

# Canadá: entre la promoción de una política económica internacional y el desarrollo sustentable

*Teresa Gutiérrez-Haces\**

## REFERENTES POLÍTICOS DE LA DIPLOMACIA COMERCIAL DE CANADÁ

La construcción de Canadá como un Estado-nación a finales del siglo XIX, ha estado históricamente vinculada al comercio internacional. Sin duda, ésta ha sido la actividad económica que de manera más significativa ha contribuido a la definición de Canadá como una *nación comerciante*.

La actividad comercial fue el principal vínculo entre aborígenes y europeos en el territorio que posteriormente sería Canadá, y podría decirse que el comercio como vínculo social y económico entre los habitantes de este territorio antecedió a la creación de Canadá en 1867, como un dominio dentro del imperio británico.

Canadá tempranamente diseñó estrategias de desarrollo económico basadas en las exportaciones, ya sea de recursos naturales, materias primas y productos semimanufacturados. Dentro de dicha estrategia, la instrumentación de una *política comercial exterior* significó el motor de la actividad económica y política del país.

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, miembro del Consejo Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses (AMEC) y del International Council for Canadian Studies (ICCS). Correo electrónico: <haces@servidor.unam.mx>.

Donald Creighton, al escribir su historia de Canadá en 1937, comentaba:

[...] it is imposible to understand the political objectives of the commercial class without an understanding of its business system. The first British Canadians were merchants before they were Britons, Protestants or political theorist [...] the merchants became a political power because they controlled and represented a commercial system wich in turn dictated their main political demands [...] for them the conquest was the capture of a giant river system and the transference of commercial power.<sup>1</sup>

Uno de los motivos que condujo a la unificación de las colonias británicas de América del Norte bajo la Ley de América del Norte Británica en 1867 —Provincia de Canadá (Upper Canada, Ontario, y Lower Canada, Quebec) Nueva Escocia y Nueva Brunswick— fue la derogación del Tratado de Reciprocidad Comercial con Estados Unidos (1866), que para los canadienses se tradujo en la pérdida temporal al acceso preferencial del mercado más cercano a sus fronteras.

Este hecho resulta particularmente importante si queremos escudriñar en las raíces de la relación existente entre Estados Unidos y Canadá. Ambos países establecieron en 1854 un tratado comercial de características bastante peculiares, pues se trataba de un acuerdo oficial entre una nación independiente: Estados Unidos y un grupo de colonias de origen británico y francés que aún no estaban constituidas políticamente como dominio. La derogación de dicho tratado por parte de Estados Unidos orilló a los habitantes de estas colonias a buscar la unificación política de sus territorios, los cuales se denominaron Dominio de Canadá.

Esta iniciativa contenía un claro móvil defensivo, de marcado carácter económico y no estrictamente de orden político: las provincias recién unificadas con dificultad sobrevivirían económicamente si continuaban funcionando por separado, sobre todo después de que Estados Unidos había cancelado dicho tratado. La unificación perseguía fortalecer la economía interna y hacía una apuesta, bastante ambi-

<sup>1</sup> Donald Creighton, "The Empire of St. Lawrence" (1989), 28.

ciosa por cierto, a mediano plazo: constituirse en un territorio económicamente atractivo para su vecino.

Durante décadas, Canadá buscó por diversos medios recuperar el carácter preferencial de la relación comercial con Estados Unidos, pero resultó infructuoso. Se podría afirmar que desde 1867 hasta casi 1988, Canadá desarrolló de manera sostenida una estrategia comercial dual, limitada a conservar los vínculos económicos existentes con el imperio británico y, a su vez, tratar de recuperar el mercado estadounidense mediante un nuevo acuerdo o instrumento comercial, propósito que sólo pudo lograrse cabalmente 134 años después, gracias al ALC con Estados Unidos.<sup>2</sup>

Cabe mencionar que dentro de su estrategia comercial internacional, Canadá nunca contempló seriamente la posibilidad de formular una política comercial externa de mayor alcance o, por lo menos, un poco más innovadora o diversificada. Para el gobierno y los empresarios canadienses eran aceptables sólo las estrategias comerciales que garantizarían el acceso a sus socios comerciales tradicionales, Inglaterra y Estados Unidos. Pensar en mercados alternativos, como el caso de América Latina, definitivamente resultaba descabellado o, en el mejor de los casos, insensato.

Así se explica la forma como se dio la unificación política canadiense, propuesta inmediatamente después de la proclamación de su Acta Constitucional con el objetivo perentorio de atraer la inversión estadounidense al nuevo territorio unificado.

Esta estrategia fracasó ante la indiferencia de su vecino, que atravesaba por un periodo económico de carácter proteccionista. Ante su relativo fracaso, el gobierno de Canadá optó por una estrategia de confrontación, que se concretó en la aplicación de la llamada Política Nacional (1877-1970), la cual elevó selectivamente los aranceles de las importaciones.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Hubo otros intentos fallidos, como en 1911, en el gobierno del primer ministro Wilfried Laurier, cuando se negoció un acuerdo comercial con Estados Unidos, que el Congreso de este país aprobó; sin embargo, el Partido Conservador de Canadá y los empresarios que se habían beneficiado de la política nacional organizaron una oposición tan encarnizada que lograron la caída de Laurier y del acuerdo comercial.

<sup>3</sup> Para un análisis más amplio de las implicaciones de esta política, véase Teresa Gutiérrez-Haces, "La política comercial internacional de Canadá", en Duncan Wood, coord., *Canadá temas seleccionados* (México: ITAM, 2000).

La Política Nacional consistió, grosso modo, en gravar las importaciones que competían con las producidas por la industria canadiense y, al mismo tiempo, permitir el ingreso de ciertas importaciones que acortaban el camino de su propia producción. Esta estrategia se tradujo en la aplicación de determinadas medidas que orientaron al sector manufacturero canadiense a la transformación de materias primas y productos semielaborados, así como a las actividades de ensamblaje.

Esta política muy poco tenía que ver con la de industrialización sustitutiva de importaciones que se aplicó en México a partir de la segunda mitad de los años cuarenta, con la que ocurrieron restricciones cuantitativas y otras barreras no arancelarias para proteger el sector industrial mexicano.<sup>4</sup> En el caso canadiense, la aplicación de la política nacional muy pronto se identificó como una estrategia de *planta subsidiaria*.<sup>5</sup>

La política nacional así planteada enfrentó varios problemas con el transcurso del tiempo, el principal fue la dimensión del mercado canadiense; gracias al nivel de protección de que gozaron inicialmente los productores, mejoraron sustancialmente sus volúmenes de producción, pero al mismo tiempo conocieron muy pronto los límites del mercado interno, a raíz de esto, surgió de nuevo la demanda de mercados externos seguros.

El deseo de McDonald, uno de los artífices de esta estrategia, se cumplió parcialmente: la política nacional logró atraer el interés no del gobierno estadounidense, pero sí de sus inversionistas y empresarios, quienes encontraron en el proteccionismo canadiense importantes ventajas. Gradualmente, un enorme número de empresas con matriz en Estados Unidos asentaron sus subsidiarias en suelo canadiense, calculando que los beneficios por controlar les ofrecían gran-

<sup>4</sup> Adrián Ten Kate, *La política de protección en el desarrollo económico de México* (México: FCE, 1979).

<sup>5</sup> Glen Williams, *Not for Export* (Toronto: McClelland, 1983). Aquí, el autor indica que las plantas subsidiarias canadienses tenían una cierta similitud con las maquiladoras mexicanas, en lo personal consideramos que la comparación es inexacta porque se trata de un hecho que se manifestó en Canadá desde principios del siglo xx, mientras que la presencia de las maquiladoras en México es un fenómeno más reciente y no obedece a los mismos objetivos de la política nacional, lo que sí es un hecho es que tanto ésta como la política de industrialización sustitutiva de importaciones crearon una estructura productiva y un mercado cautivo que la inversión directa estadounidense aprovechó de manera amplia.

des beneficios, pues no sólo manejarían las manufacturas canadienses, sino también otros sectores económicos (entre otros, los recursos naturales).

Esta forma de proteccionismo comercial funcionó en gran medida gracias a que alentó la presencia de la inversión directa estadounidense, que aprovechó el “carácter cerrado y proteccionista” de la economía canadiense para operar libremente en un mercado casi cautivo, en el que las empresas estadounidenses producían con un amplio margen de maniobra para el mercado interno, abaratando sus costos al producir in situ y, al mismo tiempo, exportando productos muchas veces semiensamblados en Canadá al mercado del país vecino a bajo costo. Hasta los años ochenta, su presencia implicaba un fuerte control de los principales sectores económicos, como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 1

CANADÁ: PORCENTAJE DEL CONTROL EXTRANJERO DE LA INDUSTRIA EN 1980

<i>Sector</i>	<i>EU</i>	<i>Otro país</i>	<i>Total</i>
Agricultura, forestal, pesca	1.8	2.5	4.3
Minería	35.6	9.5	45.1
Metales	25.1	6.1	31.2
Recursos energéticos minerales	42.5	10.8	53.3
Otros	29	11.4	40.5
Manufacturas	34.7	12.9	47.6
Construcción	5.4	4.6	10
Comercio al por mayor	13	11	24
Comercio al por menor	11.1	1.9	13
Servicios	13	1.6	14.6

FUENTE: *Corporations and Labour Unions Returns Act, Report for 1980*, parte 1 (Ottawa: Statistics Canadá), 149.

El proteccionismo comercial canadiense permitió que, al alentar la presencia económica estadounidense, ésta se estableciera principalmente a través de plantas subsidiarias (*branch plant*), que en general contaban con una matriz en Estados Unidos.

Ha sido tan prolongada en Canadá la presencia de estas compañías subsidiarias que cuando, a raíz de la aplicación del ALC, algunas decidieron reubicarse en Estados Unidos, el público canadiense descubrió sorprendido que tales empresas no eran en realidad canadienses.

De lo anterior se desprende que no sólo la estrategia económica canadiense, sino también la formulación propiamente dicha de su política internacional y sus consecuentes relaciones diplomáticas tuvieron desde sus orígenes un marcado *sesgo comercial*.

La tendencia a establecer relaciones internacionales con un fuerte acento en lo comercial, en detrimento de la formulación de una política exterior canadiense, articulada alrededor de pronunciamientos y principios prácticamente inamovibles, como es el caso de otras políticas exteriores, refleja el pragmatismo en tanto un rasgo peculiar de dicha política. La cuasi abstención de grandes pronunciamientos diplomáticos y de la declaración de principios en la política exterior canadiense refleja en gran medida el peso de la tradición inglesa, que por cierto también se percibe en la estructura de la Constitución canadiense, y en ambos casos se opta por actuar, legislar o pronunciarse sobre hechos específicos.

Este matiz se explica con un hecho que durante mucho tiempo fue irreversible: casi hasta antes de 1930, el Dominio de Canadá no tenía legalmente el derecho a dictar su propia política exterior, ante este aparente *handicap*, el gobierno canadiense aplicó estrategias internacionales comerciales, mientras llegaban los tiempos políticos que les permitirían la formulación de una política exterior independiente.

La extravención del mercado canadiense inicialmente encontró su justificación en la inmensidad territorial de Canadá, que resultaba casi inaccesible al comercio horizontal y, con las consecuentes dificultades, para cimentar tal actividad sobre una infraestructura al principio muy limitada. En este sentido, es interesante mencionar que durante décadas existió una clara tendencia a comerciar al sureste de su territorio y de su frontera, a través de los límites con Estados Unidos; paralelamente, se desarrolló otra estrategia comercial tendiente a privilegiar los intercambios trasatlánticos con Inglaterra y, por último, la zona de los Grandes Lagos se convirtió rápidamente en el corazón industrial de Canadá; ahí fue, más tarde, el asentamiento de las plantas subsidiarias.

Con el ingreso de Manitoba (1870), Columbia Británica (1871), Alberta (1905), Saskatchewan (1905) y Terranova (1949), el territorio de Canadá se amplió, pero las tendencias comerciales de las nuevas provincias privilegiaron también la conexión vertical hacia Estados Unidos o la horizontal que se trazaba de la costa oeste hacia Asia y desde la costa este rumbo a Europa; vistos así, los vínculos comerciales internos ocupaban un plano secundario, con excepción de Quebec y Ontario. Este rasgo persiste hasta la fecha.

Por otra parte, las provincias iniciaron un proceso de proteccionismo comercial provincial que desembocó en el uso de barreras comerciales interprovinciales, las cuales se cancelaron después de haberse firmado el ALC y el TLCAN. El Acuerdo sobre el Comercio Interior lo firmaron las provincias canadienses después de una larga negociación en julio de 1994.<sup>6</sup>

Una explicación adicional de la extraversion del mercado canadiense se sustenta en dos hechos: uno es que Canadá, aun antes de llamarse así, nació y creció bajo el cobijo de dos sistemas comerciales, el inglés y el francés. Estas influencias se manifestaron en forma alternativa; el predominio de una de ellas siempre estuvo vinculado con la pugna político-militar que históricamente libraron Francia e Inglaterra.

Durante más de dos siglos, Canadá se convirtió en el territorio donde los conflictos, las pugnas y las guerras europeas se prolongaban en el nuevo continente. A los habitantes de estas tierras siempre se les dificultó identificarse plenamente con el poder colonial;<sup>7</sup> en

<sup>6</sup> Los elementos fundamentales de este hecho se encuentran en la sección 91(2) del Acta Constitucional de 1867, la cual habla de la regulación del comercio y de la decisión de la Suprema Corte de reconocer el poder provincial como regulador del comercio dentro de cada provincia, así como de su capacidad de regular el flujo de bienes interprovinciales, sobre todo en lo relativo a su impacto sobre la producción local, mercado y monopolios. Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá: entre el libre comercio y las barreras comerciales interprovinciales", *Revista de Comercio Exterior* 44, no. 1 (1994): 72-79.

<sup>7</sup> Esta percepción ha sido recientemente estudiada por la historiografía de Quebec, en especial los manuscritos y relatos de la historia oral que describen a los habitantes del antiguo Quebec como espectadores, más que actores, de un conflicto bélico en el que Francia perdió frente a Inglaterra en 1759. Los tratados de París en 1763 —por los cuales Francia abandonó sus posesiones continentales en América— se interpretaron como el abandono de la madre patria, del mismo modo que años después lo haría Inglaterra, la madre patria del Canadá anglo, al considerar oneroso el sostenimiento de este último.

revancha, optaron por aprovechar las redes comerciales, en especial las del imperio británico y sólo en un segundo momento volcaron sus intereses hacia el interior.

La extraversion de su comercio igualmente tuvo una explicación en los intereses económicos y comerciales manifestados por las entonces colonias británicas de Norteamérica. Tales intereses eran diversos y, en ocasiones, opuestos; desde un punto de vista político, poseían gobiernos locales que no necesariamente funcionaban de manera conjunta; en lo económico, eran entidades separadas que sobre todo buscaban el mercado europeo para sus productos. Su lealtad era un sentimiento que inspiraba el imperio de ultramar, pero no las otras provincias.

La política comercial canadiense, en stricto sensu, sólo apareció como tal hasta mediados del siglo XIX, cuando las colonias norteamericanas alcanzaron cierta autonomía en la conducción de sus asuntos económicos y comerciales. Esta relativa autonomía coincidió con los cambios económicos acaecidos en Inglaterra, particularmente el paulatino abandono de las prácticas mercantilistas y la adopción de un sistema comercial enfocado al libre comercio. Toda política comercial se cimenta en dos opciones, no por ello excluyentes: el proteccionismo y el libre comercio. En ambas, la aplicación o desaparición de los aranceles desempeña un papel central.

Cuando el imperio británico, a fines del siglo XIX, optó por la creación gradual de un sistema arancelario para sus colonias, y otro muy distinto para el resto del mundo, se sentaron las bases futuras definitivas de las políticas comerciales, a partir de la aplicación de los aranceles.

Este aspecto nos conduciría a concluir que cualquier política comercial se vincula con el proteccionismo. En Canadá ése no fue inicialmente el caso, ya que los aranceles impuestos en un principio se destinaron a pagar los gastos de administración del imperio británico in situ; y posteriormente se utilizaron como mecanismo de protección de la incipiente industrialización.

Hasta 1846, el mercado británico representó el destino obligado de los productos canadienses: pieles, pescado, trigo, productos forestales, metales, minerales, etc. Este trayecto se afectó seriamente a partir de la decisión unilateral del imperio británico al finiquitar el acceso preferencial que tenía Canadá (al igual que el resto de sus colonias) al mercado inglés.



Tal medida obligó a las colonias británicas de América del Norte a buscar aceleradamente mercados alternativos; evidentemente, el mercado más cercano y atractivo era el de Estados Unidos. Un gran problema surgió al contemplar esta opción: este país libraba al interior una lucha a muerte entre dos proyectos económicos distintos, los cuales materialmente estaban partiendo al país de norte a sur; esta lucha estaba vinculada con la abolición de la esclavitud, el proteccionismo y el libre comercio.

Si se considera lo anterior, la política comercial internacional de Canadá tuvo y ha tenido un desempeño bastante estable y predecible durante varios lustros, pues casi hasta los años setenta mantuvo su tendencia como destino principal de sus exportaciones hacia el mercado británico y el estadounidense.

El ingreso de Inglaterra al Mercado Común Europeo en 1973 y el incremento del comercio entre Canadá y Japón alteraron sensiblemente el patrón tradicional de su comercio exterior, aunado a ello, desde fines de los años sesenta, la política exterior canadiense contempló a América Latina como parte de la estrategia conocida como Tercera Opción que el gobierno liberal del primer ministro Trudeau proponía como una alternativa al excesivo peso económico de Estados Unidos en Canadá.<sup>8</sup>

Apoyada en los hechos antes citados, este artículo tiene como propósito analizar los principales rasgos de la *política económica internacional de Canadá, haciendo énfasis en cómo se ha manifestado en América Latina en los últimos diez años*. Deliberadamente eludimos el análisis de la participación de Canadá en el TLCAN porque es uno de los aspectos que más se ha estudiado en los últimos años; en contraposición, consideramos de mayor interés desarrollar aspectos menos conocidos sobre este tema, con especial atención en el análisis de las tensiones que implícitamente ha generado dicha estrategia sobre tres niveles de acción: *la relación con Estados Unidos dentro del espacio regional latinoamericano, el aparente fracaso de las iniciativas multilaterales en América Latina y la conciliación entre los intereses corporativos canadienses y la promoción de un desarrollo sustentable a través de su diplomacia comercial internacional*.

<sup>8</sup> Brunelle Dorval, *Continentalism, federalisme, nationalisme* (Canadá: ACFAS, 1987) y en Dorval y Christian Deblock, *Le Libre-échange par défaut?* (Canadá: VLB, 1990).

## FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA COMERCIAL CANADIENSE EN AMÉRICA LATINA

El dinamismo de la economía canadiense se debe en gran medida a su comercio exterior, el comportamiento del sector externo ha sido una parte central en las preocupaciones políticas del gobierno canadiense, tanto liberal como conservador, que ha considerado tradicionalmente que la única vía de fortalecimiento del desarrollo económico es el comercio exterior y la inversión extranjera.

Desde finales de los años cuarenta, Canadá consideró oficialmente que el objetivo económico del gobierno en turno era la promoción del crecimiento económico y la creación de empleos, por lo que era necesaria una política expresa de apertura a la inversión extranjera, así como una estrategia comercial internacional que favoreciera los principios del libre comercio dentro de un esquema de negociación y acuerdos de carácter multilateral. Con esta visión se fue consolidando un proyecto político que facilitó los vínculos económicos con Estados Unidos y, al mismo tiempo, canceló parcialmente cualquier lazo comercial de largo alcance con América Latina. Antes de la segunda guerra mundial, los contactos comerciales con Latinoamérica eran de carácter empresarial, sin la intervención del gobierno canadiense y en general eran la resultante de iniciativas individuales de *empresarios aventureros*.<sup>9</sup>

Las razones de esta actitud son más claras a más de cincuenta años de distancia: después de la segunda guerra mundial, América Latina optó por el proteccionismo comercial y la consabida industrialización sustitutiva de importaciones. Asimismo, los gobiernos latinoamericanos manifestaron cierta desconfianza de participar en instituciones multilaterales de inspiración librecambista, como el GATT, y específicamente se inclinaron por la aplicación de las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); ambos hechos causaron gran molestia y el absoluto rechazo del lado canadiense a cualquier vinculación formal con los países latinoamericanos.

Durante años, los canadienses aislaron y sabotearon ciertas iniciativas de la CEPAL, en gran medida por su actitud marcadamente proclive al libre comercio, actitud que compartía con Estados Unidos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Gutiérrez-Haces, "Canadá: entre el libre comercio...".

<sup>10</sup> James Rochlin, *Discovering the Americas* (Canadá: UBC, 1997).

Lo mismo ocurrió con la Organización de Estados Americanos (OEA), institución de vocación panamericana respecto de la cual también manifestó abiertamente sus reservas, en especial cuando surgió del lado latinoamericano a que se adhiriera como miembro pleno, la negativa canadiense fue tardíamente modificada en 1961 y 1990, cuando se formalizó su pleno ingreso a tal organización.<sup>11</sup>

Durante el largo periodo conocido como guerra fría, hubo dos concepciones económicas que inspiraron las estrategias de política económica en el continente: la primera, proclive al libre comercio, enarbolada por Canadá y Estados Unidos; la segunda, de carácter más proteccionista, que tuvo una mayor aceptación entre los países latinoamericanos hasta los años ochenta.

Las diferencias pragmáticas entre estas visiones económicas abrieron una brecha que en muchos momentos disoció económicamente a ambas regiones; no obstante, cabe aclarar que Estados Unidos aprovechó también el proteccionismo latinoamericano para adentrarse, producir y vender en el mercado cautivo que representaba casi toda la región, mientras que Canadá estableció sólo relaciones comerciales muy esporádicas con América Latina.

Un segundo elemento que explica las razones de esta separación sería que Canadá no sólo desconfiaba de los países latinoamericanos por ser proteccionistas, sino que también manifestaba serias reservas en relación con el comportamiento político de los gobiernos latinoamericanos, en especial las dictaduras militares.

A diferencia de otros países, Canadá siempre ha tenido dificultades estructurales para relacionarse con los gobiernos que, a su juicio, carecen de bases democráticas suficientes garantes de la seguridad de la inversión y la integridad personal de los empresarios canadienses en la región. Esta actitud se ha matizado un poco al paso de los años, en especial cuando el pragmatismo comercial logró predominar sobre los principios ético-humanitarios. Así, en ciertas ocasiones, sus intereses comerciales han sido más fuertes que el sostenimiento

<sup>11</sup> Conrad Shek *et al.*, *Canada in the Americas. New Opportunities and Challenges* (DFAIT, 1994); Ch. Deblock y Brunelle Dorval "De l'ALE à la ZLEA", *Études Internationales* (1997): 313-345; Isabel Studer, "The Basis for Strategic Partnership between Canada and México" (Pittsburgh: ponencia presentada en ACSUS Biennial Conference, 1999); Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá-México: vecindad interferida", *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 51 (1997): 11-32.

de sus principios a favor de la democracia y los derechos humanos, por ejemplo, los cambios de actitud que el gobierno de Canadá manifestó en tres casos relacionados con la falta de gobiernos democráticos: durante la dictadura militar en Chile (1973), frente a Cuba y el nuevo bloqueo comercial decretado por la Ley Helms-Burton que directamente afecta sus inversiones en la isla (1996) y el establecimiento de una estrategia comercial de gran envergadura hacia China (1990).

Otro elemento que explica el relativo aislamiento de Canadá hacia América Latina sería la existencia de un entendimiento implícito con Estados Unidos, respecto a los espacios de injerencia que Canadá podía tener en América Latina durante la guerra fría, los cuales, por cierto, resultaron ser muy reducidos.

En esa repartición económica de ciertos espacios regionales, América del Sur significó para Canadá el espacio en el que sus intereses comerciales se manifestaron de manera más articulada como parte de la responsabilidad que Estados Unidos le designó con el propósito de que su presencia “contrarrestara los avances del totalitarismo”, en particular en Argentina, Chile y Brasil. No hay que olvidar que Canadá firmó el Acuerdo de Ogdensburg (1940), en el que se comprometía a apoyar a Estados Unidos en la defensa del hemisferio norte ante la posibilidad de que los nazis tomaran posiciones en América del Sur.<sup>12</sup>

Durante más de cincuenta años, Canadá profundizó sus vínculos en la vertiente del Atlántico en tanto que los limitó dentro del continente americano a su relación con Estados Unidos, negándose a aceptar que en América del Norte existiera algo más que él y Estados Unidos. En este sentido, México representaba dentro del *imaginario canadiense* la entrada a *territorio bárbaro*, el cual se extendía hasta la Tierra del Fuego.

Estas dos orientaciones, conocidas como *atlantismo* y *continentalismo*, sin duda han influido en la conformación geoeconómica de Canadá, tendencias que en gran medida son el hilo conductor de la política comercial internacional de Canadá.

El *atlantismo* (entendido como la estrecha relación que Canadá sostuvo con el Imperio Británico) tuvo una enorme influencia en las de-

<sup>12</sup> Rochlin, *Discovering the Americas*.

cisiones comerciales de Canadá hasta los años setenta, durante los cuales —como ya se mencionó antes— Inglaterra trastocó el orden comercial establecido dentro de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth), al ingresar al entonces Mercado Común Europeo. Esta decisión coadyuvó en gran medida a que Canadá optara por un estrechamiento en la relación económica con Estados Unidos.

El *continentalismo*, en cambio, fue una tendencia que inicialmente se presentó en forma pendular, aludiendo a la forma en que Canadá ha llevado a cabo el estrechamiento gradual de su relación política y económica con Estados Unidos. Con el transcurso del tiempo, esta opción desplazó el atlantismo y predominó en Canadá. Donald Creighton describía este proceso como: “[...] the influence of the United States on the Canadian economy had grown more steadily dominant; but they made no conscious move to question or resist this growing domination”.<sup>13</sup>

#### LA APLICACIÓN DE UNA “DIPLOMACIA COMERCIAL DE NICHOS” EN AMÉRICA LATINA

Los aspectos ya citados sirven para contextualizar los motivos por los que Canadá, después de la segunda guerra mundial, se autodefinió como potencia media, denominación que corresponde a una estrategia tendiente a que, en el ámbito internacional, Canadá pueda “hacer la diferencia” en relación con el desempeño de las grandes potencias —léase Estados Unidos—. Sobre esta caracterización, el ministro de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, Lloyd Axworthy, señaló en 1997: “We have the same kind of global reach that a great power has, without actually being a great power”.

Como una prolongación de su perfil internacional como potencia media, Canadá ha ido poco a poco refinando una estrategia diplomática de nichos,<sup>14</sup> la cual, grosso modo, seguiría las directrices de moda

<sup>13</sup> *The Canadian Encyclopedia* (Alberta: Hurting, 1988) y *The Forked Road: Canada 1939-57* (Toronto: McClelland and Stewart, 1976).

<sup>14</sup> Andrew Cooper, “In Search of Niches: Saying Yes and Saying «No» in Canada’s International Relations”, *Canadian Foreign Policy* 3 (1995): 1-13; ídem, *Canadian Foreign Policy* (Prentice Hall, 1997), 118-126; Richard Kim Nossal, *The Politics and Canadian Foreign Policy* (Prentice Hall, 1997), 52-67.

en la mercadotecnia contemporánea. A riesgo de simplificar en exceso lo anterior, diríamos que el término potencia media, utilizado por Canadá, empezó a manifestarse como una fórmula desgastada a partir del fin del conflicto este-oeste y de la guerra fría, de ahí que surgiera la necesidad de reformular estrategias alternativas consistentes en aprovechar la capacidad de la diplomacia canadiense e identificar ciertos nichos en los cuales su acción diplomática ha resultado favorecida. En este sentido, la diplomacia canadiense en busca de nichos encontró un terreno bastante fértil en América Latina durante los años noventa.

Una de las grandes virtudes en la formulación de la diplomacia de nichos estriba en que se concentra en la identificación de espacios de oportunidad, en los que la diplomacia canadiense tenga la garantía de un buen desempeño (*good performance*), que garanticen la efectividad de sus acciones.

Comparativamente hablando, la diplomacia estadounidense funciona por lo general a partir de una agenda con problemas; en consecuencia, reacciona y formula parte de sus estrategias internacionales a partir de las agresiones que cree le han infligido. La diplomacia de nichos canadiense, por el contrario, funciona a partir de una evaluación sobre las posibilidades que tiene de aportar y ganar algo en sus relaciones comerciales y diplomáticas, de ahí su reputación como una sólida constructora de procesos de pacificación y democratización (*peacebuilding* y *peacekeeper*).

Latinoamérica cobró relevancia para Canadá a partir del debate sobre la deuda externa de los países de esa región, hecho que se remonta a los años ochenta; la problemática financiera latinoamericana atrajo su atención porque, por primera ocasión, los canadienses enfrentaron una crisis de endeudamiento de dimensiones similares a la mexicana.<sup>15</sup>

Pese a esto, tal contacto no disminuyó su predisposición hacia América Latina, que continuó siendo considerada una región poco atractiva en el aspecto económico. Desde el punto de vista político, se puede afirmar que el surgimiento de las dictaduras militares en Centro y Sudamérica, también reafirmaron su negatividad sobre los gobiernos latinoamericanos, pero a la vez ofrecieron a los canadienses la posi-

<sup>15</sup> Sistema Económico Latinoamericano, "El papel de Canadá en el hemisferio" (1998).

bilidad de crear un “nicho diplomático y comercial” a largo plazo, presentándose como *agentes facilitadores* de un proceso de transición política hacia la recuperación de gobiernos electos democráticamente.

Canadá acogió a más de cincuenta mil refugiados chilenos a fines de los setenta, sin contar los refugiados políticos de otras nacionalidades. Este fenómeno dio origen a la creación de organizaciones no gubernamentales (ONG) que protegieron a ciudadanos latinoamericanos y colaboraron en la puesta en marcha de un proceso paulatino de redemocratización en América Latina.

Paradójicamente, treinta años después, estas relaciones personales resultaron cruciales en las negociaciones comerciales de Canadá con Chile, Argentina, Brasil y Centroamérica, ya que muchos latinoamericanos vinculados a las organizaciones humanitarias canadienses con el tiempo pasaron a ocupar posiciones de importancia política en los procesos de democratización de sus países.

Visto en retrospectiva, si algo queda claro de ese periodo es que Canadá se vinculó consistentemente con grupos sociales víctimas de las dictaduras militares, que años después retomaron el poder e iniciaron un proceso de reformas en pro del establecimiento de “economías de mercado”.<sup>16</sup> Es innegable que la presencia diplomática de Canadá en América Latina a partir de los noventa se vio ampliamente favorecida por la presencia de cuadros de mando medio y superior que en el pasado habían sido acogidos por la “solidaridad canadiense”. Este factor resultó muy visible en la forma como Canadá logró ser escuchado y tomado en cuenta por parte del gobierno chileno en el momento de solicitar su acceso al TLCAN.

#### LA TENSIÓN CON ESTADOS UNIDOS Y LA APARENTE DEBILIDAD DE SU LIDERAZGO EN AMÉRICA LATINA

Es indudable que Estados Unidos representa el principal referente conceptual para América Latina y, evidentemente, las acciones humanitarias y solidarias emprendidas por Canadá en esta región a fines

<sup>16</sup> Glen Bailey, “Canadian Diplomacy as Advocacy: The Case of Chile and the NAFTA”, *Canadian Foreign Policy* 3, no. 3 (1995): 97-112.

de los años setenta fueron prácticamente invisibles, salvo para un grupo de ciudadanos víctimas de las dictaduras militares. Esta circunstancia cambió en 1990, cuando Canadá enfrentó el hecho de que Estados Unidos negociaría un nuevo acuerdo comercial con México. Dicha iniciativa sacudió el sentimiento de seguridad que el gobierno y las corporaciones canadienses habían adquirido con la firma de su propio acuerdo (1988) y empujó a las autoridades canadienses a solicitar su ingreso en las negociaciones trilaterales con México. El cuadro 2 refleja claramente la evolución de la inversión canadiense en México a partir del proceso de negociación del TLCAN; sin embargo, su comportamiento presenta rasgos de discontinuidad debido a su sensibilidad ante ciertos acontecimientos políticos en México.

Más allá de que el móvil de Canadá fue y continúa siendo la protección de sus intereses económicos en el mercado estadounidense, cabe señalar que el cambio en la postura canadiense obedeció a la perentoria necesidad de expansión de una clase empresarial que tradicionalmente ha sustentado una *estrategia corporativa extravérsial*, no hay que olvidar que el comercio exterior canadiense contribuye con más de 60 por ciento del PNB. El TLCAN indudablemente los obligó a mirar y a dialogar primero con México y después con América Latina de una manera mucho más formal que en el pasado.

Independientemente de que la protección y preservación de los privilegios ya adquiridos en el mercado estadounidense fue uno de los motivos que obligaron a los canadienses a participar en las nuevas negociaciones, también influyó otro factor adicional, el cual empujó tanto al gobierno como a los empresarios a formular una estrategia comercial mucho más coherente y sostenida con América Latina. El factor que detonó este cambio fue el resurgimiento del proteccionismo comercial estadounidense a través de los principios del “comercio administrado”.

Es un hecho que Estados Unidos, pese al compromiso contraído con Canadá y México a través del ALC y del TLCAN, continúa aplicando medidas proteccionistas unilaterales. En los últimos años, ha insistido en que sus principales socios comerciales acepten las reglas del comercio administrado,<sup>17</sup> que no es otra cosa que la imposición

<sup>17</sup> F. Macchiarola, *International Trade* (APS, 1990).



CUADRO 2  
INVERSIÓN DIRECTA DE CANADÁ EN MÉXICO  
(MILLONES DE DÓLARES)

<i>Año</i>	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>
1990	245	210
1991	199	173
1992	451	373
1993	530	410
1994	1 072	783
1995	919	671
1996	1 048	767
1997	1 090	787

FUENTE: Tiers Statistics Canada (CD-ROM).

de una estructura de cuotas, la cual ha afectado las exportaciones canadienses de madera resinosa y los derechos de tala, un ejemplo es el caso de la producción de madera resinosa en la provincia de Columbia Británica que congeló sus ventas a Estados Unidos en los niveles de 1996-1998. Las “cuotas” son una práctica que se ha convertido en la “norma” en casi todos los sectores económicos, en los que Canadá tiene una ventaja comparativa o mayor eficiencia.<sup>18</sup> Aunque públicamente esta situación no ha sido reconocida como una violación al ALC y al TLCAN, es un hecho que Estados Unidos se inclina cada vez más por un “sistema de cuotas en revisión permanente”, que por un auténtico libre comercio.<sup>19</sup>

Ante esto, la nueva estrategia comercial canadiense hacia América Latina consiste en identificar un número restringido de “nichos comerciales y diplomáticos”, sobre los cuales consideran que puede actuar con un buen margen de libertad. Esta estrategia es reflejo de las pre-

<sup>18</sup> *El Financiero*, 30 de agosto de 1999, 39.

<sup>19</sup> En el texto oficial del TLCAN, específicamente en el capítulo XIX, se contempla un mecanismo para la solución de controversias. Gustavo Vega Cánovas, “Solución de controversias en el TLCAN”, en Germán A. de la Reza, coord., *Nuevas dimensiones de la integración* (México: Plaza y Valdés, 1999).

CUADRO 3  
 EXPORTACIONES POR GRUPOS DE PAÍSES  
 (MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Estados Unidos	111 556	109 693	125 670	150 656	183 302	207 752	223 177	245 089	269 925
Japón	8 230	7 159	7 493	8 495	9 752	12 061	11 210	11 165	8 612
Unión Europea	12 204	11 803	11 681	11 076	11 892	16 653	15 738	15 423	16 210
OCDE	135 465	131 206	148 088	173 294	209 522	240 676	254 775	279 203	301 591
Países del Pacífico	15 772	15 401	15 394	16 292	19 609	25 908	24 011	24 332	18 737
CARICOM	254	219	190	222	243	284	276	277	315
ALADI	2 033	2 164	2 690	2 990	3 897	4 565	4 748	5 714	5 132
ASEAN	1 689	1 568	1 558	1 600	1 764	2 649	2 947	2 943	1 990
OPEP	1 932	2 185	2 138	2 429	2 878	3 340	3 564	4 320	3 067
OTAN	124 348	122 126	137 975	162 378	195 836	224 439	238 907	260 337	285 925

FUENTE: elaboración propia con datos de Statistics Canada.

CUADRO 4  
 IMPORTACIONES CANADIENSES POR GRUPOS  
 (MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Estados Unidos	87 875	86 415	96 469	113 845	137 344	150 682	156 944	184 343	203 561
Japón	9 525	10 262	10 762	10 717	11 366	12 094	10 438	12 554	13 991
Unión Europea	15 668	14 705	14 436	14 808	17 698	22 616	22 735	26 911	28 447
OCDE	119 831	118 165	128 951	147 069	180 398	199 628	206 055	244 564	267 905
Países del Pacífico	19 130	20 349	22 398	24 549	27 552	30 778	28 890	34 187	38 570
CARICOM	233	253	265	379	470	427	521	524	525
ALADI	3 921	4 465	4 504	5 580	6 882	8 165	9 028	10 533	11 290
ASEAN	1 742	1 958	2 508	3 284	4 253	4 972	4 996	5 886	6 332
OPEP	2 489	2 079	2 117	2 552	2 593	2 828	3 306	4 259	3 269
OTAN	106 764	104 743	114 834	132 470	159 930	176 838	184 119	215 978	236 031

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

siones corporativas canadienses que exigen nuevos espacios de acción ante la intransigencia estadounidense. El cuadro 3 nos muestra la estrategia comercial canadiense y el peso de su presencia económica en diversas zonas geográficas.

La aplicación de una estrategia comercial que apunta directamente a la conquista del mercado latinoamericano ha tenido que superar graves escollos, en especial la identificación y homologación de la presencia canadiense, como si ésta fuera estadounidense. En este sentido, Canadá intenta construir una diplomacia comercial muy específica que le permita definir una *identidad propia*<sup>20</sup> en la región.

Esta tarea se facilita, relativamente, gracias a la existencia de un presunto espacio de maniobra que obedece en gran medida al hecho de que Canadá carece de una agenda de seguridad hemisférica de la envergadura de la estadounidense y, por lo tanto, puede aplicar una estrategia más flexible y libre de compromisos preestablecidos, como es la identificación de nichos, que por cierto cambian de acuerdo con la coyuntura política o económica del momento.

Mientras que Estados Unidos debe atender una gran variedad de aspectos a nivel mundial, Canadá tiene bastante claro que como potencia media sus intereses se acotan básicamente al ámbito comercial, a la promoción de la democracia, los derechos humanos y sus preocupaciones sobre la conservación del medio ambiente. Tareas como el combate a las drogas o la lucha contra la guerrilla en América Latina rebasarían los límites de la capacidad de maniobra que se ha autoimpuesto a través de los años.

En este sentido, Canadá ha preferido en el pasado destacarse como pacifista, de la misma manera que hoy, enfatiza su papel como constructor de la paz en los procesos políticos de Latinoamérica, el Caribe o Europa del Este.<sup>21</sup> La estrategia de nichos implica también que, desde hace varios años, Canadá ha estado constituyendo y exportando a Latinoamérica una imagen diplomática que lo presenta como

<sup>20</sup> Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, "Canada in the World, 1995"; Teresa Gutiérrez-Haces, "Canadá descubre las Américas: entre un liderazgo en la promoción de la democracia y las exigencias del libre comercio", *Relaciones Internacionales*, no. 79 (enero-abril de 1999): 17-26.

<sup>21</sup> Andrew Cooper, "Coalitions of the Willing: The Search for Like-Minded Partners in Canadian Diplomacy", en ídem, *How Ottawa Spends* (Ottawa: Oxford University Press, 1999), 221-250.

una alternativa comercial y política unívoca para la región. Con un lenguaje subliminal (en ocasiones muy explícito) ha construido un discurso que intenta dar una respuesta alternativa a la animadversión que Estados Unidos ha suscitado entre ciertos sectores sociales en América Latina. En los últimos diez años, ha sido frecuente escuchar comentarios de este tenor: “For many of them a relationship with Canada is a natural partnership that doesn’t have the same overtones as their relations with the U.S.”.<sup>22</sup>

Hacia 1990, en un documento redactado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, como parte de su agenda hemisférica, se aludía a los cambios ocasionados por el fin de la guerra fría como un *change of masters*; tal mención de seguro se refería a la tríada que controla el mundo en el aspecto económico, pero no se preveía los cambios de estrategia de algunas *potencias medias* en las regiones que por naturaleza se consideraban zona de influencia cercana de Estados Unidos.

Indiscutiblemente, la no aprobación del procedimiento por la vía rápida por parte del Congreso estadounidense —que impidió el acceso de Chile al TLCAN—, se interpretó en muchos círculos latinoamericanos como la virtual paralización en América Latina de toda acción comercial del presidente estadounidense. Si bien es un hecho que desde 1994 países como México y Canadá y, en menor grado, la Unión Europea, incrementaron sus iniciativas comerciales hacia América Latina, también es cierto que Estados Unidos ha mantenido y fortalecido sus intereses comerciales en la región, aun sin recurrir a la negociación de acuerdos comerciales con el permiso de su Congreso. La aprobación en la Cámara Baja de una extensión de los beneficios del TLCAN al Caribe y Centroamérica (1999) se interpretaría como una respuesta al cuestionamiento de su liderazgo en la última reunión del ALCA, que tuvo lugar durante ese mismo año en Toronto.

Canadá ha aprovechado el efecto psicológico que provocó la desaprobación de la inclusión de Chile, aunque cabe mencionar que aquel país difícilmente hubiese avanzado comercialmente en América Latina si no se aplicase previamente una estrategia de ajuste estruc-

<sup>22</sup> “An Interview with the Minister of Foreign Affairs”, *Canadian Foreign Policy Journal* 4, no. 3 (invierno de 1997): 1-5.

tural, alentada en gran medida por el Consenso de Washington. Aunado a lo anterior y sin la ductilidad y convencimiento de los gobiernos latinoamericanos respecto de las reformas económicas alentadas por Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, nunca hubiera habido condiciones favorables para el incremento de los intereses comerciales de Canadá en Latinoamérica.

#### EL RELATIVO FRACASO DE LA DIPLOMACIA MULTILATERAL

Después de mencionar algunas de las condiciones que facilitaron la presencia de la diplomacia comercial canadiense en la región, ahora se examina el significado de la estrategia multilateral canadiense en conexión con el liderazgo estadounidense en América Latina. La reiterada tendencia de Canadá a querer hacer prevalecer una visión multilateral dentro de su diplomacia comercial suscita algunas reflexiones interesantes:

- La vinculación canadiense en América Latina es parte de una estrategia comercial unilateral que no responde a una acción previamente concertada con Estados Unidos ni mucho menos con México. En principio, existe un cierto nivel de soberanía que cualquier país puede ejercer en su política comercial internacional, aunque también es verdad que esta independencia es cada día más relativa ante la aparición de bloques comerciales regionales e instituciones reguladoras del comercio internacional, como la OMC. Pero, en este caso, estamos hablando de un país (Canadá) que tradicionalmente evitó inmiscuirse en los espacios comerciales bajo el liderazgo estadounidense. Esta postura ha cambiado, debido quizá a su nueva situación dentro de la sociedad comercial que representa el TLCAN.
- La iniciativa canadiense, además de unilateral, capitaliza las dificultades originadas por la vía rápida en Estados Unidos y a la vez aprovecha el respaldo por la pertenencia al bloque comercial de América del Norte. Sin duda, la buena recepción que la mayoría de los países latinoamericanos han otorgado a Team Canada —una organización integrada por varios ministros canadienses (incluido

su primer ministro), funcionarios públicos de alto nivel y empresarios, cuyo objeto es la promoción de la inversión y el comercio canadienses en algunos países de América Latina, pero también en otras latitudes— se explica porque los integrantes de este grupo están respaldados por ser un país miembro del TLCAN.

- El unilateralismo canadiense lo es por *default* en varios sentidos: inicialmente, Canadá trató de negociar sus lazos comerciales con América Latina bajo una óptica estrictamente multilateral, lo cual significó que dio preferencia al contacto con otros bloques comerciales más que con países específicos, tal fue el caso del Mercosur, del Pacto Andino, del Mercado Común Centroamericano y del Caribcan. Esta iniciativa derivó en la firma del Trade and Investment Cooperation Arrangements (TICA) con el Mercosur en 1998 y con la Comunidad Andina en 1999. También se firmó el Memorandum of Understanding on Trade and Investment (MOUTI) con gobiernos de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) en 1998; el Acuerdo de Doble Tributación con Brasil, Guyana y México y, desde luego, la iniciativa comercial de mayor alcance, el Acuerdo Bilateral de Libre Comercio con Chile en 1997.<sup>23</sup>

Un breve repaso a la balanza comercial de Canadá permite constatar el lugar que realmente ocupa Estados Unidos en el comercio canadiense pero, sobre todo, permite examinar comparativamente el innegable peso de este último frente a la presencia de Japón, el segundo socio comercial, o de Inglaterra y Alemania, los dos países que realmente cuentan para Canadá en el conjunto de la Unión Europea. En contraste, esta revisión global también permite constatar la relatividad del lugar que México ocupa (muy cerca de Brasil por cierto) en el destino de las exportaciones e importaciones canadienses; dicha confirmación no disminuye el innegable cambio que ha experimentado el comercio México-Canadá, que se benefició a partir de la firma del TLCAN.

Asimismo, a nivel de inversiones, Canadá hubiera preferido que su relación con América Latina estuviera encuadrada en una fórmula co-

<sup>23</sup> Información obtenida de diversas publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (noviembre de 1999).

CUADRO 5  
BALANZA COMERCIAL (PORCENTAJE DE EXPORTACIONES CANADIENSES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Estados Unidos</i>	80.4	81.2	79.2	80.9	81.9	84.7
Europa occidental	7	6.2	6.9	6.3	5.5	5.6
<i>Reino Unido</i>	1.6	1.5	1.5	1.5	1.3	1.4
<i>Alemania</i>	1.4	1	1.3	1.2	0.9	0.8
Holanda	0.7	0.5	0.6	0.6	0.6	
Francia	0.7	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5
Bélgica y Luxemburgo	0.6	0.6	0.7	0.5	0.5	0.5
Italia	0.5	0.6	0.7	0.5	0.5	0.5
Resto de Europa Occidental	1.2	1.4	1.3	1.4	1.2	1.3
Europa Oriental	0.8	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
Ex Unión Soviética	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
Resto de Europa Oriental	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Medio Oriente	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	0.6
África	0.4	0.5	0.6	0.4	0.6	0.5
Asia	8.4	8.4	9.6	8.4	7.9	5.7
<i>Japón</i>	4.5	4.3	4.6	4	3.7	2.7
Rep. Popular China	0.9	1	1.3	1.1	1	1.8
Corea del Sur	0.9	1	1	1	1	0.6
Hong Kong	0.4	0.5	0.7	0.5	0.6	0.4
Taiwán	0.5	0.5	0.7	0.5	0.5	0.4
Resto de Asia	1.2	1	2.3	1.3	1.3	0.8
Oceanía	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Australia	0.4	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3
Resto de Oceanía	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Sudamérica	1.2	1.2	1.3	1.3	1.5	1.1
<i>Brasil</i>	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.4
Resto de Sudamérica	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.7
México, Centroamérica y Las Antillas	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
<i>México</i>	0.4	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5
Resto de Centroamérica y Las Antillas	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4
<i>Porcentaje total</i>	100	100	100	100	100	100
<i>Total</i> <i>(millones de dólares)</i>	187347	225678	262266	275819	299315	318522

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.



mo la que proponía el Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI), sin embargo, la desaprobación de este acuerdo en la reunión en París de la OCDE en 1998 condujo a la celebración de Acuerdos de Protección a las Inversiones Extranjeras (FIPAS) con Uruguay, Argentina, Cuba y México. Dentro de esta misma tónica, Canadá ha insistido en que el capítulo XI del TLCAN debe abrirse nuevamente para renegociar el comportamiento de las inversiones, puesto que la iniciativa del AMI se canceló. La propuesta canadiense intenta implantar dentro de este capítulo el “derecho” de las empresas a exigir compensación de los gobiernos cuando hay cambio en las leyes, o en las regulaciones ambientales o de salud que afecten las ganancias de las empresas.<sup>24</sup>

La negociación de todos estos acuerdos no ha estado exenta de dificultades, el acuerdo con el Mercosur fue antecedido por una agria disputa entre Brasil y la compañía canadiense Bombardier. Tal problema dejó entrever las dificultades existentes entre algunas corporaciones canadienses y los gobiernos de los países huéspedes; este mismo hecho también se evidenció en la licitación de un contrato para fabricar transportes públicos en México y la compañía Bombardier. Lo anterior se explica porque la diplomacia comercial canadiense promueve sobre todo los intereses del sector privado, mientras las funciones del gobierno consisten en facilitar sus actividades, ya que el sector privado representa el nodo central del comercio canadiense. Pese a todos estos acuerdos comerciales, es importante mencionar que América Latina continúa dando preferencia, como parte de su comercio exterior, a sus relaciones comerciales entre sí, con Estados Unidos y la Unión Europea.

Aunque el intercambio canadiense se ha fortalecido, continúa siendo muy reducido, por ejemplo, en el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) aparentemente parecería que el intercambio con Canadá creció, sin embargo, lo que ahí realmente aumentó fue el comercio registrado entre México y Canadá, que es el mismo del TLCAN.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> “Insistirá Canadá en reformar el capítulo 11 del TLCAN”, *El Financiero*, 21 de julio de 1999, 29.

<sup>25</sup> Manuel Vaillant, “Estudio de las relaciones comerciales ALADI-Canadá”, *ALADI* (1998), y Beatriz Carolina Crisorio, “Las relaciones argentino-canadienses entre el TLCAN y el Mercosur” (México, ponencia presentada en el VI Congreso de la AMEC, 1999)

CUADRO 6  
BALANZA COMERCIAL (PORCENTAJE DE IMPORTACIONES CANADIENSES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Estados Unidos</i>	67	68	67	67	67	68
Europa Occidental	10.6	10.9	11.5	11.4	11.5	10.8
<i>Reino Unido</i>	2.6	2.5	2.4	2.5	2.4	2
Alemania	2.1	2.2	2.1	2.1	1.2	2
Holanda	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Francia	1.3	1.2	1.4	1.5	1.9	1.7
Bélgica y Luxemburgo	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4
Italia	1.1	1.3	1.4	1.2	1.1	1.1
Resto de Europa Occidental	2.8	3	3.3	3.4	3.4	3.1
Europa Oriental	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5
Ex Unión Soviética	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3
Resto de Europa Oriental	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Medio Oriente	0.7	0.4	0.5	0.6	0.7	0.5
África	0.8	0.9	0.8	0.9	0.7	0.7
Asia	14	11.9	12.9	12.1	12.4	12.8
<i>Japón</i>	6.3	5.6	5.4	4.5	4.6	4.7
Rep. Popular China	1.8	1.9	2	2.1	2.3	2.6
Corea del Sur	1.3	1.2	1.4	1.2	1	1.1
Hong Kong	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4
Taiwán	1.5	1.4	1.2	1.2	1.3	1.3
Resto de Asia	2.4	2.5	2.7	2.6	2.7	2.7
Oceanía	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6
Australia	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4
Resto de Oceanía	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Sudamérica	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4	1.3
<i>Brasil</i>	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Resto de Sudamérica	0.7	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8
México, Centroamérica y Las Antillas	2.6	2.7	2.9	3.1	3	3
<i>México</i>	2.2	2.2	2.4	2.6	2.6	2.6
Resto de Centroamérica y Las Antillas	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
<i>Porcentaje total</i>	100	100	100	100	100	100
<i>Total</i> <i>(millones de dólares)</i>	169951	202736	225552	232556	272855	298545

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

CUADRO 7  
EXPORTACIONES CANADIENSES A AMÉRICA LATINA  
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
México	825	1 083	1 160	1 258	1 328	1 454
Brasil	771	979	1 310	1 428	1 692	1 379
Venezuela	584	618	800	621	953	703
Colombia	240	459	392	512	472	470
Chile	212	314	387	415	392	337
Cuba	146	124	279	291	364	469
Argentina	147	201	237	204	409	342
Perú	97	87	144	175	311	187
Ecuador	58	87	78	72	86	201
Guatemala	46	36	41	67	82	139
Costa Rica	33	36	46	50	74	48
Panamá	25	30	51	47	41	54
Uruguay	35	22	25	26	23	24
El Salvador	20	18	22	11	21	33
Bolivia	8	19	11	26	31	18
Honduras	15	14	20	16	16	18
Nicaragua	11	9	9	16	10	12
Paraguay	8	23	14	6	11	13
Belice	12	4	4	2	9	3

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

CUADRO 8  
IMPORTACIONES CANADIENSES DE AMÉRICA LATINA  
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
México	3 709	4 525	5 352	6 035	7 019	7 671
Brasil	791	960	1 038	1 133	1 319	1 377
Venezuela	351	507	668	725	972	840
Colombia	172	257	372	296	301	339
Chile	209	238	278	342	325	360
Cuba	171	194	320	401	353	334

CUADRO 8  
 IMPORTACIONES CANADIENSES DE AMÉRICA LATINA  
 (MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)  
 (continuación)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	116	132	169	186	232	259
Perú	130	127	138	128	141	192
Ecuador	128	150	163	146	185	201
Guatemala	64	96	96	126	134	171
Costa Rica	46	72	93	103	133	156
Panamá	24	23	24	33	66	60
Uruguay	9	11	22	23	45	55
El Salvador	17	40	43	27	44	31
Bolivia	10	11	22	17	15	13
Honduras	18	39	49	51	54	78
Nicaragua	16	9	10	9	9	22
Paraguay	11	17	11	7	12	8
Belice	1	1	3	2	3	3

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

#### EL MULTILATERALISMO CANADIENSE A PRUEBA: EL CASO DE CHILE Y EL TLCAN

Uno de los casos que mejor ilustran el rumbo del multilateralismo canadiense en Latinoamérica es el de Chile. En 1990, bajo la presidencia de Patricio Aylwin, el gobierno chileno consideró que existía un clima político y económico favorable para mejorar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, resultante de la Iniciativa de las Américas propuesta por el presidente Bush. En ese año, Canadá ingresó como miembro a la OEA y México inició los trámites del TLCAN.

Si se considera que previamente a los hechos aquí descritos, Chile ya había sentado las bases para convertirse en un modelo exitoso de “economía de mercado”, resultaba bastante evidente que la lectura que el gobierno chileno hacía de la situación era que sería el próximo paso en la escalada de acuerdos comerciales con Estados

Unidos. Además, entre 1994 y 1995, Canadá se convirtió en el exportador de inversión extranjera más importante de ese periodo y en el mismo lapso ocupó el segundo lugar después de Estados Unidos en el total de la inversión extranjera en ese país sudamericano.

El interés de Chile se tradujo en múltiples iniciativas, entre las que destacan la negociación de acuerdos de libre comercio con México y Colombia, con Malasia y Nueva Zelanda, entre otros. Su propia diplomacia comercial se revigorizó en la Ronda de Uruguay, dentro del grupo CAIRNS y fue aceptado como miembro del APEC en 1993. Todas estas iniciativas tuvieron como propósito demostrar internacionalmente que Chile se había comprometido con las reformas económicas y la democracia.

En 1992, la embajada de Estados Unidos inició pláticas no oficiales en torno a un acuerdo comercial con Chile; los chilenos interpretaron este gesto como un signo de que las condiciones de ese momento favorecían una iniciativa de corte bilateral, a esas alturas, ellos no vislumbraban la posibilidad de proponer su acceso al TLCAN como algo viable.

Del lado chileno, las razones en favor de una negociación bilateral eran importantes: la relación con Estados Unidos era bastante sólida como para intentar un acuerdo bilateral; las leyes comerciales chilenas no eran compatibles con el espíritu del TLCAN y, por último, consideraban innecesarios los acuerdos laborales y ambientales inherentes al TLCAN, así que juzgaron preferible apoyar la opción bilateral.

Por su parte, el gobierno estadounidense consideraba muy atractiva la idea de aplicar la fórmula de *hube and spoke* (rueda y rayos) en la negociación con Chile. Canadá, por su parte, se preocupó ante la posibilidad de que esta iniciativa erosionara las ventajas adquiridas bajo el ALC y el TLCAN; su temor era que Estados Unidos introdujera el sistema de intercambio comercial bilateral, mejor conocido como *hube and spoke*, como el patrón a seguir en futuras iniciativas comerciales con América Latina.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> La información sobre la *advocacy* de Canadá en el caso chileno proviene de Glen Bailey, "Canadian Diplomacy as Advocacy: The Case of Chile and the NAFTA", *Canadian Foreign Policy* 3, no. 3 (1995): 97-112.

CUADRO 9  
 CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS POR MERCADOS  
 (1989-1993)

<i>Destino</i>	<i>Tasa de crecimiento (promedio anual)</i>	<i>Exportaciones (nivel de 1993)</i>
Unión Europea	-5.9	2 444
América Latina	15.2	1 860
Estados Unidos y Canadá	1.6	1 716
Japón	6.1	1 502
Asia (sin Japón)	8	1 399
Resto del mundo	-7.5	495
Total	2.1	9 416
Mercosur	11.4	1 089
TLCAN	2.7	1 847

FUENTE: Banco Central de Chile.

A partir de 1993, Canadá inició una serie de pasos diplomáticos directamente con el gobierno chileno, aprovechando tres importantes espacios de interlocución: las viejas relaciones entre integrantes de la sociedad civil chilena y algunas ONG canadienses, la presencia de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y los contactos que desde Washington le ofrecía su nuevo papel en el seno de la OEA. El mensaje que intentaba transmitir el cabildeo y las gestiones canadienses era bastante claro:

- Chile debía negociar su acceso al TLCAN porque este acuerdo le ofrecía mayores ventajas a los negociadores chilenos que si lo hacía bilateralmente con Estados Unidos.
- Existían suficientes argumentos que invalidaban las ventajas de la fórmula *hube and spoke* propuesta por los negociadores estadounidenses, en especial la imposibilidad de que los chilenos logran una negociación pareja (*level playing field*).
- Además, afirmaban que los negociadores chilenos nunca lograrían más de lo que Canadá y México ya habían logrado de Estados Unidos dentro del TLCAN.

En 1994, el cabildeo canadiense en pro del multilateralismo comercial y del TLCAN empezó a vislumbrarse como algo factible. La propuesta del presidente Bush, conocida como la Iniciativa de las Américas, los chilenos la interpretaron como un indicio de la factibilidad de una negociación multilateral, no bilateral. De ahí en adelante la negociación de su acceso al TLCAN cobró mayor fuerza. La campaña que Canadá llevó expresamente a cabo a favor del acceso de Chile al TLCAN triunfó como la opción más viable a presentar ante el Congreso estadounidense, sin embargo, el procedimiento por la vía rápida solicitado por el presidente Clinton para negociar un acuerdo comercial con Chile no se aprobó.

Hasta la fecha, los chilenos no han logrado revertir la decisión del Congreso, mientras tanto, negociaron y firmaron un acuerdo bilateral de libre comercio con Canadá en 1997.<sup>27</sup>

Para el multilateralismo canadiense, este episodio resulta por demás paradójico ya que toda la labor de abogacía desplegada por los canadienses para convencer a los chilenos de las ventajas del multilateralismo comercial fracasaron y esos mismos diplomáticos canadienses que cabildaron en pro del multilateralismo comercial negociaron y firmaron el acuerdo bilateral con Chile.<sup>28</sup>

#### ENTRE LOS INTERESES CORPORATIVOS Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE

La diplomacia comercial canadiense promueve esencialmente los intereses de las corporaciones, insistiendo en la importancia de apoyar a la pequeña y mediana empresa; como contraparte, esta diplomacia maneja un discurso humanista en el que se mezclan conceptos de democracia, derechos humanos y desarrollo sustentable: “We had a kind of missionary development relationship with Latinamerica”.<sup>29</sup>

La experiencia demuestra que existen dificultades estructurales para compaginar todas estas exigencias e intereses dentro de la diploma-

<sup>27</sup> “Acuerdo entre Canadá y Chile para eliminar aranceles”, *El Financiero*, 22 de noviembre de 1999, 22.

<sup>28</sup> R. Labán y P. Meller, “Trade Strategy for a Small Country: The Chilean Case”, en Richard Lipsey, *Western Hemisphere Trade Integration* (Nueva York: St. Martin Press, 1997).

<sup>29</sup> Lloyd Axworthy citado en David P. Forsythe, “Human Rights and Foreign Policy”, *International Journal* (1997).

cia comercial, por ello, dentro de la estructura organizativa del ministerio, existen varias divisiones burocráticas que se ocupan de un gran espectro de objetivos que van desde la ayuda al desarrollo, las estrategias de apoyo corporativo, la promoción de los valores e identidad canadiense hasta la promoción a los procesos de transición democrática y los derechos humanos, entre otros.

Dentro de este amplio repertorio merecen una mención especial las actividades de la CIDA, que se ocupa de la ejecución de la ayuda al desarrollo, como parte de una estrategia tendiente a equilibrar el innegable énfasis que la política exterior canadiense da a la promoción de los aspectos económicos y comerciales.

Desde fines de los setenta ha venido gestándose una innegable tensión entre el área de influencia del ministerio y la CIDA respecto al financiamiento de los programas de esta última. Tal tensión radica en que desde la década citada, todos los presidentes de la CIDA aceptaron que el “componente de ayuda” debía implicar bienes y servicios canadienses. Debido a esto, la ayuda al desarrollo, aunque cuantiosa, siempre trajo aparejado un concepto de “ayuda atada” que tenía el propósito de favorecer los intereses corporativos canadienses.

Esta situación se criticó abierta y concretamente en 1987, cuando se publicó el Reporte Winegard, en el cual claramente se proponía que la Corporación Canadiense de Desarrollo hiciera este tipo de promoción mediante los programas adecuados y se liberara a la CIDA del compromiso corporativo.<sup>30</sup>

Hasta los años ochenta, el concepto de *pobreza* lo manejaba la agencia sin la orientación que le daría posteriormente el enfoque del desarrollo sustentable, pero, en 1988, el discurso sobre la necesidad de las reformas macroeconómicas en los países en desarrollo empezó a incluirse en los criterios de ayuda y cooperación al desarrollo, asimismo, cada vez más se empezó a mencionar la necesidad de cambios políticos (léase democracia), ambientales, socioculturales, etc. El más importante que precedió los hechos antes mencionados ocurrió en 1989, cuando la CIDA empezó a incluir en sus lineamientos y criterios

<sup>30</sup> Judith Randel y Tony German, “The Reality of Aid 1998/1999. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance” (Londres: Earthscan, 1999), 44; P. Cranford, “Canadian International Development Assistance Policies” (Montreal: McGill-Queen’s, 1994), 3-55, 87-123, 334-370.



de selección las propuestas del Banco Mundial y del FMI en materia de ayuda al desarrollo. La proveniente de Canadá ha sido una correa de transmisión entre el gobierno canadiense, las corporaciones, las ONG y el país o los países destinatarios. Sin embargo, en los últimos años, esta ayuda se organiza bajo una óptica muy corporativa, uno de cuyos objetivos es allanar el camino de las empresas canadienses en el extranjero, creando un entorno económico favorable a sus intereses. Para que esto ocurra, se promueve una estrategia de ayuda al desarrollo bastante articulada que afecta la estructura educativa, técnica, empresarial y de servicios del país receptor, en suma, la idea es sentar las bases para la consolidación de una *economía de mercado*.<sup>31</sup>

Vinculado con lo anterior, se observa que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá también cuenta con una organización burocrática específica que da cabida a las preocupaciones canadienses por promover un desarrollo sustentable, ligado a la idea de una mayor democracia y respeto a los derechos humanos en el mundo. Dentro de esta estructura sobresale la Oficina de Asuntos Globales (Global Issues Bureau) que, desde el ministerio, se ocupa justamente de la promoción y protección de los derechos humanos, la intervención humanitaria, los problemas ambientales y un nuevo tema, llamado *seguridad humanitaria*, que se ocupa, entre otras cosas, de aspectos tales como la promoción de la Iniciativa de Ottawa, una campaña planeada internacionalmente bajo el liderazgo canadiense contra las minas antipersonales.

No hace muchos años, bajo la administración del Partido Liberal, se creó el Canadian Centre for Foreign Policy Development, igualmente dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, cuya misión es reforzar estos cometidos dedicando sus esfuerzos a un permanente análisis y revisión de la política exterior canadiense. Aspectos como la democracia, la protección de los derechos humanos o la promoción de la ayuda al desarrollo, bajo los parámetros de la sustentabilidad, han estado muy presentes en la *diplomacia de nichos* que el gobierno canadiense ha desarrollado en América Latina; no obstante, en los diez últimos años de diplomacia comercial canadiense, los latinoamericanos han visto mucho y si

<sup>31</sup> *Ibid.*

bien es cierto que existe una constante voluntad por impulsar ciertos principios éticos en los negocios y la ayuda al desarrollo, también es cierto que en este terreno la diplomacia canadiense se ha puesto a prueba.

La comunidad de negocios latinoamericana ha empezado a considerar con mayor seriedad algunas de las especificidades del sistema político y económico canadiense, dentro de la cual, comienza a entenderse que existe una política federal, y también provincial, que influye en la forma de hacer diplomacia, negocios o promoción de la cultura. Asimismo, se asume que existe una cierta tendencia, del lado canadiense, a transferir las pugnas regionales que históricamente han azotado a Canadá en el ámbito de la diplomacia y los negocios internacionales. Es frecuente que la visión y estrategia provincial-regional no necesariamente compagine frente a la perspectiva de las empresas y los gobiernos latinoamericanos, que generalmente practican una política centralista. El cuadro 10 da cuenta de esta realidad: las provincias tienen su propia política comercial internacional, que coincidiría o discreparía de la federal, asimismo esta información nos permite entender mejor la fortaleza económica de ciertas provincias que, por supuesto, respalda las posiciones políticas que amenazan con la balcanización de Canadá.

Las diferencias de estrategia comercial provincial en el exterior resultan ajenas a países donde el centro político-económico (la capital) negocia por el conjunto de todos los intereses territoriales y en donde la economía mixta aún distingue los intereses económicos del sector privado de los del gobierno. La corrupción ha sido una de las pruebas de resistencia de dicha diplomacia, pues aunque los países latinoamericanos han sido tachados de alentar prácticas corruptas, también es cierto que, en ciertos casos, algunos empresarios canadienses en Latinoamérica han tenido una actitud bastante flexible ante dicha práctica. Es bien conocida la rigidez de las normas ambientales en Canadá y, desde luego, se espera que prácticas similares se apliquen en Latinoamérica, no obstante, algunas empresas canadienses que justamente han huido de la reglamentación ambiental rigurosa de su país se han instalado en Latinoamérica en los sectores minero y forestal. Las quejas de los campesinos en Honduras y México se han elevado contra el cultivo de árboles prohibidos en Canadá que, si bien produ-

CUADRO 10  
 PORCENTAJE DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES  
 DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES DURANTE 1998

<i>Exportaciones</i>	<i>Quebec</i>	<i>Ontario</i>	<i>Provincias atlánticas</i>	<i>Provincias de la Pradera</i>	<i>Columbia Británica, Yukón y TNO</i>
Estados Unidos	17.6	59	3.5	13.6	6.2
Japón	5.4	8.4	5.3	26	54.8
Unión Europea	31.8	32.4	8.8	12.7	14.3
Resto OCDE	15.5	42.4	2.9	22.8	16.4
Resto del mundo	18	54.6	3.9	15	8.5
<i>Total</i> (millones de dólares)	111589118	342630874	19910117	90267148	53926030
<i>Importaciones</i>					
Estados Unidos	9.7	72.8	1.3	10	6.2
Japón	8.5	52.7	1	2	35.7
Unión Europea	34.4	43.2	9.9	7.5	4.9
Resto de la OCDE	21.5	53.7	10.3	5.0	9.4
Resto del mundo	14.6	65.1	3.4	3.2	8.6
<i>Total</i>	79161229	373608793	17910370	48520992	46773608

FUENTE: Elaboración propia con datos de Statistics Canada.

cen celulosa, también empobrecen aceleradamente la calidad orgánica de la tierra. Una situación similar se ha presentado en Cuba contra dos compañías, Sherritt International y Leisure Canada,<sup>32</sup> posicionadas en el sector minero y turístico, las cuales han sido señaladas por violar ciertas normas laborales en los países huéspedes. Podrían mencionarse otros ejemplos que ilustrarían las dificultades prácticas que encierra

<sup>32</sup>*La Jornada*, 24 de junio de 1999, 60.

la aplicación de una diplomacia comercial, uno de cuyos propósitos es el desarrollo sustentable, pero también debe enfrentar la realidad de los intereses corporativos, que en ocasiones no van a la par de los principios éticos de la política exterior canadiense. Para concluir, baste decir que la diplomacia comercial canadiense está en construcción en América Latina y que en esta empresa existen misioneros y villanos, como en cualquier otra parte del mundo.