
Relaciones económicas internacionales de las provincias de Canadá

• • • • • • • • • • EARL H. FRY*

El federalismo en el nuevo orden mundial

Sin lugar a dudas, los enormes cambios ocurridos en el sistema internacional en los últimos años han afectado el federalismo del mundo industrializado. La guerra fría que predominó después de la segunda conflagración mundial llegó, afortunadamente, a su fin. El comunismo, como ideología, se ha desacreditado; la Unión Soviética ya no existe; Alemania se reunificó y se desmantelaron por completo las instituciones del bloque Oriental, como el Pacto de Varsovia y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Los países occidentales se autoproclaman vencedores de la guerra fría, pero todavía es difícil asegurar si la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) podrá seguir funcionando efectivamente ya sin la amenaza soviética sobre Europa y si el "Occidente" se fragmentará en tres bloques comerciales principales (Europa, América del Norte y Asia oriental).

Desde la posición ventajosa de ciertos líderes occidentales, como George Bush y Brian Mulroney, la posguerra fría llevará a un nuevo orden mundial en contra del imperialismo e integrado por estados-naciones independientes, democráticos y autónomos que se enlazarán mediante instituciones regionales e internacionales que alentarán el libre comercio basado en las fuerzas del mercado, venerarán el concepto wilsoniano de la seguridad colectiva y promoverán objetivos políticos comunes, en especial la protección de los derechos humanos fundamentales.¹

Seguramente habrá quien sostenga que la primera victoria del nuevo orden mundial ocurrió en el golfo Pérsico, cuando gracias al sistema de seguridad colectiva que las cinco principales potencias mundiales habían aprobado abierta o tácitamente, se frustraron las ambiciones de un agresor regional y se devolvió a Kuwait la condición de Estado-nación.

En Europa, sin embargo, los principios que sostienen al nuevo orden mundial se tambalean. En una era en que las 12 naciones de la Comunidad Europea (CE) están armonizando sus políticas para beneficiarse de la creciente interdependencia económica regional e internacional, los vecinos sistemas federales de la Unión Soviética y Yugoslavia se han desintegrado y algunas de sus unidades constitutivas aún padecen conflictos intestinos y derramamientos de sangre. Cada vez son más frecuentes las demandas de restitución e incluso de independencia de unidades subnacionales de Inglaterra, Bélgica y España. Checoslovaquia experimentó un "divorcio de terciopelo" que la dividió en una república checa y otra eslovaca.

En América del Norte también se yuxtaponen fuerzas centrífugas y centrípetas. Canadá y Estados Unidos firmaron el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) que tendrá plena vigencia en 1998. Ambos países negociaron con México el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Desde el Ártico hasta la península de Yucatán se integrará una región comercial de más de 20 millones de kilómetros cuadrados (más de dos veces la

1. Véase Tony Smith, "Democracy Resurgent", en Nicholas X. Rizopoulos (ed.), *Sea Changes: American Foreign Policy in a World Transformed*, Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 1990, pp. 152-160.

* *Político de la Brigham University Young, Provo, Utah. Este artículo se publicó originalmente en el British Journal of Canadian Studies, vol. 8, núm. 1, 1993. Se reproduce con autorización. Traducción del inglés de Adriana Hierro.*

superficie de Europa), con una población mayor que la de la CE y tres veces la de Japón. El PIB de los países signatarios superará los seis billones de dólares, y el comercio trilateral de bienes y servicios rebasará los 260 000 millones de dólares al año.

Por otro lado, a muchos canadienses les preocupa que su país se divida o que cambien drásticamente los convenios políticos y económicos fundamentales. Es muy posible que Quebec realice un plebiscito para decidir si permanece como provincia de Canadá o se separa. Los grupos indígenas también esperan que dentro de cinco años se les otorgue el derecho inherente a la autonomía.

Estos ejemplos de Europa y América del Norte muestran que si bien el sistema internacional de la posguerra fría ofrece muchas nuevas oportunidades para los intercambios mundiales pacíficos, también será muy complejo y hasta enfadoso. Este artículo se centra de manera específica en las actividades económicas mundiales de las provincias en el sistema federal canadiense. En particular, se subraya la complejidad del sistema internacional contemporáneo, el cual da relevancia al creciente papel de los gobiernos subnacionales en el escenario económico mundial, e ilustra la cada vez mayor dificultad de distinguir entre política "extranjera" y "nacional" en los sistemas federales de gobierno.

La motivación para que las provincias participen en la economía internacional

Las principales transformaciones del sistema internacional en la década pasada pueden equipararse a los cambios históricos registrados en los gobiernos subnacionales.

En el mundo hay actualmente unos 180 estados-nación soberanos cuyas poblaciones fluctúan desde los más de 1 000 millones de habitantes, como la vasta China, hasta los 24 000 residentes permanentes del diminuto San Marino (62 kilómetros cuadrados). También existen cerca de 300 unidades gubernamentales federativas o subnacionales. Cuando se agregan los gobiernos locales y distritales, así como los distritos especiales, literalmente se cuentan cientos de miles de entidades gubernamentales subnacionales en los estados federales. Estados Unidos, por ejemplo, tiene más de 83 000 y Canadá 6 000.

Como se señaló en otro artículo, el rápido incremento de la participación de los gobiernos provincial y local en el extranjero obedece a varios factores.² Sobre todo, los imperativos de una interdependencia mundial compleja presionan a los gobiernos no centrales a ser participantes activos en escala internacio-

nal. En otras palabras, en una economía mundial en rápida evolución los gobiernos subnacionales están comprometidos a proteger y acrecentar los intereses económicos de sus electorados. En materia de inversiones extranjeras directas (IED), por ejemplo, Canadá es uno de los principales países receptores, con más de dos millones de nacionales ocupados en compañías de propiedad foránea. Las provincias y las ciudades erogan cientos de millones de dólares al año en programas, incentivos y subsidios para atraer inversiones directas. El flujo mundial de IED aumentó diez veces de fines de los setenta a finales de los ochenta.³ Canadá también es uno de los principales participantes del comercio internacional; de 1950 a la actualidad su comercio mundial de bienes y servicios ha aumentado 13 veces, para llegar a más de 400 000 millones de dólares anuales.

Las provincias en la economía internacional

El ALC vincula a Canadá con un país cuyas población y economía son aproximadamente diez veces mayores. De hecho, Estados Unidos tiene un estado, California, que supera a Canadá en población y producción económica. Por otro lado, en materia de exportaciones a Estados Unidos una provincia canadiense, Ontario, en 1990 superó a Japón. También en ese año, Quebec exportó a Estados Unidos más que Italia, Columbia Británica más que China, y Alberta, rica en petróleo, superó a los miembros africanos de la OPEP.

Para ejemplificar el progreso económico de estos participantes subnacionales puede considerarse lo siguiente: Si hubiese que seleccionar a los 25 principales PIB del mundo, dos provincias canadienses estarían incluidas, cuatro si se considerara a los 50 principales, y nueve de las diez provincias (excepto la pequeña Isla Príncipe Eduardo) si la lista fuera de los primeros 75.

Aún más, sólo unos cuantos gobiernos nacionales en el mundo superan los presupuestos anuales de Ontario (53 000 millones de dólares canadienses) y Quebec (38 000 millones) en 1991-1992. Para comprender el alcance de este poder adquisitivo, cabe señalar que el presupuesto de Ontario, con casi diez millones de habitantes, es cinco veces mayor que el de Filipinas, con 62 millones de pobladores. Ontario y Quebec también tienen presupuestos anuales más grandes que el de la nueva república de Rusia, con 150 millones de habitantes.⁴ Por municipio, los presupuestos anuales de Toronto y Montreal también superan a los de muchos países en desarrollo.

La necesidad de atender los intereses de los electorados locales

3. *The Economist*, 22 de diciembre de 1990, p. 44. A finales de los años ochenta el flujo anual de inversiones extranjeras directas superó los 100 000 millones de dólares (medido en dólares de 1980).

4. En julio de 1992 la legislatura del Soviet Supremo de Rusia aprobó un presupuesto de 3.3 billones de rublos, que equivalen a 24 600 millones de dólares al tipo de cambio actual.

2. Earl H. Fry, "The Impact of Federalism on the Development of International Economic Relations: Lessons from the United States and Canada", *Australian Outlook: The Journal of International Affairs*, núm. 43, abril de 1989, pp. 19-25.

y la diversidad de las unidades subnacionales en países como Canadá y Estados Unidos (el segundo y cuarto países con mayor territorio), hacen más urgente formular políticas industriales subnacionales. A veces éstas pueden incluso diferir de las correspondientes a las capitales nacionales.⁵

Para ejemplificar este punto debe tenerse presente que las previsiones de desarrollo económico difieren drásticamente de un gobierno subnacional a otro. Así, durante los ochenta sólo Ontario aportó 40% del PNB de Canadá y de las exportaciones manufactureras, y atrajo 54% de la IED.⁶ Ontario y su vecino oriental, Quebec, aportan más de 60% de la población y del producto del país y más de 55% de las exportaciones totales. Asimismo, Ontario mantiene una tasa de desempleo mucho menor que el promedio nacional, mientras que la de las cuatro provincias de la costa del Atlántico, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, Isla Príncipe Eduardo y Terranova, es crónicamente alta. Las provincias del Occidente, Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan y Manitoba, han soportado altibajos asociados a economías dependientes de los recursos naturales.

Así, en vista de la amplia variedad de perfiles económicos subnacionales, no sorprende que en materia de política económica extranjera los gobiernos locales de una misma nación tengan apreciaciones diferentes. Durante las negociaciones del ALC se realizaron reuniones mensuales de consulta con los representantes provinciales; por ello su influencia en las propuestas finales de Ottawa —en temas como subsidios, adquisiciones del gobierno y restricciones a la inversión— fue mucho mayor que la de sus homólogos estadounidenses en sus respectivas propuestas.⁷ Sin duda, no debe subestimarse la capacidad de los gobiernos subnacionales canadienses para influir, en sentido positivo o negativo, en el comercio internacional futuro al otro lado del paralelo 49.

5. Canadá tiene un sistema mucho más descentralizado que Estados Unidos y el federalismo es una característica mucho más importante en la estructura política de Canadá. Como señala Peter Leslie (*Federal State, National Economy*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p. ix) en "Canadá, las relaciones políticas más fundamentales, que definen la naturaleza de la sociedad canadiense, forman parte de la estructura del sistema federal. El sistema forja esas relaciones y éstas forjan al sistema."

6. *Globe and Mail*, 20 de enero de 1992.

7. Esta conclusión se desprende de las entrevistas realizadas por el autor a representantes de Estados Unidos y Canadá en los equipos negociadores del ALC y a funcionarios provinciales y estatales que interactuaron con sus equipos nacionales. Las provincias grandes establecieron equipos de trabajo especiales que produjeron documentos muy elaborados sobre la repercusión económica y social del ALC en sus electores. Estos documentos fueron analizados por Simon Reisman y su equipo del ALC y se intercambiaron puntos de vista en forma periódica. En cambio, sólo algunos representantes estatales estadounidenses siguieron de cerca las negociaciones del ALC, y fueron poco frecuentes las reuniones entre funcionarios de la Asociación Nacional de Gobernadores y la Oficina del Representante Comercial de Estados

Las políticas económicas de las provincias: programas retrospectivos de inversión

Como se indica en el recuadro, en 1992 nueve de las diez provincias (la excepción es la Isla Príncipe Eduardo) contaban con 76 oficinas en el extranjero, cifra que en términos relativos es mucho mayor que la de Estados Unidos (43 estados han abierto más de 160 oficinas en otros países).

Es difícil precisar muchos de los gastos por las operaciones foráneas de las nueve provincias, pero en términos generales se acepta que los realizados con propósitos de desarrollo económico son mayores que los de los 50 estados de la Unión Americana. Incluso, a mediados de los ochenta, sólo Alberta patrocinó más misiones comerciales internacionales al año que las 13 entidades de la región occidente de Estados Unidos. Alberta y Quebec también han creado ministerios de Relaciones Internacionales⁸ independientes, y el presupuesto del de Quebec ascendió a 126 millones de dólares canadienses en 1992.⁹

La inversión extranjera directa representa casi siete millones de empleos en América del Norte, y los estados y las provincias se han manifestado dispuestos a erogar grandes sumas de dinero para atraerla. Con frecuencia, de acuerdo con Ottawa, los gobiernos provinciales han aportado cientos de millones de dólares en incentivos para que los fabricantes de automóviles de Estados Unidos y Asia establezcan plantas armadoras; otros han ofrecido importantes estímulos a las empresas extranjeras que instalen plantas o transformen recursos naturales en productos con valor agregado. Muchos gobiernos provinciales promueven entre los inversionistas del exterior las ventajas de sus jurisdicciones. Por ejemplo, Ontario ha comprado espacio en revistas europeas para publicitar su "ubicación estratégica en América del Norte".¹⁰ También funcionarios de Ontario, Quebec y Columbia

Unidos. Por otro lado, los representantes estatales dieron a conocer sus posturas por medio del Congreso, mientras que la estricta disciplina partidista, la dependencia del federalismo ejecutivo y un Senado anacrónico hicieron del Parlamento canadiense un mal portavoz de las preocupaciones provinciales. Sin embargo, fue mucho menos eficaz la manifestación de los intereses estatales en la Cámara de Representantes y el Senado que el mecanismo de consulta establecido por la Oficina del Negociador Comercial de Canadá y los gobiernos provinciales.

8. Algunos de los programas provinciales relacionados con las exportaciones se mencionan en *Provincial Trade-Related Assistance Programs*, abril de 1989, del Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional. Véase también *Globe and Mail*, 20 de abril de 1992.

9. Esta conclusión se basa en un estudio conducido por el autor en 1986. Véase Earl H. Fry, "The Economic Competitiveness of the Western States and Provinces: The International Dimension", *The American Review of Canadian Studies*, núm. 16, tercer trimestre de 1986, pp. 301-312. Sin embargo, desde entonces los estados han patrocinado muchas más misiones internacionales y no es factible que en 1993 se alcancen los mismos resultados.

10. *The Economist*, 25 de febrero de 1984, p. 40.

CANADÁ: OFICINAS DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES EN EL EXTRANJERO, 1992

.....
Columbia Británica: Irvine, Seattle, San Francisco, Londres, Munich, Hong Kong, Tokio, Singapur, Seúl

Alberta: Nueva York, Londres, Hong Kong, Tokio, Seúl

Saskatchewan: Nueva York, Minneapolis, Londres

Manitoba: Londres, Hong Kong, Tokio

Ontario: Nueva York, Atlanta, Boston, Chicago, Dallas, Los Angeles, Minneapolis, Londres, París, Frankfurt, Stuttgart, Milán, Tokio, Hong Kong, Singapur, Nanking, Nueva Delhi, Bangkok, Seúl

Quebec: Atlanta, Boston, Chicago, Lafayette, Los Angeles, Nueva York, Washington, Ciudad de México, Bruselas, Londres, Milán, París, Estocolmo, Dusseldorf, Roma, Lisboa, Viena, Hong Kong, Singapur, Tokio, Bangkok, Nicosia, Abidjan, Damasco, Dakar, Bogotá, Caracas, Puerto Príncipe, Buenos Aires

Nueva Escocia: Portland, Boston, París, Londres, Essen

Nueva Brunswick: Hamburgo

Terranova: Providence, Hong Kong

.....

Británica han encabezado misiones en busca de inversión que proclaman a sus provincias como la puerta de entrada a un mercado de 250 millones de consumidores, debido al ALC.

Promoción de las exportaciones

Casi todos los gobiernos provinciales apoyan de manera significativa las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas. De hecho, el gasto en promoción de cuatro provincias canadienses (Ontario, Quebec, Alberta y Columbia Británica) puede equipararse con el que realizan las 50 entidades estadounidenses. Para Canadá, el comercio internacional es mucho más importante que para Estados Unidos, pues casi 30% del PIB y dos de los 13 millones de empleos se relacionan directamente con la actividad exportadora. Como porcentaje del PIB, las exportaciones canadienses de bienes y servicios son tres veces mayores que las japonesas, y dos veces más altas que las de su vecino del sur.

Cooperación y competencia

Para fortalecer los vínculos de cooperación y facilitar los eslabonamientos económicos, algunos gobiernos subnacionales han estrechado relaciones con sus contrapartes en otros países. Es el caso específico entre Canadá y Estados Unidos. Once gobernadores de Nueva Inglaterra y los primeros ministros de la región oriental de Canadá se reúnen cada año desde 1973 y han establecido numerosos convenios institucionales. Por ejemplo, en 1990 los dirigentes de este grupo analizaron en Connecticut las ramificaciones regionales del ALC y las posibles soluciones al problema de la lluvia ácida. Los gobernadores de ocho estados y los primeros ministros de dos provincias acordaron unos estatutos para proteger los derechos del agua en los Grandes La-

gos.¹¹ Representantes de Alaska, Columbia Británica y el Yukón también se reúnen periódicamente, y los primeros ministros y gobernadores de la región oeste invitaron hace poco a sus contrapartes estadounidenses para que asistan a las respectivas conferencias anuales. Otro sector donde es común la cooperación entre las unidades subnacionales es el turismo. Se trata de una industria multimillonaria que en la segunda mitad de los años ochenta y principios de los noventa batió marcas por el número de turistas extranjeros que visitaron América del Norte. El estado de Washington y Columbia Británica acordaron participar en una campaña publicitaria conjunta. Los gobernadores de Nueva Inglaterra y los primeros ministros del este de Canadá también colaboran para alentar la visita de turistas norteamericanos y de otras latitudes. Asimismo, estos contactos regionales pueden llevar a convenios económicos transfronterizos, como lo muestran los esfuerzos del gobierno de Quebec por vender miles de millones de dólares en exportaciones del sector hidroeléctrico a Nueva York y a algunos estados de Nueva Inglaterra. En Estados Unidos los gobiernos provinciales operan actualmente 23 oficinas comerciales, de inversión y de promoción turística.

Por otro lado, la competencia económica entre los gobiernos estatal y provincial es a veces muy intensa y no son raras las tácticas de empobrecer al vecino. Por ejemplo, varios de los estados, municipios y condados estadounidenses patrocinaron seminarios en Canadá para ensalzar las virtudes del clima de negocios prevaleciente en Estados Unidos, cuando en un estudio reciente 28% de las empresas de Ontario afirmaron que representantes estatales se les acercaron para analizar el establecimiento de plantas al sur del paralelo 49.¹² Ottawa también trabaja con varios gobiernos provinciales para alentar a las empresas a que se establezcan en Canadá en lugar de en los estados vecinos de la frontera estadounidense.¹³ Hace varios años tuvo lugar un ejemplo clásico de competencia transfronteriza cuando Ontario y Ottawa integraron un paquete de incentivos de casi 70 millones de dólares para motivar a la Ford a establecer su nueva planta en Ontario y no en Ohio.¹⁴ Durante las negociaciones del ALC, algunas de las más enconadas disputas se dieron entre los estados y las provincias fronterizas que comparten bases de recursos naturales similares. Sus principales desacuerdos se referían al tratamiento que el ALC daba a papa, maíz, trigo, frambuesa, petróleo, gas natural, madera y pescado.

Más de la mitad de los canadienses vive a una hora—en automóvil—de la frontera con Estados Unidos, y recientemente las

11. El documento *The Great Lakes Charter* fue firmado en febrero de 1985 por los gobernadores de Nueva York, Pennsylvania, Ohio, Michigan, Indiana, Illinois, Wisconsin y Minnesota, y los primeros ministros de Ontario y Quebec.

12. *Financial Post*, 17 de junio de 1991, p. 5.

13. *The Wall Street Journal*, 14 de febrero de 1983, pp. 1 y 11, y 28 de diciembre de 1983, pp. 1 y 13.

14. Véase Earl H. Fry, *Financial Invasion of the USA*, McGraw-Hill, Nueva York, 1980, p. 146.

comunidades limítrofes de este país comenzaron a beneficiarse por los menores precios al consumidor que ofrecen sus comerciantes detallistas. En 1991, por ejemplo, los canadienses establecieron la marca de los 59 millones de cruces en automóvil para comprar en Estados Unidos. Para la economía canadiense este fenómeno significa un drenaje de 5 000 millones de dólares anuales.

Políticas industriales subnacionales

Es claro que los gobiernos provinciales están desarrollando sus propias políticas industriales, lo cual repercutirá en el comercio y la inversión al sur del paralelo 49. La mayoría de esos gobiernos son mucho más activos que sus contrapartes estadounidenses en materia de reglamentación empresarial; además, son propietarios de cientos de corporaciones de la corona (*sociétés d'état*) y participan integralmente en muchas áreas de la economía.¹⁵ Por otro lado, dedican cerca de 2 000 millones de dólares canadienses al año para programas agropecuarios.¹⁶ En general, los gobiernos provinciales están mucho más endeudados que sus contrapartes estadounidenses (la deuda provincial de Ontario es de 42 000 millones de dólares y la de Quebec de 46 000 millones). El comercio, la inversión directa y el turismo son fuentes indispensables de ingresos para esas provincias.

Quebec, por ejemplo, patrocina un programa para inmigrantes inversionistas. De conformidad con éste se concede trato preferencial a quien está dispuesto a invertir por lo menos 500 000 dólares canadienses durante tres años o más. Deberá hacerse por medio de un corredor y dirigirse a empresas quebequenses con activos menores a 25 millones de dólares de Canadá. También se fomenta el desarrollo de la provincia con el Fondo de Solidaridad de Quebec y la Caisse de Dépôt et Placement.¹⁷ Ésta se estableció en 1965 para administrar los fondos de once planes públicos de pensión y seguros de Quebec. Es una de las instituciones financieras más grandes de América del Norte, posee activos superiores a 36 000 millones de dólares canadienses, ha participado en la capitalización de cientos de empresas de Quebec

15. Es extremadamente difícil adjudicar una cifra a los subsidios directos e indirectos que dan los gobiernos provinciales. En 1984, Statistics Canada informó que los gobiernos subnacionales quizá otorgaron 4 000 millones de dólares canadienses en subsidios directos, un incremento de 100% desde 1980. Véase Ivan Bernier y André Binette, *Les provinces canadiennes et le commerce international*, Centro Quebequense de Relaciones Internacionales, Quebec, 1988, p. 63. Allí también pueden consultarse los programas provinciales que asesoran a los exportadores locales (pp. 65-73).

16. *Globe and Mail*, 16 de mayo de 1989, p. A6.

17. El Fondo de Solidaridad de Quebec empezó en 1984 con un préstamo de diez millones de dólares canadienses otorgado por el gobierno provincial y 6 millones de dólares recaudados entre los miembros de sindicatos. En 1990 constituía la fuente más importante de capital especulativo con 294 millones de dólares en activos y 85 000 accionistas.

y es el mayor inversionista en el mercado de valores canadiense. Las provincias como Quebec también ofrecen incentivos a los inversionistas extranjeros, con frecuencia en combinación con los gobiernos locales y con entidades del gobierno federal. Por otro lado, en un esfuerzo por mantener su cultura francohablante, el gobierno de esa provincia otorga a las familias dispuestas a tener más de dos hijos bonificaciones en efectivo, reducciones al impuesto sobre la renta, préstamos sin intereses para adquirir casa y otros incentivos.¹⁸ Quebec también cuenta con sus propios agentes de inmigración que colaboran estrechamente con los funcionarios federales del ramo para seleccionar a los posibles inmigrantes con base en su conocimiento del francés. En el caso de los inmigrantes "independientes" (sin lazos familiares en Canadá), los funcionarios de Quebec generalmente tienen la última palabra en cuanto a la admisión del solicitante.

Los gobiernos subnacionales y el ALC: los subsidios

De acuerdo con el capítulo 19 del ALC los dos vecinos norteamericanos tienen de cinco a siete años para definir qué constituye un subsidio y luego determinar el trato que éste recibirá. Ambas partes están de acuerdo en que las políticas de los gobiernos subnacionales (estatal, provincial y municipal) deben incluirse en los debates sobre los subsidios.

Sin duda, los gobiernos subnacionales canadienses están prestando una significativa ayuda financiera a sus comunidades de negocios. Por ello muchas de las quejas que la Oficina del Representante Comercial estadounidense ha recibido en los últimos 12 años contra los subsidios canadienses se han centrado en los gobiernos provinciales más que en Ottawa. Por otro lado, son legendarias las políticas proteccionistas de las provincias, que incluyen más de 300 barreras importantes.¹⁹ Irónicamente, algunos canadienses que apoyaron el ALC esperaban que éste abriera el paso a un comercio más libre no sólo en América del Norte, sino también en el propio Canadá.

Los gobiernos provinciales están de acuerdo en empezar a eliminar sus infames "barreras a la cerveza" pero, históricamente, las onerosas restricciones provinciales permitieron a las empresas cerveceras canadienses disfrutar de un acceso más libre al mercado estadounidense y no al de las provincias vecinas. Además, la Isla Príncipe Eduardo limita la compra de propiedades portuarias a sus propios residentes; Columbia Británica da preferencia a los contratistas locales en la construcción de

18. El gobierno de Quebec paga a los padres 500 dólares canadienses por el primer hijo, 1 500 por el segundo y 7 500 por el tercero y subsecuentes.

19. *Financial Post*, 13 de septiembre de 1989, p. 10. Estas barreras incluyen restricciones a las compras del gobierno a proveedores fuera de la provincia, subsidios industriales que favorecen a proveedores locales y reglamentaciones que discriminan bienes y servicios que no sean de la provincia.

puentes y carreteras, Quebec no admite a los trabajadores de la construcción de otras provincias y, en 1985, el gobierno quebequense ordenó al poblado de Aylmer que retirara el pavimento de las aceras hecho en Ontario y lo remplazara con el fabricado en Quebec.²⁰ La Canadian Manufacturers' Association ha manifestado que el comercio provincial y las barreras a la inversión cuestan a los consumidores más de 5 000 millones de dólares canadienses al año y que, además, "ahora con el libre comercio es más fácil el comercio entre Canadá y Estados Unidos que entre las provincias".²¹

Desafortunadamente, el ALC sólo tendrá un moderado efecto directo en el comercio entre las provincias y en las estrictas políticas económicas de éstas. En el área de las compras gubernamentales el ALC abrirá a los proveedores canadienses contratos con el gobierno federal de Estados Unidos por cerca de 3 000 millones de dólares, y a los proveedores de este país les significará casi 500 millones de dólares en contratos con el gobierno canadiense. Sin embargo, estos nuevos estándares liberados no se aplican a los gobiernos estatal, provincial y local.²²

En el ámbito multilateral, una decisión del GATT en 1987 obstaculizó por primera vez el proteccionismo subnacional al condenar las leyes provinciales discriminatorias relativas a licores. Esa decisión, sin embargo, sólo tocó la superficie de las profundas e intolerantes políticas económicas de Canadá. El 7 de julio de 1992 Ottawa y nueve primeros ministros provinciales (excepto el de Quebec) celebraron un acuerdo tentativo sobre un nuevo paquete constitucional que contiene promesas fingidas para crear una "unión económica" en Canadá. Por desgracia, una revisión exhaustiva del proyecto del documento reveló que en la nueva constitución se incluirían por lo menos 13 exenciones que permitirían barreras provinciales. La devolución de poderes en estos sectores acentuaría más la balcanización económica de la confederación canadiense. En realidad, a menos que en los próximos años se logren progresos significativos en el desmantelamiento de las barreras provinciales, es muy posible que el comercio sea más libre en la Comunidad Europea, integrada por 12 naciones y 344 millones de personas, que en Canadá con 27 millones de habitantes.

Conclusiones

Entre las naciones de la OCDE, Canadá tiene una de las relaciones exportación-PIB más altas, lo cual significa que el bienestar económico de los canadienses depende mucho del comercio.

Los gobiernos provinciales están conscientes de esta dependencia, pues cinco provincias realizan más actividades comerciales

con el extranjero que con sus vecinos. Proporcionalmente, las provincias canadienses tienen más oficinas en el extranjero y gastan más en promover las exportaciones, las inversiones y el turismo que cualquier otra unidad subnacional en el mundo industrializado. En general, en términos de costos es eficaz el trabajo de 750 representantes provinciales localizados en 40 municipios del extranjero, aunque existen demasiados puestos altos en Londres, Nueva York y algunas ciudades más, principalmente para fines políticos.²³ Por otro lado, los gobiernos provinciales podrían mejorar su trabajo si coordinaran sus actividades promocionales con los 560 funcionarios comerciales federales distribuidos en 128 embajadas y consulados en el extranjero.

Lo más importante es que los gobiernos provinciales eliminen sus barreras comerciales dentro de Canadá para que las empresas nacionales puedan competir eficazmente en los mercados mundiales y de América del Norte. También deben respaldar el libre comercio y los eslabonamientos de inversión en América del Norte a fin de ayudar a las empresas canadienses a ajustarse a la competencia trasatlántica y traspacífica.

La ratificación del ALC por parte de Canadá en 1988 fue una respuesta adecuada a las exigencias de la globalización, y el comercio entre los dos vecinos norteamericanos aumentó a pesar de la reciente recesión. Sin embargo, el ALC ha tenido un comienzo inestable en Canadá, aunque sus exportaciones a Estados Unidos crecieron 12.9% de 1988 a 1990, antes de disminuir 2.5% en 1991 debido a la intensa recesión. Además, en 1990 Canadá disfrutó de un excedente comercial con Estados Unidos de 17 500 millones de dólares y de 15 000 millones de dólares en 1991. Este país siguió siendo el principal socio comercial de Canadá y con el que ha mantenido un excedente comercial constante.²⁴ También en 1990 Canadá se benefició de la afluencia neta de 4 300 millones de dólares canadienses en inversiones extranjeras directas, el primer flujo neto de esa magnitud en 16 años. Sin embargo, al ALC se le han atribuido todos los males sociales, reales o imaginarios, y un gran número de canadienses aún desaprueban el ALC y el TLC.

Pese a ciertas tendencias proteccionistas, se espera con optimismo que los gobiernos provinciales tomen la estafeta y forjen nuevos vínculos de comercio, inversión y turismo con el extranjero, al mismo tiempo que colaboren con Ottawa para crear un mercado común efectivo dentro de Canadá y un área de libre comercio en América del Norte. En la actual economía mundializada hay quienes arguyen que "pensar globalmente y actuar localmente" se ha convertido en un nuevo artículo de fe. Al finalizar el siglo será interesante ver cuán religiosamente los diez gobiernos provinciales de Canadá lo observan. ②

23. Véase *Globe and Mail*, 20 de abril de 1992.

24. Por otro lado, Canadá ha registrado inusitados déficits en cuenta corriente. Ello se atribuye sobre todo a su deuda exterior (260 000 millones de dólares canadienses), lo que significa una salida anual de 25 000 millones de dólares canadienses para pago de intereses.

20. Véase *Ottawa Citizen*, 3 de febrero de 1988, página editorial.

21. *Financial Post*, 17 de abril de 1991, p. 6.

22. Debra Steger, *A Concise Guide to the Canada-US Free Trade Agreement*, Carswell, Toronto, 1988, pp. 37-41.