producción y empleo			
PIB (miles de millones de nuevos pesos)	1 018.6	1 135.5	1 229.7
PIB real (crecimiento porcentual)	2.6	1.1	3.0
Inflación[1]	11.2	7.7	5.0
Finanzas públicas (% del PIB)[2]			
Balance económico	1.6	1.0	–
Balance de operaciones	2.9	1.9	0.5
Superávit económico primario	5.9	4.0	2.6
Intereses presupuestarios	4.3	3.1	2.6
Ingresos presupuestarios	26.0	25.4	24.4
Gobierno federal	17.7	16.9	16.0
Organismos y empresas	8.3	8.4	8.3
Gasto programable devengado	17.5	18.7	19.2
Variables financieras			
Saldo de ahorro financiero real (crecimiento porcentual)[1]	9.0	15.1	12.0
Financiamiento real al sector privado (crecimiento porcentual)[1]	33.1	17.3	17.0
Balanza de pagos (% del PIB)			
Cuenta corriente	6.8	5.4	5.0
Importaciones de mercancías	18.6	17.7	18.0
Exportaciones no petroleras	11.3	11.8	12.6
Volumen de petróleo (MBD)[3]	1 367.1	1 353.6	1 337.7
Precio promedio del petróleo (DPB)[4]	14.8	13.7	13.0

1. Diciembre-diciembre. 2. En 1992 se excluyen los ingresos por la desincorporación de Teléfonos de México y los bancos comerciales. 3. Millones de barriles diarios. 4. Dólares por barril.

en el actual gobierno se sustentan en la corrección del balance deficitario, pero sobre todo en el carácter estructural de la corrección de las finanzas públicas que confiere a éstas posibilidad de permanencia y una mayor fortaleza para enfrentar posibles contingencias sin necesidad de acudir al financiamiento inflacionario ni distraer la atención de los sectores prioritarios.

Las bases para mantener un desarrollo económico gradual y sostenido se han fortalecido. Existen las condiciones que permiten que los márgenes presupuestarios producto de los esfuerzos de ajuste de los últimos años se utilicen en medidas que apoyen la reactivación económica. En consecuencia, el gasto que se propone igualará a los ingresos, resultando de este modo un presupuesto equilibrado.

La reforma tributaria, además de contribuir al establecimiento de un régimen impositivo más justo y equitativo y de apoyar la competitividad internacional de las empresas, ha conseguido consolidar una fuente estable de recursos para el fisco. Por su parte, la racionalización del gasto público ha permitido concentrar mayores recursos en los sectores donde la participación gubernamental resulta socialmente más productiva. La persistencia y disciplina en ambas tareas permitió revertir el déficit público y alcanzar, por primera vez en la historia contemporánea de México, un balance superavitario que, unido a los esfuerzos paralelos encaminados a la renegociación de la deuda pública, redujo el endeudamiento del gobierno hasta alcanzar montos congruentes con las metas de crecimiento económico y estabilidad de precios.

Una vez que el esfuerzo fiscal se ha traducido en una clara y significativa tendencia a la baja de la inflación y el proceso de transformación e incremento de la productividad del sector productivo ha tomado un fuerte impulso, es posible aprovechar los márgenes presupuestarios para consolidar ambos fenómenos y plantear para 1994 un presupuesto fiscal equilibrado.

Cabe reiterar el compromiso gubernamental de perseverar en el disciplinado manejo del ejercicio presupuestario. Este compromiso cobra mayor importancia si se considera que el entorno externo en el que habrá de desenvolverse la actividad productiva durante 1994 continuará caracterizándose por la lentitud del crecimiento de los principales mercados de México y por la volatilidad del sistema financiero internacional.

Es necesario destacar también que el equilibrio fiscal en un entorno en el que la economía seguirá creciendo, implica que la proporción de la deuda pública al PIB continuará descendiendo, por lo que la política fiscal en 1994 mantendrá sus esfuerzos para abatir la carga de la deuda.

La disciplina fiscal, el abatimiento de la carga de la deuda, la consolidación de la reforma tributaria y la racionalización del gasto, ampliarán los márgenes de maniobra para que las finanzas públicas desempeñen cada vez un papel más eficaz para promover el crecimiento económico, el empleo y el bienestar de la población.

Política de ingresos

De 1989 a 1992 se introdujeron varias reformas a las disposiciones fiscales. Los cambios fueron de tal magnitud y profundidad que en 1993 no fue necesario plantear modificaciones adicionales. Se continuó, sin embargo, la consolidación de los esfuerzos en materia de fiscalización, control de los contribuyentes y restructuración de la administración tributaria.

La conveniencia de continuar con la misma estrategia implícita en las medidas instrumentadas a lo largo de este gobierno, particularmente en lo que se refiere a la simplificación y adecuación del sistema tributario y a la reducción y mejor distribución de la carga impositiva, sugiere utilizar el superávit fiscal para revertir a la población el beneficio del enorme esfuerzo presupuestario, sin que ello implique relajar la disciplina de las finanzas públicas. Se pretende, como en los últimos cinco años, que las empresas nacionales compitan en mejores condiciones con

sus contrapartes del exterior, inviertan más e impulsen el crecimiento económico y que los trabajadores reciban un tratamiento fiscal más favorable. Asimismo, se buscará que estas reformas consoliden la estabilidad y permanencia de las disposiciones fiscales, elemento indispensable para formar un clima propicio para la inversión.

Es importante destacar que por segundo año consecutivo no hay miscelánea fiscal. En esta ocasión, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos a raíz de la renovación del PECE, se presenta una iniciativa de ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para mejorar la equidad del sistema tributario, apoyar la inversión y el empleo, lograr una mayor competitividad de las empresas y promover la conservación del ambiente.

Uno de los objetivos fundamentales del presente régimen ha sido apoyar las finanzas de las entidades federativas y de los municipios; por ello, el Ejecutivo Federal considera conveniente incrementar los coeficientes con que se determinan las participaciones que la Federación otorga a estados y municipios sobre su recaudación participable, poniendo especial atención en el municipio, piedra angular del sistema federal mexicano.

El esfuerzo por incrementar las participaciones a estados y municipios es resultado de la flexibilidad que otorga el superávit fiscal alcanzado en 1993 y que no hubiera sido posible sin la acción conjunta de los tres niveles de gobierno.

En los últimos años, las entidades federativas han realizado un gran esfuerzo para reordenar su comercio urbano. Por tal motivo el Ejecutivo Federal considera conveniente incorporar a la Ley de Coordinación Fiscal una participación adicional integrada con un monto equivalente a 0.44% de la recaudación federal participable que se distribuirá entre las entidades federativas que estén coordinadas en materia de derechos, sirviendo de apoyo al programa de reordenamiento del comercio urbano. Además, se propone elevar el porcentaje que se adiciona al Fondo General de Participaciones por coordinación en derechos de 0.5 a 1 por ciento de la recaudación federal participable.

Estas reformas incrementarán los recursos de la Federación a las entidades federativas mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de 21.69 a 22.63 por ciento de la recaudación federal participable.

Las medidas propuestas buscan continuar con la filosofía que ha guiado la política tributaria en los últimos cinco años de reducir la carga fiscal y distribuirla más equitativamente, perfeccionar el sistema fiscal, eliminar la doble tributación y simplificar el cumplimiento de las obligaciones; todo ello con el fin de elevar el crecimiento económico y fomentar la creación de un mayor número de empleos.

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público para 1994 continuará con el proceso de ajuste, a fin de lograr que éstos sean equivalentes a sus referencias internacionales o que reflejen costos económicos, a la vez que se contribuya a abatir la inflación.

Se busca evitar que dicha política llegue a debilitar la situación financiera de las empresas del Estado o que se traduzca en subsidios injustificados o que resulten poco eficaces para los grupos que se desea apoyar. Sin embargo, el proceso ha sido aproximado y en algunos casos consideraciones de calidad o ubicación geográfica justifican algunas modificaciones. Éstas se han reflejado en decrementos de precios que permiten ahorros en los costos de producción del sector industrial y en el costo de vida de la población en general, con lo cual se incrementa la competitividad de este sector y se fortalece la economía familiar, incrementando con ello el bienestar social.

Los efectos de los principales ajustes en los precios públicos que se han instrumentado en la reciente concertación del PECE se registrarán en gran medida a lo largo de 1994.

La considerable participación de las erogaciones en energéticos dentro de la estructura de costos de las empresas y el análisis de sus referencias internacionales ha llevado a ajustar los precios del combustóleo, el diesel industrial y marino y el gasóleo industrial, los cuales se han vinculado a su referencia internacional mediante mecanismos transparentes de ajuste. En el caso de las tarifas eléctricas de alta tensión para la industria, se introdujeron medidas que permiten fomentar altos factores de carga, reducir costos y ampliar la gama de opciones tarifarias. Estas medidas han disminuido el precio medio de las tarifas de alta tensión para la industria en 14.8%, dependiendo de los patrones de consumo de los usuarios.

En apoyo al sector industrial, el servicio ferroviario de carga redujo 10% promedio ponderado sus tarifas, las cuales se encuentran en un proceso de desregulación, para dar mayor flexibilidad comercial al organismo. En lo que respecta a las tarifas de los servicios aeroportuarios, disminuyeron en horarios de poco tráfico y se instrumentó una tarifa para el horario nocturno, lo que permitió que las tarifas se redujeran 18.1% en promedio.

En apoyo a los esfuerzos para reducir la inflación, el precio de la gasolina en la región denominada resto del país disminuyó su deslizamiento mensual promedio de 0.79 a 0.41 por ciento; lo mismo se aplicó al gas L.P. de carburación, cuyo precio está vinculado al de la gasolina Nova. En la frontera norte, los combustibles para automotores continúan con el mecanismo de precios de ajuste automático, reduciendo el diferencial Magna-Nova de 50 a 30 nuevos pesos por metro cúbico, sesgo que se eliminará en abril. El precio del diesel en esa región se vinculó a su referencia internacional, incorporando un ajuste por calidad del producto.

En el servicio eléctrico de baja tensión se ajustó a 0.41% el

deslizamiento mensual de las tarifas residenciales, comerciales y de uso temporal; se aplicó uno de 0.41% mensual a las tarifas de servicios y, con el fin de apoyar al sector agrícola, se eliminó el de 0.5% que se aplicaba a la tarifa para bombeo de agua para riego agrícola.

Política de gasto

La política de gasto público para 1994 se orienta a consolidar los avances logrados en torno a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo. Se continuarán fortaleciendo las bases para un crecimiento gradual y sostenido con estabilidad de precios, al tiempo que se mantendrá la prioridad en los programas sociales y el fortalecimiento de la infraestructura económica y social.

La política de gasto público para 1994 tiene los objetivos siguientes:

i) Contribuir al logro de las metas macroeconómicas establecidas para ese año;

ii) consolidar la recomposición del gasto público, dando prioridad al desarrollo social, al desarrollo rural y a la infraestructura social y económica del país, y

iii) ejercer las erogaciones públicas con eficiencia, selectividad y la más estricta disciplina presupuestaria, para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos y avanzar en la modernización de la economía.

• Acciones estratégicas

1) Ajustar el nivel del gasto total para hacerlo compatible con la estabilidad macroeconómica. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación considera un gasto neto en 1994 con un aumento real de 2.6% en relación con el de 1993. Con ello, su participación en el PIB será de 25.1%, lo que representa una reducción de 14.9 puntos porcentuales con respecto al de 1988 y una disminución acumulada de 25% en términos reales. Asimismo, su nivel es compatible con la meta de alcanzar un presupuesto equilibrado en 1994.

2) Incrementar las erogaciones públicas en áreas estratégicas y prioritarias de la actividad gubernamental. El menor pago de intereses abre espacios para destinar mayores recursos al gasto programable, particularmente a los sectores considerados prioritarios en la estrategia de desarrollo, sin afectar el cumplimiento de las metas fiscales. Con base en lo anterior, el gasto programable asciende a 235 646 millones de nuevos pesos, 5.7% superior en términos reales al del cierre estimado en 1993. Su participación en el gasto total aumentará de 47.5% en 1988 a 76.3% en 1994.

El gasto en desarrollo social crecerá 10.5% real; su participación en el gasto programable se elevará a 53.9%, frente a 33.2% en 1988. Por consiguiente, al término de este gobierno el gasto conjunto en educación, salud, abasto, desarrollo urbano, agua potable y ecología, acumulará un incremento real de 93.3% y significará 10.2% del PIB, el nivel más alto en la historia económica moderna del país.

3) Impulsar productivamente las actividades del sector agropecuario, a fin de mejorar las condiciones de vida en el medio rural y la producción de alimentos e insumos. En relación con el campo mexicano, los objetivos fundamentales son aumentar la producción y la productividad; ampliar las oportunidades de trabajo; fomentar la participación de los campesinos, y mejorar sus niveles de bienestar y su plena incorporación al progreso nacional. Para ello, en 1994 se asignan al desarrollo rural 14 206 millones de nuevos pesos, superior 32.8% en términos reales al de 1993. El gasto destinado al programa de apoyos directos al campo, incluyendo transferencias a la Conasupo, aumentará 82.8%. Cabe resaltar que los diversos programas sociales, como el de Solidaridad y otros de educación y salud, destinarán recursos adicionales para elevar las condiciones de vida en el campo.

4) Incrementar la inversión pública para fortalecer la infraestructura básica del país. El manejo de las finanzas públicas y la estabilidad alcanzada permiten que en 1994 parte del margen presupuestario se canalice a la inversión pública para ampliar la infraestructura económica y social. En consecuencia, la propuesta de gasto en inversión física asciende a 47 011 millones de nuevos pesos, cantidad superior 10% en términos reales a la del cierre estimado de 1993. La inversión representará 3.8% del PIB, el más alto alcanzado en el presente régimen. El monto asignado al gobierno federal representa 56.7% del total, en tanto que el 43.3% restante corresponde al sector paraestatal de control presupuestario directo. Durante el presente gobierno el crecimiento acumulado de la inversión pública ascenderá a 25.4% en términos reales.

5) Consolidar el cambio estructural del sector educativo y avanzar en el desarrollo científico y tecnológico. De acuerdo con los propósitos establecidos al inicio de esta régimen, el desarrollo del país requiere de una educación de calidad y amplia cobertura. Para ello se ha realizado un importante esfuerzo presupuestario y se han promovido significativos cambios para fortalecer la estrategia educativa. Con tal fin se estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se reformaron los artículos 3 y 31 constitucionales y se expidió la Ley General de Educación.

Para consolidar las transformaciones y avanzar en las metas establecidas, se propone que el presupuesto para educación en el próximo ejercicio fiscal sea de 54 485 millones de nuevos pesos, cifra 14.4% superior en términos reales a la de 1993. Al término de este gobierno, el gasto en ese sector habrá acumulado un incremento real de 101 por ciento.

La asignación de recursos para ciencia y tecnología en 1994 buscará equipar adecuadamente a las instituciones de educación superior; vincular los proyectos de investigación y los de desarrollo tecnológico con la industria nacional y preservar el modelo de coparticipación de las comunidades académica, científica y tecnológica, públicas y privadas. Así, se propone que el gasto en ciencia y tecnología aumente 11.1% en términos reales respecto al año anterior. Ello significará un crecimiento real acumulado de 90.8% de 1988 a 1994.

6) Mejorar los servicios de salud y seguridad social. Uno de los principales objetivos en materia de servicios de salud y seguridad social es ampliar y mejorar la protección a todos los mexicanos, brindando atención y prestaciones eficientes y equitativas que contribuyan a elevar sus condiciones de bienestar social.

Para alcanzar las metas programadas en este sector, se propone un gasto de 51 831 millones de nuevos pesos que en términos reales representa un incremento de 8.1% respecto a 1993. De esta manera, su participación en el gasto programable aumentará de 14.7% en 1988 a 22.4% en 1994; en consecuencia, registrará un incremento acumulado de 81.7% en el presente gobierno.

7) Intensificar las medidas para mejorar la calidad del ambiente. Para conciliar los objetivos de un crecimiento económico con la conservación del ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, sobre todo de los no renovables, se presenta un presupuesto para desarrollo urbano, ecología y agua potable de 6 107 millones de nuevos pesos, cifra que representa un crecimiento real de 8.1% en relación con 1993. Su crecimiento acumulado en el transcurso de este régimen será de 50.6% real. El gasto destinado a la protección ambiental representará 29.5% de este rubro y su monto ascenderá a 1 819 millones de nuevos pesos.

Es importante considerar que en estas erogaciones no se consideran las que realizan con el mismo propósito el Departamento del Distrito Federal, las entidades bajo control presupuestario indirecto ni las entidades federativas. De incluirse éstas, el crecimiento acumulado alcanzará una tasa real de 78 por ciento.

8) Avanzar en el mejoramiento del bienestar de la población de menores ingresos mediante el Programa Nacional de Solidaridad. En cinco años de operación, el Programa Nacional de Solidaridad se ha consolidado como un medio eficaz para atender las necesidades prioritarias de la población. Asimismo, ha apoyado proyectos productivos que permiten el desarrollo autosostenido y permanente de las comunidades. Por otro lado, ha fortalecido la coordinación entre los tres niveles de gobierno y de las entidades públicas que trabajan en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población y en el combate contra la pobreza extrema.

Sus acciones, en las que se estimula la corresponsabilidad del Estado y las comunidades, se concentran en mejorar los niveles de salud, alimentación, educación, vivienda, medio ambiente y regularización del uso del suelo. Además, se extienden a los servicios de agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, caminos y carreteras.

En 1994 el presupuesto del Programa Nacional de Solidaridad será de 8 809 millones de nuevos pesos, a los cuales se sumarán las aportaciones de los gobiernos estatales y municipales y las de los propios beneficiarios. Los recursos presupuestarios federales representan un crecimiento real de 5.4% con respecto a los de 1993 y de 221.9% en relación con 1989. De esta forma Solidaridad incrementará su participación en el gasto programable de 1.5% en 1989 a 3.8% en 1994.

9) Asegurar la disponibilidad de energéticos. El sector energético constituye un elemento fundamental de soporte para el avance del aparato productivo nacional y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Ello ha ocurrido en la medida en que se ha mantenido el abasto suficiente de energía, así como una oferta de productos refinados de mayor calidad.

La política de gasto en este sector se orientará a mantener el apoyo a los proyectos prioritarios, en particular, a los que registren un mayor avance. Destacan los destinados a consolidar la infraestructura existente, modernizar la capacidad instalada y producir con criterios ecológicos. Asimismo, proseguirán los programas de mantenimiento preventivo y correctivo de las diversas instalaciones, además del fomento del ahorro y uso eficiente de la energía. Para cumplir estos propósitos, se propone ejercer un gasto programable de 46 947 millones de nuevos pesos en el sector energético.

Política monetaria y cambiaria

La conducción de la política monetaria ha desempeñado un papel de suma importancia en la consecución de los objetivos de estabilidad macroeconómica. Se ha concentrado en evitar excesos de liquidez en el mercado de dinero para eliminar presiones inflacionarias potenciales. La política monetaria ha apoyado al régimen cambiario en la tarea de procurar el abatimiento de la inflación. Cabe mencionar que los márgenes de maniobra para las autoridades monetarias se han ampliado como resultado de la corrección de las finanzas públicas.

La creciente madurez de los mercados financieros mexicanos y el continuo avance en materia de correción de los desequilibrios fiscales y macroeconómicos, han permitido conducir la política monetaria con criterios cada vez más orientados al mercado. Así, en la actualidad el control de la liquidez del sistema económico descansa en las llamadas operaciones de mercado abierto del banco central –compra y venta de valores gubernamentales en circulación–, práctica común en los países desarrollados.

En los últimos años la política de financiamiento interno del

Banco de México ha apoyado los esfuerzos de estabilización. En este sentido, el menor saldo de valores gubernamentales en poder del banco central es atribuible no sólo a las operaciones de esterilización monetaria que limitan el crecimiento de la liquidez originada por los influjos de capital, sino también a la estrategia adoptada de amortización de deuda pública interna. Cabe destacar que, a la fecha, más de 100% de la suma de billetes y monedas en circulación, junto a las obligaciones a la vista del banco central, están respaldadas por las reservas internacionales netas del Banco de México.

Esta orientación de la política monetaria habrá de continuar en 1994, reforzada por la reforma constitucional que otorga autonomía al Banco de México. Dicha reforma habrá de contribuir al abatimiento de la inflación mediante dos principios fundamentales: la Constitución establece un claro mandato al Banco de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones, y estipula que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco de México que conceda financiamiento. Estas reformas institucionalizan la disciplina monetaria, elemento clave para conseguir una inflación de 5% en 1994.

La disciplina monetaria también contribuirá a reforzar la estrategia cambiaria durante 1994. En este ámbito, los acuerdos alcanzados en la reciente renovación del PECE prevén el mantenimiento de la actual fórmula cambiaria que durante el último año mostró ser la adecuada para apoyar el proceso de estabilización de precios. El techo de la banda de flotación de la paridad continuará deslizándose a razón de 0.0004 nuevos pesos diarios, mientras que el piso de dicha banda habrá de permanecer fijo. Este modelo concilia el objetivo de brindar a las autoridades financieras un margen de maniobra suficientemente amplio para que enfrente situaciones transitorias en el mercado cambiario con el propósito de conferir mayor estabilidad al valor del peso en un horizonte de más largo plazo.

Los esfuerzos paralelos de la política monetaria y cambiaria habrán de contribuir de manera preponderante al logro de una inflación de 5% al término de 1994, cerrando así la brecha que separa al país de la inflación prevaleciente entre sus principales socios comerciales. El abatimiento de aquélla y la baja de las tasas de interés que resulte del menor crecimiento de los precios habrán de constituirse en elementos fundamentales que propicien la reactivación de la economía.

Política de deuda pública

La política de deuda pública se orientará, principalmente, a reducir el costo financiero de la deuda, de tal forma que continúe la liberación de recursos que puedan destinarse a otros usos, principalmente a un mayor gasto social. En efecto, se estima que al cierre de 1994, el saldo de la deuda pública total consolidada con el Banco de México ascienda a aproximadamente 21% del PIB, cifra que se compara de modo favorable con el monto observado en 1988, equivalente a 68.3% del producto. La deuda esperada para 1994 es inferior a la que presentan economías más desarrolladas, como Alemania (42.7%), Francia (50.4%), Estados Unidos (52%) e Italia (108.6%).

Conviene destacar que el equilibrio fiscal programado para el próximo año significa que, al ser iguales los ingresos y los gastos presupuestarios, el sector público no recurrirá a mayor endeudamiento, manteniéndose así el monto nominal de la deuda pública. Esto, a su vez, muestra que el valor real de la deuda, así como su participación en el PIB, continuarán con la trayectoria descendente de los últimos años.

En lo que respecta al manejo de la deuda interna, las acciones de política se orientarán a disminuir su costo y ampliar los períodos de vencimiento. En congruencia con lo anterior, se colocarán valores a plazos largos, de preferencia a tasas nominales de interés fijas, lo cual es posible en un escenario de estabilidad de precios. A este respecto, aun cuando se espera un presupuesto equilibrado, la deuda pública interna disminuirá tanto en términos reales como en porcentaje del producto.

Por lo que toca a la deuda externa, se diversificarán las fuentes de financiamiento y se mejorarán las condiciones financieras de los créditos contratados. La banca de desarrollo demandará créditos en el exterior para financiar actividades productivas de unidades que no tienen acceso a los mercados internacionales de capital. De este modo, con base en lo anterior, se solicitará la autorización para ejercer un endeudamiento externo neto equivalente a 5 000 millones de dólares, medida que permitirá proseguir el fortalecimiento de fuentes más sanas y estables de financiamiento.

El propósito de acudir al endeudamiento externo en 1994 se fundamenta en la necesidad de apoyar, con créditos competitivos, vía la banca de fomento, la transformación productiva de las empresas. Así, el endeudamiento externo neto solicitado al H. Congreso se canalizará a las industrias pequeña y mediana y al sector exportador. De esta manera, la contraparte del mayor endeudamiento externo de la banca de desarrollo serán los créditos a empresas mexicanas sin acceso a los mercados internacionales de capital. En caso de que el sector público presupuestario utilice el crédito externo en términos netos, esta medida no significará un incremento de la deuda pública total puesto que repercutirá en un desendeudamiento interno.

Fomento de la productividad, la calidad y la competitividad

Al reconocer en la elevación de la productividad una de las fuentes primarias para generar mayores ingresos y niveles superiores de bienestar de la población, se ha dado un lugar preponderante a las acciones encaminadas a fomentar la eficiencia de los

factores de la producción. En este ámbito se enmarca el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad.

La concertación entre los distintos sectores sociales que dio lugar a la reciente extensión del PECE ratificó el compromiso, global y por empresa, de redoblar los esfuerzos para incrementar la calidad y la competitividad de la producción nacional. Así, el futuro crecimiento de la producción no se basará únicamente en el mayor uso de recursos, sino que se pondrá especial atención en hacerlo de manera más racional.

El objetivo de hacer realidad una planta productiva más eficiente, productiva y competitiva rebasa el ámbito de las consideraciones de eficiencia económica. Es también un mecanismo para propiciar mayor justicia y equidad, al facilitar una mejor distribución de los beneficios de una economía más eficiente y competitiva. Por un lado, promueve mayor bienestar entre los consumidores al disponer de productos de más alta calidad a precios justos. Al mismo tiempo, contribuye a una mejor distribución del ingreso, ya que se traduce en mayores percepciones para los trabajadores mejor capacitados y más productivos. Además, las empresas se benefician al incrementar la competitividad y ampliar sus escalas de producción, propiciando al mismo tiempo mayor generación de empleos productivos y bien remunerados.

Por ello, en la reciente firma del Pacto económico se reforzaron los mecanismos de apoyo para elevar la capacidad productiva de los trabajadores y las empresas. En el futuro los salarios mínimos recibirán un incremento que corresponda al crecimiento de la productividad promedio de la economía atribuible a la mayor eficiencia de la mano de obra. Asimismo, en sus revisiones de contratos colectivos, integrales o salariales, los sectores obrero y empresarial convendrán bonos o incentivos de productividad y calidad vinculados a los indicadores específicos de productividad laboral que determinen en cada caso y en forma conjunta. Estos acuerdos constituyen uno de los instrumentos más poderosos para fomentar la productividad y la calidad.

En el mismo Pacto se renovó el compromiso de continuar y fortalecer el proceso de desregulación de la actividad económica, removiendo obstáculos que generen ineficiencias, para propiciar una mayor competencia e inducir reducciones de costos en todos los ámbitos de la actividad económica. Dichas acciones se verán fortalecidas por la Comisión para la Competencia Económica, que vigilará el sano desempeño de los mercados y sancionará prácticas monopólicas.

En apoyo de esta estrategia, se buscará que las entidades federativas participen más en la atención de las necesidades de desregulación por medio de las comisiones locales de seguimiento del PECE. En dichas acciones se pondrá especial atención a los requisitos de apertura y operación de empresas y al transporte de carga y de pasajeros urbano e interurbano.

Se continuarán promoviendo reformas legales y administrativas para actualizar el marco normativo en materia de inversión extranjera y propiedad industrial; se seguirá impulsando el comercio exterior y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y los programas sectoriales de productividad. También se buscarán recursos en las mejores condiciones para apoyar los esfuerzos de las empresas para capacitar a sus trabajadores, así como para financiar sus inversiones en modernización tecnológica. En este campo, la participación de la banca de desarrollo se incrementará de manera importante.

Resultados

La política económica para 1994 mantiene congruencia con la estrategia instrumentada desde el inicio del actual gobierno, pero a su vez considera las condiciones coyunturales a que se enfrentará la economía mexicana en el futuro próximo. Entre las acciones más significativas se cuentan el manejo disciplinado de la finanzas públicas, la continuidad en la estrategia de desregulación, la autonomía del banco central y las medidas de fomento de la oferta y la competitividad. Cabe señalar que este marco de acción está fundamentado en la concertación entre los diferentes sectores de la sociedad, lo que le da mayor cohesión e impulso a las medidas propuestas.

Inflación

El conjunto de medidas propuestas para 1994 deberá traducirse en una continua y permanente reducción de la inflación, de modo que al término del año se alcance un incremento acumulado del INPC de 5%. El descenso de la inflación estará acompañado de niveles de pleno abasto en el mercado interno y en particular de los productos que componen la canasta básica.

Crecimiento

En 1994 la evolución del sector real de la economía estará marcada por la profundización de la medidas de corte estructural, de fomento de la oferta interna y de apoyo a la productividad. De esta manera, se espera que la inversión de los sectores privado y público, aunada a las exportaciones de manufacturas, se constituyan en la base del crecimiento de la actividad económica. Esta proyección se fundamenta en las acciones tendientes a promover la inversión y la competitividad global del aparato productivo. Así, se espera que el crecimiento del PIB sea de 3%. Este resultado cobra mayor relevancia si se reconoce que la economía mexicana continuará enfrentándose a un entorno mundial adverso.

En 1994 destaca la importancia del manejo de la política tributaria para coadyuvar al logro de este objetivo. Las medidas propuestas se orientan a apoyar a las empresas, así como a incrementar el ingreso disponible de los trabajadores de menos

El objetivo de hacer realidad una planta productiva más eficiente, productiva y competitiva rebasa el ámbito de las consideraciones de eficiencia económica. Es también un mecanismo para propiciar mayor justicia y equidad

recursos, de tal modo que se promueve tanto la oferta como la demanda agregada.

Balanza de pagos

El intenso proceso de inversión en que se encuentra el país aún requiere complementar el ahorro interno con recursos del exterior. La elevada productividad de la inversión en México, producto del cambio estructural gestado en los últimos años, continuará siendo un polo de atracción para la inversión extranjera, tanto directa como financiera. Por otra parte, el financiamiento externo al sector privado es una clara muestra de que México ha recuperado, en forma voluntaria y en términos favorables, el acceso a los mercados financieros internacionales. Así, en 1994 se registrará un superávit en la cuenta de capital.

La contraparte natural al superávit en la cuenta de capital es un saldo deficitario en la cuenta corriente. Este saldo se estima que alcance 5% del PIB, inferior 0.4 puntos al de 1993. La evolución de la cuenta corriente estará determinada fundamentalmente por el comportamiento de la balanza comercial. En esta última, las exportaciones, en especial las de bienes manufacturados, registrarán altas tasas de crecimiento debido a una mayor competitividad basada en el aumento de la productividad y la relación precio-calidad de los productos. De esta forma, las exportaciones serán punto importante de la recuperación sostenida de la actividad económica. Por su parte, el ritmo de crecimiento de las importaciones tenderá a reducirse, si bien continuará reflejando el proceso de modernización de la industria nacional, y su evolución en el mediano plazo será congruente con el crecimiento.

El comportamiento de las importaciones en 1994 reflejará la recuperación de ritmos de crecimiento más elevados de la economía. Así, se prevé que en 1994 las importaciones muestren tasas de expansión superiores a las de 1993. Este proceso deberá ser más marcado en los rubros de bienes intermedios, los cuales participan en forma significativa en el propio proceso de exportación, y de bienes de capital. No obstante lo anterior, se anticipa un crecimiento para el total de las importaciones inferior al de las exportaciones, de modo que el saldo deficitario de la balanza comercial disminuya en términos nominales y como porcentaje del producto.

Los resultados anteriores serán congruentes con una moderada acumulación de las reservas internacionales del Banco de México. Así, el resultado de las cuentas con el exterior reforzará la estrategia de estabilización macroeconómica.

Sector financiero

Las nuevas disposiciones en el marco jurídico y regulatorio en materia financiera permitirán mayores niveles de eficiencia en este sector. Lo anterior repercutirá en un mayor ahorro financiero y en un mayor financiamiento al sector privado en apoyo a los proyectos de inversión en actividades productivas.

El crecimiento significativo del ahorro financiero en 1994 se originará en el mayor dinamismo del producto, en el otorgamiento de rendimientos reales positivos al ahorrador y en que el sector público no será un demandante activo de créditos como consecuencia de su disciplina fiscal. Por su parte, los activos que componen el ahorro financiero habrán de modificarse, ya que aumentará la participación de los recursos que se canalizan mediante instituciones financieras, mientras que disminuirá el saldo de la deuda pública interna. De esta forma, se estima un crecimiento real del ahorro de 12 por ciento.

Los crecientes recursos colocados en las instituciones financieras nacionales apoyan la continuidad del dinamismo del crédito al sector privado y de este modo seguirán siendo un elemento esencial en el proceso de desarrollo. Destacará la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento de proyectos a la exportación, a la pequeña y la mediana industria y al sector agropecuario. Al cierre de 1994 se proyecta que el incremento real anual del financiamiento total al sector privado ascienda a 17%, lo que será sustento fundamental para la modernización del aparato productivo.