

Desarrollo y dependencia económica: el problema canadiense

ABRAHAM ROTSTEIN

Generalmente se considera que la dependencia es una situación característica de los países pobres y subdesarrollados.¹ Sin embargo, Canadá constituye un ejemplo de que la dependencia es, también, una condición que se puede dar en los países ricos —en realidad, en el segundo país más rico del mundo, en términos de ingreso por habitante, donde ha surgido una economía diversificada y desarrollada en el período de posguerra.

En tanto que este trabajo se enfoca fundamentalmente a establecer las características empíricas de la dependencia económica canadiense, son convenientes algunos breves comentarios teóricos, particularmente en lo que atañe a ciertos términos utilizados en este trabajo.

Nuestro concepto principal, “dependencia”, es, en esencia, un término político, aun cuando la condición descrita se refiere a ciertos elementos estructurales de una relación económica. Su referencia más significativa está vinculada al elemento del poder en la economía y ella connota una distribución asimétrica del mismo. Esto amerita un reconocimiento teórico explícito.

Virtualmente se omite el problema de dependencia o se le otorga, a lo sumo, sólo un reconocimiento marginal dentro de los confines de la teoría económica tradicional. Esta teoría tiende a visualizar el proceso económico como articulado, esencialmente a través de instituciones de mercado, ya sea perfecto o imperfecto. Un examen del proceso económico, que se circunscribe al funcionamiento de los mercados, construye su propio marco político implícito. Por ello, se omiten otros rasgos políticos del mundo real. Pudiera ser importante hacer una pausa por el momento y examinar las implicaciones políticas de una perspectiva de mercado.

Los individuos o firmas que operan en un mercado libre celebran transacciones sobre una base totalmente voluntaria; operan con libertad y sin coerción para el logro de su ventaja mutua. Se admite que existe un antagonismo latente en la relación de mercado en la medida en que cada parte trata de obtener el mayor beneficio a expensas de la otra. Sin embargo, en la medida en que participen en el mercado por propia voluntad y haya compradores y vendedores alternativos, se considera que existe una relación nivelada entre los participantes. Por tanto,

Nota: Este ensayo fue presentado a la Conferencia del Pacífico, organizada por el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Viña del Mar, Chile (27 de septiembre-3 de octubre de 1970). Su autor es profesor de economía de la Universidad de Toronto y formó parte del Grupo Watkins que preparó el informe “Las inversiones extranjeras y la estructura de la industria en Canadá”, un resumen del cual apareció en *Comercio Exterior*, vol. XVIII, núm. 8, agosto de 1968, p. 652.

¹ Algunas partes de este trabajo se derivan del análisis y propuestas del Informe Watkins contenidos en mi estudio anterior: “Foreign Ownership of Industry, A New Canadian Approach”, *The Round Table*, julio de 1968.

I dentro de tal mercado libre, el problema de dependencia se encuentra eliminado y no recibe reconocimiento teórico.

Toda vez que con frecuencia nos inclinamos a contemplar el proceso económico (al menos en los países de habla inglesa) como la proliferación de un sistema de instituciones de mercado —aun cuando las realidades hayan cambiado en forma muy dramática— es revelador observar, por lo menos en el caso canadiense, cómo se produce la relación de dependencia en la práctica y en qué consiste.

No existe caso más dramático que el canadiense en cuanto a la incapacidad para percibir el problema de la dependencia económica nacional. El problema surgió inesperadamente a medida que avanzábamos, dentro de un marco de buenas intenciones para obstaculizar y frustrar nuestros propios poderes de autodeterminación económica. En el curso de nuestro desarrollo económico nos hemos convertido en los arquitectos de nuestra propia servidumbre del siglo XX. El futuro de un Canadá independiente entraña muchas dudas y sólo ahora empiezan a aclararse los elementos teóricos e institucionales de nuestras percepciones erróneas.

II

La reciente experiencia de la economía canadiense ha recibido el impacto de la situación internacional. Canadá ha estado en la línea frontal de un nuevo fenómeno global: la expansión de las corporaciones multinacionales en el extranjero. Se estima que la producción total de estas corporaciones, fuera de sus países de origen, superaba ya los 300 000 millones de dólares en 1968, lo que constituye una cifra considerablemente mayor que el valor total del comercio mundial (con excepción de los países socialistas) en ese año. La producción en el extranjero de estas corporaciones forma en la actualidad, en términos globales, la tercera economía más grande del mundo, estando sólo a la zaga de las de Estados Unidos y la Unión Soviética. No se dispone de cifras precisas sobre su presente tasa de expansión, pero se considera que es muy elevada. Se espera que las corporaciones multinacionales habrán de controlar un tercio de la producción global del mundo no socialista hacia 1987. Toda vez que la mayoría de estas corporaciones multinacionales son norteamericanas, por lo menos una autoridad, el profesor Jack Behrman, estima que la participación total de la producción mundial no socialista bajo control estadounidense habrá de crecer de 55% a mediados de los años sesenta, a 64% en 1980 y a 80% hacia 1990.²

Son enormes las implicaciones políticas de este fenómeno y hasta ahora empiezan a comprenderse claramente. A la luz de estos acontecimientos, Canadá puede actuar como un sistema de

² Kari Levitt, *Silent Surrender, The Multinational Corporation in Canada*, Macmillan of Canada, 1970, p. 92.

alarma oportuno para muchos países que encaran la penetración económica creciente de las corporaciones multinacionales.

Al efectuar un examen de los fuertes vínculos que han sido forjados en la creación de la dependencia canadiense respecto de Estados Unidos, principiemos con el comercio exterior.

Con mucho, la fuente mayor de las importaciones de Canadá es Estados Unidos y su proporción se ha venido ampliando. En 1948, el 69% de las importaciones canadienses procedía de Estados Unidos; hacia 1968 la cifra creció a 73%. Las exportaciones a Estados Unidos aumentaron a su vez de un 50% de las totales en 1948 a dos tercios en 1968.³ En este lapso las importaciones superaron a las exportaciones en una cifra de 12 500 millones de dólares canadienses.

La composición de estas importaciones y exportaciones también se modificó en forma apreciable a lo largo del período. En 1948 el 64% de las importaciones canadienses estaba constituido por materias primas y productos semielaborados, en tanto que el 36% lo formaban productos terminados. En 1968 la situación prácticamente se invirtió. Las importaciones de materias primas y productos semielaborados declinaron a 35% y las de productos terminados crecieron a 65 por ciento.

En el lado de la exportación, las materias primas y productos semielaborados representaron el 80% del total en 1948, habiendo descendido a 64% en 1968. Las de productos terminados subieron de 20% a 36%. Esto quiere decir que se ha operado cierta diversificación en el patrón de exportaciones de Canadá, aunque las materias primas y productos semielaborados continúan predominando, en tanto que nos hacemos cada vez más dependientes de los productos terminados estadounidenses.⁴ Estas características generales del comercio han hecho que el profesor Bruce Wilkinson observe que:

La posición de Canadá se asemeja más estrechamente a la de una nación subdesarrollada que a la de otros países desarrollados.⁵

El enorme déficit comercial que Canadá ha registrado con Estados Unidos, ha sido financiado, en parte, por un superávit comercial con otros países y, en parte también, por grandes importaciones de capital desde Estados Unidos. Aproximadamente el 85% de los requerimientos de capital extranjero de Canadá han provenido de Estados Unidos durante el lapso 1948-1968. Esto ha llevado a una situación en que el 57% de nuestra manufacturas y el 60% de nuestras industrias mineras están controladas por extranjeros, y aproximadamente el 80% de esta proporción por empresas norteamericanas. Pueden citarse industrias específicas en que el control estadounidense es particularmente elevado: 96% en vehículos de motor y repuestos, 90% en equipo eléctrico industrial, 82% en aparatos eléctricos pequeños, 83% en productos de hule y 72% en tejidos de fibras sintéticas.⁶

A fines de 1969, la Dominion Bureau of Statistics estimaba que la inversión extranjera en Canadá registraba un valor en libros de 46 000 millones de dólares, frente a 40 200 millones el año prececente. La inversión a largo plazo (valor en libros) equivale a 41 000 millones de dólares, de los cuales cerca del

80% pertenece a estadounidenses. Esto supera la inversión total directa norteamericana en Europa y también el total de la inversión estadounidense en América Latina.

Canadá ha sido tradicionalmente considerado deficitario en materia de capital para el desarrollo económico. Cualquiera que sea la verdad contenida en este punto de vista, ahora es evidente que a largo plazo la inversión extranjera representa una descapitalización. En tanto que en los años cincuenta las inversiones directas estadounidenses en Canadá superaron a las utilidades remitidas en 1 200 millones de dólares, en el período 1960-67 tales utilidades (5 900 millones) superaron a las nuevas entradas de capital (4 100 millones) en 1 800 millones de dólares.

Si se observa en escala global, esta corriente inversa de fondos hacia Estados Unidos se apegó al patrón típico. En los 8 años 1960-1967, las inversiones directas estadounidenses en el exterior ascendieron a 19 400 millones, en tanto que en Estados Unidos ingresaron 33 300 millones de dólares por concepto de dividendos y regalías.

Por lo que atañe exclusivamente a América Latina, en este lapso las subsidiarias estadounidenses enviaron a su país 8 800 millones de dólares, mientras que sólo invirtieron 1 700 millones.⁷

Merece destacarse otro rasgo relevante de la situación financiera, con relación a las subsidiarias norteamericanas. Esto constituye un corolario de las cifras previamente citadas. En años recientes, se ha extraído un volumen creciente de fondos de fuentes canadienses con la finalidad de expandir las mencionadas subsidiarias establecidas en Canadá. En 1967, el 64% de esta expansión, o sea 374 millones de dólares, fue aportado por fuentes de Canadá a subsidiarias norteamericanas. Esa fue una de las consecuencias de los lineamientos establecidos por el Gobierno norteamericano para la inversión directa estadounidense en el exterior, que se discutirán posteriormente.⁸ Así, los canadienses empiezan a percatarse de que, además de la descapitalización de su economía representada por las subsidiarias estadounidenses, el desarrollo ulterior de las mismas se financia en su mayor parte en fuentes canadienses.

Asimismo, se pueden identificar los beneficios de la inversión extranjera: su innegable contribución consiste en nuevas fuentes de trabajo, ingresos fiscales, nueva tecnología y técnicas administrativas. Una cuantificación aproximada de los beneficios económicos netos de la inversión extranjera en Canadá en los años cincuenta revela que a ella debe atribuirse cerca de una quinta parte del *aumento* en el ingreso *per capita*. Estos beneficios pudieron haber sido notablemente mayores, si no hubiera sido por el hecho de que las subsidiarias estadounidenses en Canadá registran costos unitarios de producción más elevados que sus compañías matrices. Con frecuencia, ellas intentan la reproducción de la mayor parte de los productos de la firma matriz, pese a que mantienen una escala más pequeña. La producción de escaso volumen, la falta de competencia y el efecto combinado de los aranceles canadienses y norteamericanos, han dado origen a una estructura industrial relativamente ineficiente en Canadá; esto, a su turno, ha repercutido en una reducción considerable de los beneficios económicos derivados de la inversión extranjera.

Debemos identificar brevemente, también, ciertos costos económicos adicionales, aun cuando no ofrezcan facilidades en su medición. La dependencia respecto de la tecnología y las téc-

³ *The Canadian Statistical Review*, Dominion Bureau of Statistics, Queen's Printer, Ottawa, mayo, 1970.

⁴ *The Eleventh Report of the Standing Committee on External Affairs and National Defence Respecting Canada-U.S. Relations*, Ian Wahn Chairman, Queen's Printer, Ottawa, 1970, p. 14. (De aquí en adelante se denominará Informe Wahn.)

⁵ B.W. Wilkinson, *Canada's International Trade: An Analysis of Recent Trends and Patterns*, Canadian Trade Committee, 1968, p. 17.

⁶ Informe Wahn, *op. cit.*, p. 22. Los datos se refieren al año 1967.

⁷ Kari Levitt, *op. cit.*, p. 94.

⁸ Informe Wahn, p. 24.

nicas administrativas importadas se torna acumulativa y, con el tiempo, dificulta o impide la innovación tecnológica local.⁹ La asistencia gubernamental en Canadá, tendiente a estimular la investigación y el desarrollo tecnológico se ha canalizado en medida importante a empresas de propiedad extranjera.¹⁰ También se ha puesto de manifiesto que la balanza de pagos sufre distorsiones en diversas formas por la presencia de subsidiarias estadounidenses en Canadá. Estas tienden a comprar más de sus filiales ubicadas en Estados Unidos que las compañías canadienses,¹¹ aumentando así el saldo adverso de la balanza comercial canadiense. Más aún: los precios que se fijan a los repuestos y materiales deben examinarse cuidadosamente. Debido a que las corporaciones multinacionales cuentan con gran libertad para establecer los precios de las piezas de repuesto y de los productos semiterminados que venden a sus subsidiarias en el exterior, es probable que la relación de intercambio entre economías tan estrechamente integradas como Canadá y Estados Unidos haya sido afectada profundamente. Asimismo, se aplican restricciones a las subsidiarias canadienses respecto a las exportaciones y a las normas sobre patentes, de acuerdo con los intereses globales de la corporación multinacional.

III

En esta etapa, volvemos a las características políticas de la relación Canadá-Estados Unidos, particularmente las consecuencias que estos acontecimientos tienen para la independencia y soberanía canadienses. El señor George Ball, ex funcionario del Departamento de Estado norteamericano, aporta una sucinta y realista prognosis en su libro *The Discipline of Power*:

Tarde o temprano, los imperativos comerciales producirán el libre movimiento de todos los bienes, en ambos sentidos, a través de nuestra larga frontera. Cuando eso ocurra, o incluso, antes, quedará fuera de duda que países con economías tan íntimamente interconectadas deben tener, también, libre movimiento de los otros factores vitales de la producción: capital, servicios y trabajo. El resultado será, inevitablemente, la integración económica amplia, que habrá de requerir para su realización plena un área progresivamente creciente de decisiones políticas comunes.

No considero necesario subrayar la significación de la última frase "un área progresivamente creciente de decisiones políticas comunes". ¿Cómo se ha venido desarrollando este mismo proceso en Canadá hasta hoy?

A este respecto, es revelador el campo de las directivas legales y administrativas que Estados Unidos expide a sus corporaciones "multinacionales". Un examen de las áreas actuales de control del gobierno norteamericano sobre sus subsidiarias en el exterior ilustra el principio fundamental implicado, es decir, que el Gobierno estadounidense opera sobre el supuesto de que dichas subsidiarias constituyen un área de su propia jurisdicción. No está dispuesto a renunciar a esta jurisdicción en ninguna forma: sólo cede a los intereses del país anfitrión receptor mediante concesiones administrativas específicas. Se crean políticas específicas *ad hoc* para servir a los nuevos objetivos y hacer frente a las crisis estadounidenses a medida que surgen, aunque todavía es limitado el campo de la legislación de control.

Las leyes y normas norteamericanas, en relación con las subsidiarias cubren tres áreas principales: control de exportaciones, control de fusiones y política de balanza de pagos. (Otras áreas,

tales como las regulaciones en materia de valores no se examinarán aquí.)

La Ley de Control de Exportaciones de 1949 permite que la Oficina de Control de Exportaciones del Departamento de Comercio de Estados Unidos controle la exportación de toda clase de productos y datos de carácter técnico. Estas reglamentaciones se aplican también a la reexportación, desde terceros países, de todos los productos que contengan componentes estadounidenses o bienes manufacturados mediante el empleo de datos técnicos norteamericanos. Desde luego, los controles más severos se aplican a las ventas a los países socialistas. Aunque Canadá disfruta de una posición especial en la aplicación de tales regulaciones, a través de un arreglo de "frontera abierta", esto es así sólo en virtud de las seguridades que otorgan las autoridades canadienses en el sentido de que las regulaciones norteamericanas se observarán, en general, respecto a productos y tecnología estadounidenses. La presencia de un gran número de subsidiarias norteamericanas en Canadá aumenta en medida importante la corriente de componentes y datos técnicos norteamericanos hacia dicho país. Esto, a su vez, sujeta a la política exterior estadounidense las exportaciones de productos canadienses que utilizan tales componentes y datos técnicos, pese al hecho de que la política oficial canadiense de comercio con los países socialistas no sea restrictiva en sí misma (con excepción de los productos estratégicos).

Las muy conocidas Ley Estadounidense de Comercio con el Enemigo, Regulaciones para el Control de los Bienes Extranjeros, así como la Reglamentación para el Control de Bienes Cubanos, se aplican específicamente a las exportaciones de filiales y subsidiarias estadounidenses en el exterior, aun cuando no utilicen componentes o tecnología norteamericanos. La Reglamentación para el Control de Bienes Cubanos contiene un rasgo curioso consistente en que en ella figura una exención legal que permite a las subsidiarias estadounidenses comerciar con Cuba, en casos en que la transacción respectiva no implique el uso de dólares y transportes norteamericanos. Sin embargo, esta exención se ve eliminada en la práctica mediante una solicitud de los funcionarios del Gobierno estadounidense en el sentido de que tal reglamentación sea de "observancia voluntaria". Con el empleo de dicha técnica administrativa informal, parece que las subsidiarias estadounidenses cumplen voluntariamente la reglamentación y no comercian con Cuba.

De acuerdo con la Ley Sherman y con apego a la sección siete de la Ley Clayton, las combinaciones y fusiones de firmas estadounidenses quedan sujetas a escrutinio y tratamiento legal por parte del Departamento de Justicia de Estados Unidos, tanto dentro como fuera del territorio de ese país. Cabe señalar que esta intromisión de la Ley antimonopolista norteamericana ha recibido acerbas críticas en otros países, además de Canadá.

Podrían citarse ejemplos en que dichas regulaciones estadounidenses han operado en oposición a la política nacional de Canadá. Sin embargo, el punto medular del problema no radica ni en el costo económico de las exportaciones no realizadas, ni en si la Ley antimonopolista estadounidense ha tenido "malos" o "buenos" efectos sobre la estructura industrial de Canadá. (Mi opinión es que ha impedido, en medida muy importante, un amplio programa de racionalización de las manufacturas canadienses que se requiere imperativamente.) El problema central es la intromisión de la jurisdicción estadounidense en Canadá, mediante el funcionamiento de las subsidiarias norteamericanas. La efectividad de tales regulaciones (y lo mismo puede aplicarse a cualquier grupo de ellas) no puede evaluarse por el número de "casos" implicados —esto es, en violaciones, cuasi violaciones o acciones legales— sino más bien por la forma en que sancionan el comportamiento consuetudinario. No hay razón para creer

⁹ Kari Levitt, *op. cit.*, pp. 104 ss.

¹⁰ Informe Wahn, pp 30-31.

¹¹ *Foreign-Owned Subsidiaries in Canada, 1964-67*, Department of Industry, Trade and Commerce; Queen's Printer, Ottawa, 1970, p. 9.

que dichas leyes estén siendo violadas por las subsidiarias estadounidenses. Un complicado aparato administrativo que abarca varios departamentos del Gobierno estadounidense asegura su aplicación efectiva y establece severas sanciones en caso de transgresión.

Inicialmente, las dificultades de balanza de pagos de Estados Unidos fueron atacadas mediante lineamientos voluntarios expedidos a las subsidiarias norteamericanas, sugiriendo un comportamiento que ayudara a fortalecer la balanza de pagos estadounidense. Cuando la posición de la balanza de pagos experimentó deterioros ulteriores, tales lineamientos voluntarios se hicieron obligatorios en enero de 1968 y la maquinaria administrativa original, destinada a la fiscalización, se enfocó hacia el propósito de regulación y control de las nuevas inversiones, y de las utilidades no distribuidas de las subsidiarias.

A medida que la presión sobre el dólar canadiense se intensificaba, debido en parte a la actuación de las subsidiarias estadounidenses, Canadá solicitó exención a Estados Unidos, la que le fue otorgada con la condición de que ofreciera seguridades de que dichas regulaciones habrían de observarse respecto a los tratos que las subsidiarias estadounidenses en Canadá pudieran tener con terceros países. Una vez más, como sucedió en el caso del arreglo de "frontera abierta", la exención de los controles norteamericanos fue conseguida al precio de aceptar las políticas de Estados Unidos.

Las concesiones que de tiempo en tiempo otorga el Gobierno norteamericano son de carácter administrativo y no pretenden comprometer sus derechos a la jurisdicción primaria. A la luz de esta reciente experiencia, la prognosis del señor Ball de un "área progresivamente creciente de decisiones políticas comunes" puede considerarse ya como un hecho, aunque la frase misma parece estar envuelta por una capa de eufemismo cortés. Son los norteamericanos quienes adoptan las decisiones y los canadienses los que las convierten en comunes.

Si se atiende al peso de los hechos, no parece muy preciso el término "corporación multinacional". Este tipo de corporaciones, al menos su "multinacionalidad", se ve comprometido por las obligaciones y directivas legales de su gobierno, así como por el control de su firma matriz. La tensión política a que da lugar en un país como Canadá surge, en parte, debido a estas jurisdicciones superpuestas y conflictivas.

IV

Sólo recientemente Canadá ha empezado a proponer políticas efectivas para el tratamiento de esta serie de problemas. El Informe Watkins,¹² publicado en febrero de 1968, sigue siendo el grupo principal de propuestas al Gobierno canadiense con algunas adiciones y enmiendas emanadas del más reciente Informe Wahn. Actualmente están siendo estudiadas por el gabinete canadiense para ser incorporadas en un código sobre inversión extranjera, que podría ser promulgado dentro de pocos meses.

En el Informe Watkins se recomendó la creación de un organismo especial que coordinara las políticas relativas a las corporaciones multinacionales, que actualmente son aplicadas por distintos departamentos y oficinas del gobierno. Sus funciones incluirían el acopio de información mucho más detallada que la disponible: la revisión de los convenios de patentes con la mira de reducir al mínimo las restricciones; el examen de los convenios de división de mercados y de comercialización internacional; y la revisión de los procedimientos impositivos para evitar la evasión fiscal. Estas son las principales áreas en que los oligopolios extranjeros cuentan con amplia discreción.

¹² *Foreign Ownership and The Structure Of Industry*, Queen's Printer, Ottawa.

También se recomendaron algunas medidas paralelas respecto a las grandes corporaciones nacionales, particularmente en el área de la publicación de datos financieros y sobre resultados. Sin embargo, la relativa ineficiencia de la estructura industrial de Canadá requiere otras medidas amplias, tales como la reducción de los aranceles y la racionalización de la industria mediante el estímulo de fusiones selectivas bajo los auspicios del gobierno. El Informe mencionado recomendó la creación de una Corporación Canadiense de Fomento para apoyar el financiamiento de los programas de racionalización industrial. Al retener una cierta participación en el capital de las empresas fusionadas, la Corporación permitiría una presencia canadiense, principalmente en industrias en las que el control extranjero es muy marcado.¹³

Se previó que la Corporación Canadiense de Desarrollo pudiera convertirse en un punto focal para la movilización de habilidades empresariales y administrativas, así como para el capital canadiense. Podrían emprenderse proyectos mayores tanto en la explotación de recursos como en la producción industrial.

El propio Informe Walkins recomendó incentivos fiscales para estimular a las subsidiarias poseídas totalmente por estadounidenses a que ofrezcan sus acciones a los canadienses. Esto podría facilitar el acceso a las fuentes de información financiera (dichas subsidiarias, de propiedad norteamericana, no están obligadas en la actualidad a publicar sus estados financieros); ampliaría las posibilidades para los inversionistas canadienses, y expandiría el mercado de capital en Canadá. La presencia de, incluso, un interés minoritario de accionistas canadienses, suavizaría el estrecho control de la firma matriz sobre su subsidiaria y aportaría una base concreta para que el Gobierno canadiense ejerciera funciones de supervisión en representación de los accionistas de su país y en el más amplio interés nacional.

Finalmente, se sugirió que los lineamientos y controles conectados con la balanza de pagos norteamericanos, que son aplicables a la subsidiaria, sean compensados por otras medidas similares canadienses con la vigilancia necesaria que las haga operativas.

El problema de la jurisdicción extraterritorial estadounidense en Canadá sigue inquietando a muchos canadienses, que lo consideran como un factor primordial que pone en peligro su soberanía. Las representaciones y negociaciones diplomáticas entre Canadá y Estados Unidos, en relación con el asunto de la extraterritorialidad no han producido hasta hoy soluciones generales al problema.

El informe denominado "Canadá y Estados Unidos, Principios para una Asociación", preparado conjuntamente por representantes de esos países en julio de 1965 (Informe Merchant-Heeney) recomendó que se exonerara de la legislación extraterritorial respectiva a las subsidiarias estadounidenses en Canadá. Sin embargo, las investigaciones del grupo Watkins revelaron que no había ninguna posibilidad a corto plazo para que el Go-

¹³ Un ejemplo de lo que se persigue puede ofrecerlo la industria de los refrigeradores en Canadá. Siete de las nueve firmas en la industria están controladas por estadounidenses, lo que duplica, de hecho, el número de firmas en los Estados Unidos ("El efecto de la réplica en miniatura"). La mayor parte de las plantas de Canadá produce entre 40 y 60 mil refrigeradores por año, no obstante que el nivel más eficiente de producción debiera ser una cifra de 200 mil unidades anualmente. Por tanto, el mercado canadiense debería ser abastecido por dos grandes firmas para lograr el costo unitario más bajo. La racionalización de la industria se lograría sobre una base voluntaria siempre que, naturalmente, la legislación antimonopolista estadounidense no se aplique a estas subsidiarias norteamericanas.

bierno estadounidense aplicara dicha exención, aunque recientemente se han otorgado concesiones específicas en el comercio con China. Tal exención general hubiera sido la mejor solución al problema. Alternativamente, pudiera considerarse la acción internacional concertada. Sin embargo, como esta perspectiva es todavía muy remota, dicho grupo emprendió la búsqueda de otras soluciones. En el caso de los controles a la exportación, recomendó la creación de una Agencia Gubernamental de Comercio de Exportación, que compraría productos a las subsidiarias estadounidenses en representación de los organismos comerciales de los países socialistas, después de que tal Agencia hubiera determinado que no había empresas de propiedad canadiense en aptitud de exportarlos, y que únicamente la ley norteamericana impedía la exportación de dichos bienes por las subsidiarias.

Si tal organismo se estableciera, considero que es poco probable que tuviera que utilizarse. En el pasado, el problema de los esfuerzos de Canadá para resolver estas cuestiones ha sido que descansa fundamentalmente en la "diplomacia silenciosa". Hemos estado negociando esencialmente para lograr concesiones de tipo administrativo y no soluciones a un nivel político básico. E. Canadá, el camino hacia Washington está empedrado con débiles intenciones. Así, Canadá ha llevado tradicionalmente pocos argumentos sólidos a la mesa de negociaciones y no ha aprovechado cabalmente los instrumentos legales más importantes para afrontar la intromisión de la ley extranjera. En estas negociaciones los diplomáticos estadounidenses se limitan a señalar que sus leyes les atan las manos, en tanto que los diplomáticos canadienses no cuentan con un apoyo paralelo de su posición en su propia legislación. La creación de instrumentos efectivos, tanto legales como administrativos, para neutralizar la extraterritorialidad de las disposiciones estadounidenses llevaría este problema a la mesa de conferencias dentro de un nuevo marco de negociaciones.

Lo mismo puede afirmarse de la proposición tendiente a bloquear la legislación antimonopolista norteamericana en Canadá. El Informe Watkins recomendó que se promulgaran leyes que prohibieran el cumplimiento en dicho país de los decretos antimonopolistas extranjeros (adoptando como modelo la Ley de Competencia Económica de Holanda, de 1956). Tal obligación legal conflictiva puede disuadir a los tribunales norteamericanos de tratar de extender su jurisdicción al extranjero.

Si el problema de la extraterritorialidad se incluye una vez más en la agenda de negociaciones diplomáticas entre Canadá y Estados Unidos, los canadienses deberían apoyarse en instrumentos legales para fundar su posición. El objetivo máximo sería eliminar cualquier ambigüedad relativa al control primario en la economía canadiense de alrededor de 40 000 millones de dólares de inversión estadounidense a largo plazo (para 1968, a precios de mercado).

El informe Wahn, publicado en agosto de 1970,¹⁴ recorre en gran medida el itinerario señalado por el Informe Watkins.

Las principales recomendaciones que se confirman comprenden un organismo gubernamental central (la Oficina Canadiense de Propiedad y Control) para coordinar y supervisar todas las actividades del gobierno respecto a corporaciones extranjeras; medidas para ampliar la participación del capital canadiense en firmas extranjeras (hasta 51% con ciertas características); leyes restrictivas para compensar la jurisdicción extraterritorial norteamericana sobre subsidiarias estadounidenses en Canadá, y el

establecimiento de la Corporación Canadiense de Desarrollo. También existen algunas importantes proposiciones nuevas que ponen de relieve, retrospectivamente, las omisiones en que incurrió el Informe Watkins: no pueden efectuarse futuras adquisiciones de negocios canadienses sin el consentimiento de la Oficina Canadiense de Propiedad y Control, y se identificarían ciertos "sectores claves" de la economía en que "ya no se permitirán nuevas adquisiciones".

El Informe Wahn superó al Watkins en el asunto de la extraterritorialidad, ya que en lugar de un organismo gubernamental para el comercio de exportación, el Informe propone una solución más simple: que tales subsidiarias se sujeten a las regulaciones vigentes sobre servicios públicos aplicables a las compañías de ferrocarriles y teléfonos, o sea que queden obligados a vender a todos los clientes solventes hasta donde lo permitan las existencias de productos. Esto sería supervisado por el organismo central, la Oficina Canadiense de Propiedad y Control, evitándose la creación de una entidad adicional. Esta es otra demostración de que el aparentemente insoluble problema de la jurisdicción extraterritorial es susceptible de solución.

Nuestras demandas piadosas del pasado solicitando exenciones administrativas *ad hoc* no fueron sino manifestación de nuestra empobrecida imaginación y de nuestro conformismo con la situación de satélites. Finalmente, el Comité Wahn recomienda que cualquier compañía que continúe sujeta al control extraterritorial sea manejada por un fideicomiso del Gobierno federal durante el tiempo de dicha jurisdicción.

V

Hasta hoy, Canadá había seguido una política de *carta blanca* hacia la inversión extranjera. Si se exceptúan ciertas restricciones sobre la adquisición de instituciones financieras y periódicos, los canadienses han sido muy complacientes con la expansión masiva norteamericana en su país. Su pasividad se escuda en una ideología de *laissez-faire* y de fe en las consecuencias necesariamente benévolas de la operación del mercado libre. Tal ideología los mantuvo indiferentes, si es que no inconscientes, del cambio masivo del poder de decisión en su economía a las salas de los consejos de administración en Nueva York y Chicago y a las oficinas del gobierno en Washington. Una mentalidad de mercado originó una perspectiva política en que difícilmente se percibía la pérdida de la independencia.

Sin embargo, el nuevo mundo de las corporaciones multinacionales ha destruido esta visión de armonía interna heredada de Adam Smith. Los oligopolios disfrutaban de un poder discrecional mayor del que se pudo haber imaginado para usarlo en su propio interés y contra el del país receptor de que se trate. La principal preocupación estriba en la expansión de nueva tecnología, que constituye la *raison d'être* de tales corporaciones. El control sobre esta tecnología —su disposición, la distribución de sus beneficios, sus consecuencias sociales— se convierte en un vital interés nacional por su propio derecho. La pérdida de, incluso, el control parcial, no puede ser vista con indiferencia. La economía es el hogar de la nueva tecnología y el organismo apropiado de control es, hoy, el Estado-nación, que sigue siendo el centro de poder de nuestra sociedad. El nexo sutil de la coordinación de los sistemas de interdependencia tecnológica, los elementos de incertidumbre acerca de estos nuevos y muy significativos procesos, las salvaguardias requeridas, son, todos ellos, cuestiones que convergen sobre un gran problema, la ubicación del poder en la economía. En Canadá, se aprende gradualmente esta lección, a medida que la economía política sustituye a la teoría económica tradicional.

¹⁴ *The Eleventh Report of the Standing Committee on External Affairs and National Defence Respecting Canada-U.S. Relations.*