
Evitemos los atajos: un desglose de la relación Canadá–Estados Unidos*

DANIEL SCHWANEN**

Resumen

Este artículo intenta trazar el mapa de la interacción de tres dimensiones de integración entre Canadá y Estados Unidos: el acceso a los mercados, la integración de las normas, desde los estándares para productos hasta los procedimientos de seguridad, y el control (soberanía) que Canadá, en tanto socio mucho menor, puede esperar ejercer de manera realista dentro de las dos primeras dimensiones de la integración. Muchos analistas canadienses han señalado que éste sería un buen momento para que Canadá insistiera en obtener un acceso al mercado estadounidense aún mayor al que proporciona el TLCAN. Sin embargo, el autor advierte que esta presión requiere primero de un debate nacional sobre las razones de que Canadá no haya logrado un mayor éxito económico con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y el TLCAN. Entre las respuestas posibles, el autor sugiere que sería factible adoptar mejores políticas internas, y no tanto buscar una compatibilidad completa de un sinnúmero de medidas canadienses con las de Estados Unidos.

Abstract

This article attempts to map out the interaction between three dimensions of integration between Canada and the United States: access to markets; the integration of norms ranging from product standards to security procedures, and the control (“sovereignty”) that Canada, as the much smaller partner, can realistically expect to exercise within the first two dimensions of integration. Many Canadian analysts have contended that now would be a good time for Canada to push for even greater access to the US market than that provided by the NAFTA. However, the author cautions that this push requires first a national debate on why Canada has not been more successful economically under the 1989 Canada–US Free Trade Agreement and the NAFTA. Among possible answers, the author suggests that it would be possible to adopt better domestic policies, rather than necessarily seek fully harmonization of a host of Canadian measures with those in the United States.

Palabras clave: integración económica, relaciones entre Canadá y Estados Unidos, seguridad en América del Norte, TLCAN, desempeño económico de Canadá, integración vertical.

Key words: economic integration, Canada–US relations, North American, security, NAFTA, Canada economic performance, vertical integration.

* Este artículo fue publicado originalmente en *Policy Options*, en abril de 2003.

** Economista principal del Instituto de Investigación sobre Políticas Públicas (Institute for Research on Public Policy, IRPP) Montreal.

Actualmente, en Canadá se hacen invitaciones frecuentes a revitalizar la relación de este país con Estados Unidos y hay buenas razones para ello. Las dos economías tan profundamente entremezcladas se vieron afectadas por la estrecha seguridad fronteriza que se hizo necesaria después del golpe terrorista del 11 de septiembre de 2001 en contra de Estados Unidos. Otras medidas que las autoridades estadounidenses están estudiando en estos días, y cuyo objetivo es una mayor reducción de los riesgos de seguridad, tienen serias implicaciones negativas para un tránsito fronterizo tranquilo tanto de productos como de personas, el cual representa un importante beneficio para la economía estadounidense, pero resulta crucial para Canadá.

Por lo tanto, el 11 de septiembre ha dado lugar a que varios segmentos de la sociedad canadiense debatan acerca del futuro de la relación Canadá–Estados Unidos. No obstante, incluso antes de esa fecha fatídica, comenzaba a progresar la idea de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1992 ya no era suficiente para afrontar el extraordinario y polifacético crecimiento de las relaciones entre Canadá, Estados Unidos y México. En Canadá, muchos analistas y grupos de consejeros gubernamentales se preguntaban cuál sería la siguiente etapa de la integración económica. En México, el presidente Vicente Fox había sugerido la posibilidad de una unión aduanera. En Estados Unidos, un libro publicado por el Instituto para la Economía Internacional promovió la idea de una Comunidad de América del Norte.

A estas primeras tendencias de pensamiento acerca de las siguientes etapas de integración se agregaron mayores preocupaciones sobre la seguridad. Obviamente, la pregunta de cómo enfrentar los problemas de seguridad ocupa ahora un lugar primordial en las opiniones acerca del futuro de la relación. No obstante, aunque es evidente la necesidad de vincular la seguridad con la integración económica, señalaría que es peligroso suponer que este vínculo se puede explotar de una manera que resulte sustancialmente ventajosa para Canadá.

Esta suposición hace pensar en el potencial de paquetes, envíos, tratos, tratados y otros acuerdos con Estados Unidos que podrían ser provechosos para Canadá. De hecho, muchas ideas que ahora surgen de Canadá tienen una tendencia abiertamente bilateral y sugieren que Canadá está modificando su relación con Estados Unidos más allá de los confines del TLCAN o de otros tratados más amplios que incluyan a México.

Sin embargo, aunque se ha probado el valor pragmático del conocido dicho de que todos los temas están relacionados con Washington, esto no significa necesariamente que las negociaciones sobre los diferentes temas sean las que uno espera. Con

el fin de analizar de manera más adecuada por qué pienso que éste es el caso, y las consecuencias de tal situación, propongo “desglosar” los elementos del debate sobre la integración Canadá—Estados Unidos en tres dimensiones que en este texto se abordarán en mayor detalle: 1) el acceso al mercado; 2) la integración normativa con respecto a normas, reglas o leyes, y 3) el grado de control político sobre las condiciones de la integración económica y normativa. Estas dimensiones no se refieren directamente a resultados (una economía más fuerte, una mayor seguridad y una mejor democracia), sino a acuerdos, procesos e instituciones que ofrecen las bases para estos resultados.

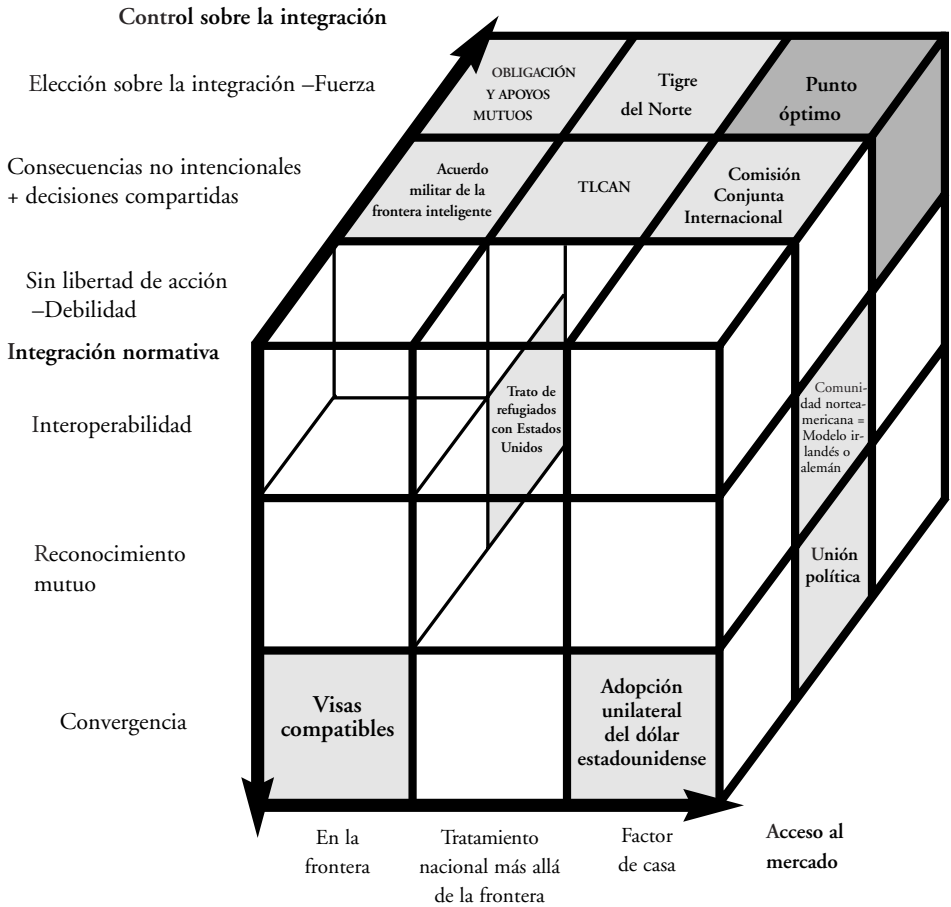
La interacción entre estas dimensiones se puede visualizar en un cubo (véase figura 1). Las flechas del borde grueso de la base y del lado vertical izquierdo indican la dirección de una integración progresivamente mayor en las dimensiones económica y normativa. Es decir, desde una perspectiva canadiense, un acceso cada vez mayor al mercado estadounidense y una convergencia cada vez mayor de leyes, normas y medidas entre Canadá y Estados Unidos. La flecha del tercer borde grueso de la parte superior de cubo indica grados progresivamente superiores de control de Canadá sobre el proceso de integración.

La imagen visual que quiero dar es que las tres dimensiones, a saber, tener acceso al mercado estadounidense, ser lo mismo que Estados Unidos y la decisión que ejercemos, son fundamentalmente separables, pero no del todo independientes, ya que están integradas en los aspectos económico y normativo.

Después propongo una situación canadiense ideal o un “punto óptimo” contemplado en el cubo que, si bien no se basa en un análisis científico de información obtenida a través de encuestas, se fundamenta en ideas que he recopilado a partir de los numerosos textos especializados existentes y de propuestas acerca de la integración Canadá—Estados Unidos. Con respecto a lo anterior, resulta interesante que los comentarios tanto a favor como en contra de la integración tienden a esperar un tratamiento favorable de los canadienses en el mercado estadounidense, aunque al mismo tiempo hablan de la necesidad de conservar las políticas y normas particulares de Canadá, así como su derecho soberano a elegir. Más allá de este común denominador, existen diferencias importantes entre ambas posturas, y dentro de ellas mismas, con respecto a las negociaciones que implicarían estas circunstancias deseables.

Sobre esa base, he definido el “punto óptimo” como una situación en la que los canadienses gocen de un acceso máximo al mercado estadounidense —comparable, digamos, con el trato que reciben los estadounidenses en todo el país independientemente del estado en particular del que provengan— caracterizada por la compatibilidad, más que por una convergencia general con las normas estadounidenses, y que permita también el control político de los canadienses sobre las condiciones en que

Figura 1. Dimensiones de la integración



Fuente: Instituto de Investigación sobre Políticas Públicas, 2002

ocurra la integración, tanto económica como normativa. Entonces, lo que es preciso analizar es si una fórmula específica para la integración de América del Norte, o de Canadá y Estados Unidos, nos puede acercar a ese “punto óptimo”. Con el fin de lograrlo, es necesario examinar con mayor detenimiento lo que está sucediendo en cada dimensión de este cubo.

Espero que me disculpen porque, como economista, voy a comenzar por la dimensión del acceso al mercado de la relación y le voy a dedicar a este punto el mayor espacio. Sin embargo, existe otro propósito aún más importante para iniciar con una discusión relativamente larga, ya que está claro que muchos de quienes proponen una relación Canadá–Estados Unidos más estructurada y más profunda esperan, por encima de todo, obtener los beneficios de una relación económicamente más segura, en particular ante las dificultades actuales y futuras para acceder al mercado estadounidense. Como las tres dimensiones están relacionadas entre sí, la reflexión sobre el acceso al mercado abrirá también el análisis sobre las restantes.

En la figura 1 se describen tres etapas progresivas de acceso al mercado fronterizo: *En la frontera* se refiere al grado de libertad de flujo físico de productos, gente y transportistas que requieren una entrada temporal, por motivos de negocios; *Más allá de la frontera* representa el grado en que se aplican las leyes del mercado del lugar de manera equitativa y justa (*Tratamiento nacional*) a productos, gente o inversiones tanto locales como extranjeros en circunstancias similares, y lo que he llamado *Factor de casa* consiste en una serie de fuerzas que pueden dar como resultado que los extranjeros estén en desventaja en el mercado local por razones distintas a la distancia, incluso cuando la frontera física esté completamente abierta, y cuando las reglas del juego se apliquen en los mismos términos a entidades nacionales y a extranjeras.

La tercera categoría de acceso requiere de una explicación más detallada que ofreceré más adelante. Por el momento, detengámonos en las dos primeras que, aunque aquí están descritas de una manera muy rudimentaria, por otra parte son bastante convencionales en el análisis de las barreras arancelarias. Aún más, la eliminación de estos dos primeros tipos de barreras en la mayoría de los bienes y muchos de los sectores de servicios fue el objetivo principal del TLC y del TLCAN, por lo que contamos con una base a partir de la cual podemos evaluar el efecto del progreso logrado entre Canadá y Estados Unidos durante estas dos etapas de crecimiento del acceso al mercado.

De hecho, el enorme incremento en el comercio tanto de bienes como de servicios entre los dos países a partir de la implantación del TLC de Canadá–Estados Unidos en 1989, seguido por el TLCAN en 1994, es uno de los hechos más conocidos de la vida económica contemporánea canadiense. Los analistas por lo general están de acuerdo en que estos tratados estimularon significativamente el comercio dentro del TLCAN, aunque difieren en cuanto a la medida en la que lo hicieron, con respecto a otros factores tales como el auge de la economía estadounidense y el reducido valor de la moneda canadiense. Sin embargo, es evidente que el incremento del comercio impulsó la productividad y los salarios canadienses, incluso cuando la reducción de las barreras que propició la aparición de estos beneficios al principio también expuso

dolorosamente la falta de competitividad de ciertas empresas y tipos de habilidades, mientras que otros sectores y tipos de trabajadores obtuvieron beneficios sustanciales.

Al mismo tiempo, resulta interesante que durante este periodo surgieron numerosas preguntas acerca del comercio, inversiones y desempeño económico general de Canadá con respecto al de Estados Unidos. Mientras que el crecimiento en las exportaciones hacia Estados Unidos fue espectacular, las empresas canadienses casi no dejaron huella con respecto a sus competidores extranjeros en el enorme mercado estadounidense. La participación de Canadá en la inversión extranjera directa mundial y de América del Norte cayó durante el periodo, al contrario de las expectativas de muchos que suponían que, en un ambiente comercial más libre, Canadá se volvería una plataforma de inversión extranjera directa hacia las exportaciones.

Estas preocupaciones pueden resultar exageradas. Con respecto a los competidores más tradicionales, Canadá hizo un buen trabajo en el mercado estadounidense, mientras que ambos mercados se vieron inundados de importaciones de economías nacientes y de transición, como la china. La dependencia canadiense de exportaciones de materias primas y de comercio entre las empresas ha disminuido un poco desde el TLC, lo que sugiere una economía más dinámica que la anterior. Y la participación de Canadá en los ingresos por inversión directa extranjera permanece, después de todo, más alta que la correspondiente a la actividad económica mundial y de América del Norte, a pesar de la dura competencia que representan los mercados importantes que recientemente se abrieron a la inversión directa extranjera en todo el mundo.

Sin embargo, la realidad es que el crecimiento de la productividad y los ingresos de Canadá está retrasado con respecto al de Estados Unidos, contrario a lo que se había esperado que sucediera como resultado de la apertura comercial. También existe una constante preocupación acerca de la “fuga de cerebros” canadienses y de que las oficinas principales de las compañías se estén “vacando”; aunque ninguno de estos aspectos se refleja en las estadísticas como un éxodo masivo de individuos, ambos son motivos potenciales de preocupación porque representan una pérdida neta para el país en conocimientos clave y en puestos de liderazgo. Y mientras que el desempeño estelar reciente de la economía canadiense en términos de creación de empleos es destacada, la competitividad que implica se logró con la ayuda de un dólar canadiense débil, más que con un desempeño de productividad sobresaliente. Sin un comercio libre, Canadá se habría quedado incluso más atrás; sin embargo quizá a algunos les parezca poco consuelo.

Estas tendencias han ocurrido desde el TLC en un contexto en que el comercio y los empleos canadienses se han tornado más dependientes del comercio estadounidense y el campo de las operaciones de un número cada vez mayor de negocios, in-

cluyendo las de empresas canadienses, se ha vuelto más norteamericano y global. Como parte de esta evolución, la especialización entre Canadá, Estados Unidos y México ha sucedido no tanto entre las industrias, como algunos supusieron que sería, sino dentro de ellas. En este último caso, a menudo de manera más vertical (las diferentes etapas de la fabricación de un producto en particular se hacen en distintos países) que horizontal (etapas similares, por ejemplo las líneas de un producto en particular divididas entre los tres países). Las operaciones canadienses están muy integradas en el aparato de producción norteamericano en casi todas las industrias.

En ese contexto, cabe preguntar cuál es el sitio de Canadá dentro de la cadena de valor norteamericana. La respuesta depende del atractivo que representa el país con respecto a los diversos tipos de funciones en términos de habilidades, costos y adaptabilidad. Sin embargo, puede haber en juego otros factores. Si bien es cierto que la implantación del TLC y del TLCAN hasta el momento no ha tenido el éxito que se esperaba desde una perspectiva canadiense, entonces la pregunta es por qué ha sido así y si existe alguna explicación que pueda alimentar nuestro enfoque en las siguientes etapas de integración.

Veo tres posibles explicaciones complementarias más que mutuamente excluyentes. La primera es que el comercio aún no es lo bastante libre. Y de hecho la expresión “libre comercio” en ocasiones les debe parecer un eufemismo a muchos canadienses que quieren realizar negocios en Estados Unidos y viceversa. El TLCAN hizo una labor de liberación pionera, aunque aún bastante incompleta. Esto es particularmente cierto en cuanto a disposiciones más allá de la frontera, incluyendo las que restringen el acceso a los proveedores de servicios y a la obtención de oportunidades, así como una serie de medidas de restricción estatales y provinciales. También es cierto con respecto a muchas barreras todavía vigentes en la frontera, tales como la amenaza continua de los impuestos *antidumping* y compensatorios, así como del papeleo necesario para probar que la mercancía que se ofrece califica como norteamericana para que se le confiera el estatus de “libre de impuestos”. Esta última situación se debe al hecho de que cada miembro del TLCAN conserva políticas comerciales independientes frente a terceros países.

Una segunda explicación se enfoca en la posibilidad de que la política canadiense interna no esté bien adaptada a la competitividad en condiciones de una mayor integración. En torno a este asunto, actualmente en los círculos políticos canadienses hay un debate en el que se consideran las reformas políticas internas fundamentales para la transformación de Canadá en un Tigre del Norte o, quizá menos evocador pero más práctico, para crear una ventaja canadiense. El rango de medidas que se mencionan en estas deliberaciones tiende a incluir propuestas para mejorar la eficacia del sistema arancelario canadiense y de su gasto público, a enfocarse en el capital hu-

mano y en las innovaciones y a poner en tela de juicio la conveniencia de relegar la moneda de Canadá a favor del dólar estadounidense.

Una tercera explicación tiene que ver con la importancia de lo que Canadá puede estar perdiendo al no moverse hacia lo que en el cubo aparece como el tercer tramo completo de izquierda a derecha, llamado *Factor de casa*. Examinemos lo que puede implicar esa etapa de integración del mercado. Los textos especializados en comercio han identificado ciertos efectos de frontera en los patrones comerciales, como el hecho de que el volumen comercial entre dos entidades de un tamaño económico similar y separadas por distancias equivalentes pueda variar ampliamente de acuerdo con el hecho de si estas entidades están separadas por una frontera política internacional. Por lo tanto, se ha demostrado que el comercio entre las provincias canadienses es más fácil que entre provincias canadienses y Estados Unidos.

Lo que aquí resulta interesante es que las barreras arancelarias explícitas entre las naciones no son suficientes para explicar este hecho. Lo anterior implica la existencia de fuentes de fragmentación del mercado distintas a las barreras comerciales explícitas impuestas por los gobiernos nacionales. Aunque esto puede parecer obvio a quienes están familiarizados con los mercados de venta al público de automóviles o productos farmacéuticos, por ejemplo —donde las propias compañías tratarán de evitar transacciones entre territorios diferentes, ya que irían en detrimento de su estrategia de precios—, otras fuentes de fragmentación incluyen las preferencias del consumidor de productos nacionales, barreras de información y redes sociales y de negocios.

En ese mismo sentido, debería preguntarse hasta qué punto las compañías canadienses tienen el problema de ser consideradas en Estados Unidos como extranjeras aunque sean norteamericanas a diferencia de, digamos, la percepción que los alemanes puedan tener de una compañía holandesa como una empresa europea y por lo tanto integrada en una misma forma de gobierno. Esta suerte de *estigma*, del que por lo menos existe cierta evidencia, es tal que seguiría estando presente aún cuando se retirasen todas las barreras *comerciales* definidas de manera tradicional entre Canadá y Estados Unidos. Este asunto es importante porque significa que las empresas canadienses que pretenden crecer y volverse norteamericanas deben verdaderamente encontrar una “voz” en Estados Unidos con el fin de tener éxito en ese mercado. Y mientras más operen estas empresas en un ambiente en el que deben, por razones estratégicas, intentar influir en las leyes y regulaciones, las normas del mercado interno y las reglas comerciales de competencia e internacionales que los afectan, más propensas estarán a transferir por lo menos algunas operaciones clave a una base estadounidense en lugar de operar desde una base estrictamente canadiense. No obstante, si esto es cierto, explicaría la visión de Canadá como una ubicación

periférica para por lo menos ciertos tipos de compañías y quizá de actividades creativas y tendería a menguar los beneficios que se esperarían, en teoría, de un comercio e inversiones más abiertas.

¿Qué nos dicen estas posibles explicaciones de una desventaja canadiense con respecto a la estrategia que debemos adoptar para lograr la integración? Antes de responder esta pregunta, es oportuno realizar un breve análisis de las otras dimensiones de la integración y de cómo se relacionan con los temas del acceso al mercado.

Conservar un control democrático sobre las decisiones que nos afectan de manera colectiva es, por supuesto, un bien importante, y los asuntos relacionados con la integración Canadá–Estados Unidos no son una excepción. Esta observación se aplica tanto a la medida como a las condiciones de la integración del mercado, así como a las de la integración normativa.

Aquí tomo en cuenta tres grados progresivos de control sobre las acciones o acontecimientos que han sido importantes en la integración Canadá–Estados Unidos, descritos en la figura 1: *Sin libertad de acción –Debilidad* implica una situación de dependencia en la que puede haber cambios indeseables en un grupo —en este caso, el público canadiense; *Consecuencias y co–decisiones no intencionales* refleja, en el contexto de integración, situaciones que afectan a las políticas públicas importantes, y que a la vez se escapan del control de un solo gobierno y requieren nuevas formas de manejo diferentes del punto de vista de éste, y *Elección sobre la integración o fuerza* implica una situación de independencia, siempre relativa, con respecto a las condiciones en las cuales se puede dar la integración. Examinemos cada una de manera detallada.

La primera situación, la de la debilidad, ha sido descrita por Harry Arthurs con respecto a Canadá como un estar “atrapado en América del Norte” como resultado de una integración económica cada vez más profunda. Una consecuencia de ésta es que no existe otra alternativa más que la adopción de políticas más orientadas al mercado (léase: estilo Estados Unidos) y una retracción del gobierno activista. De acuerdo con esta visión, los otros dos tramos de la parte superior del cubo, que implican un grado de control sobre la integración y sus efectos, se vuelven rápidamente más pequeños.

Además de los obvios hechos geográficos y económicos que exigen una atención constante para que funcione adecuadamente la relación Canadá–Estados Unidos, pienso que esta visión vende a un precio bastante bajo la capacidad que tiene Canadá de elegir. Incluso cuando un mayor acceso al mercado estadounidense exige una mayor reciprocidad de acceso o cierta forma de convergencia con las reglas de ese mercado —como se vio en la electricidad y, según parece, será necesario resolver en las disputas sobre la madera y el trigo— la pregunta es, según la plantean Tom

Courchene y otros, si estos cambios deben comprometer los objetivos de la política legítimamente canadiense, o si sólo restringen ciertas herramientas, pero permiten, a través de otros, que se persigan los objetivos de política pública (con respecto, por ejemplo, al abastecimiento de energía, los impuestos a las granjas o el apoyo a comunidades pequeñas). Si esto último es cierto, entonces algunos cambios normativos en nombre de un acceso seguro al mercado pueden no representar un costo para nosotros en términos de control y así acercarnos al “Punto óptimo”.

Mientras tanto, queda claro que muchas decisiones tomadas de manera totalmente voluntaria por los gobiernos canadienses en el pasado, que van desde las que ocasionaron un mayor endeudamiento nacional hasta las que llevaron a que los estudiantes tuvieran un conocimiento pobre de la historia canadiense, y desde aquéllas que han tenido consecuencias en la milicia hasta las que han descuidado la infraestructura urbana, han tenido como consecuencia la disminución de la capacidad de decisión de Canadá. A esta menor capacidad a menudo se la relaciona, tanto en Canadá como en otros países, con la integración económica internacional, sin embargo con frecuencia son resultado de políticas débiles bajo un control interno total, como Linda Weiss lo ha demostrado en *The Myth of the Powerless State* [El mito del Estado sin poder].

Además de las descuidadas políticas pasadas, los tratados internacionales (y nacionales) en los que los gobiernos han participado de manera voluntaria con el fin de mejorar el bienestar social y superar otras restricciones naturales, legales y presupuestarias, la única área clave en la que se limita la libertad de acción de Canadá es la política: la frontera bilateral no se debe ver como una amenaza para la seguridad y otros objetivos políticos —tales como la lucha contra las drogas— perseguidos por el gobierno de Estados Unidos. Ser visto como una vía por donde se puede quebrantar la ley estadounidense verdaderamente “atraparía” a Canadá y reduciría nuestra libertad de acción, ya que acciones estadounidenses plenamente justificadas encaminadas a enfrentar esa amenaza afectarían la apertura que es la base de la prosperidad de Canadá. Regresaré más adelante a las consecuencias de este límite de la libertad de acción.

Bajo el rubro de *Consecuencias y co-decisiones no intencionales* he tratado de agrupar las situaciones que se desarrollan en direcciones que por lo menos un gobierno no pretendía y que exigen medidas de cooperación por parte del otro con el fin de solucionarlas. Esto quizá sólo abarque temas que, por su propia naturaleza, requieren de decisiones conjuntas con otro gobierno, o con gobiernos o dependencias locales para ser manejados de manera eficiente. El manejo de los sistemas lacustres o fluviales en la frontera a través de la Comisión Conjunta Internacional, la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN y las reuniones de los gobernadores estatales

de Estados Unidos con sus contrapartes vecinas son ejemplos de decisiones conjuntas que refuerzan los beneficios de la integración.

Desafortunadamente, esta faceta también refleja la necesidad de los gobiernos de enfrentar las consecuencias no intencionales de decisiones sobre la integración tomadas en el pasado. Un ejemplo es el intento de modificar el lenguaje del TLCAN que protege a los inversionistas privados de otro país del TLCAN de ser tratados por el gobierno de una manera injusta y perjudicial para ellos o para su inversión. El lenguaje inicial fue considerado por muchos intimidatorio porque reducía la libertad de acción del gobierno de manera inaceptable, y el lenguaje nuevo puede considerarse un intento de reafirmar el legítimo papel regulador del gobierno. Lo que tiene una importancia inmediata mayor es la relación, antes menospreciada, entre el comercio y el movimiento de la gente en la frontera, por una parte, y por otra los intereses de seguridad potencial, lo que ha dado lugar a una lucha constante entre funcionarios públicos y privados con el fin de asegurar los beneficios o el flujo libre en la frontera y al mismo tiempo enfrentar las preocupaciones generales de seguridad.

Con respecto a este punto, la experiencia hasta el momento ha mostrado el enorme valor que tiene para Canadá contar con soluciones prácticas para los problemas ocasionados por su vecino, por ejemplo, la Declaración de la Frontera Inteligente, cuya preparación llevó tanto tiempo, pero dejó de funcionar después del 11 de septiembre. Una frontera más inteligente es la que logra una reducción sistemática de los riesgos de actividad ilegal antes de que esta actividad se presente, por ejemplo, a través de una revisión previa de los embarques o de compartir información. Permite que el personal de la frontera se enfoque en las amenazas potenciales a la seguridad y en otras actividades ilegales. Este tipo de iniciativas no sólo resultan económicamente benéficas (uno de los principales intereses canadienses), sino también de hecho hacen a la frontera más segura en cuanto a la actividad ilegal, una protección de la seguridad y soberanía que se refuerza mutuamente. Por otra parte existe el acuerdo militar con Estados Unidos, anunciado en diciembre del 2002, que estipula que las tropas de ambos países pueden operar en el país vecino bajo el mando del país huésped cuando sea necesario enfrentar una amenaza a cualquiera de los dos países. Entonces, la lección es que Canadá debe estar preparada para anticipar las necesidades legítimas de Estados Unidos con respecto a la relación y ayudar a resolverlas de una manera aceptable para ambos países.

No obstante, debido a la relativa mayor dependencia de Canadá de esta relación, los canadienses debemos dedicar una cantidad relativamente mayor de recursos que los estadounidenses a la anticipación de problemas bilaterales, aunque, como muchos observadores han señalado, Canadá también puede ejercer cierta influencia sobre los intereses de las entidades sub-federales o privadas estadounidenses que tengan

relaciones cercanas con Canadá y usar una voz que tenga voto en Washington cuando sea necesario. Por el contrario, como lo señaló Denis Stairs en una conferencia reciente dictada en Halifax (la frontera), aún somos vulnerables a un sistema político estadounidense en el que unos cuantos funcionarios importantes de Washington que creen que la seguridad de su país puede verse amenazada desde territorio canadiense, o por los canadienses mismos, o que desean obtener un capital político de esta idea, pueden hacer a un lado los intereses canadienses. A los canadienses no nos importa mucho que tales ideas parezcan ocasionalmente utilizadas por algunos con fines políticos ocultando así la todavía grande debilidad que está surgiendo en el propio aparato de seguridad de Estados Unidos.

Si no nos anticipamos al futuro en cuanto a la percepción, existe el riesgo de que la capacidad de Canadá para tomar decisiones conjuntas y enfrentar las consecuencias no intencionales o sus propios términos pueda verse menguada, lo que sería un retroceso franco en términos de libertad de acción. Por otra parte, si tenemos una mejora importante en cuanto a esta percepción, nuestra capacidad de elegir sobre las condiciones de integración a través de las dimensiones normativas y de acceso al mercado aumentaría. La medida en la que se pueda llegar a esta situación también implica la toma de decisiones políticas internas reflejo de aquellas, descritas anteriormente de manera breve, que llevan a un estado de dependencia. Ampliar tanto la imagen como la realidad de Canadá como un socio confiable y fuerte nos haría más atractivos, lo que incrementaría nuestra capacidad de influir sobre los términos de la integración.

El mismo hecho de que la integración normativa merezca un análisis independiente asombrará a quienes afirman que si algunas normas canadienses se parecen más a las de Estados Unidos es porque no tenemos otra opción, por ejemplo, porque estas normas de cierta manera no son impuestas por la integración del mercado.

Por el contrario, el grado de integración normativa necesario por el TLCAN, por ejemplo, es mínimo, tanto en el texto del tratado, como en sus efectos. Casi no hay literatura seria que vincule a la integración económica con una convergencia entre Canadá y Estados Unidos hacia estándares ambientales o sociales más bajos. Los canadienses podemos, y a menudo lo hacemos, elegir o, por lo menos, apoyar, la adopción de normas superiores de las que vigentes en Estados Unidos, o en ciertas partes de este país, con respecto al medio ambiente. Sin embargo, sólo se debe a que estos estándares aparentemente son más convenientes para Canadá.

Como he afirmado en otros lados (2001), lo más adecuado en el contexto Canadá–Estados Unidos es asegurarse de no perder las oportunidades de lograr lo que en la figura 1 he llamado *Interoperabilidad*, esto es, las características necesarias en dos sistemas diferentes que tienen que trabajar juntos en beneficio de ambos. Mientras que la interoperabilidad requiere, en la práctica, protocolos para compartir informa-

ción, estándares mínimos de tratamiento y transparencia y un esfuerzo para eliminar la duplicación innecesaria, no implica la convergencia en las mismas normas sustantivas cuando éstas resultarían inadecuadas para las necesidades y preferencias de una de las partes integrantes. Los tratados logrados entre Canadá y Estados Unidos en cuanto a la cooperación militar en la “frontera inteligente” y en cuanto al cruce de la frontera caen en esta categoría de interoperabilidad.

Un estado subsecuente de la integración normativa consistiría en el *Reconocimiento mutuo* de estándares, como se lleva a cabo en la Unión Europea. Esto implica que las partes de la integración reconocen formalmente que, aunque sus estándares (de personal calificado, información y servicios de salud o financieros) pueden ser diferentes, son lo suficientemente altos en toda el área de integración y que el flujo a través de las fronteras no representa ninguna amenaza para los objetivos políticos legítimos de cualquiera de las partes que la constituyen. En algunos aspectos, el reciente acuerdo de un tercer país seguro entre Canadá y Estados Unidos es uno de ellos, ya que ambas partes declaran que, para cualquier fin y objetivo, las políticas del otro cumplen las normas mínimas, en este caso, para el tratamiento de refugiados. No obstante, en general no es necesario considerar una *Convergencia* completa de normas entre Canadá y Estados Unidos como una condición *sine qua non* de la integración económica entre ellos, a menos que exista la intención de un gran movimiento a lo largo del eje de acceso al mercado y se contemple la toma común de decisiones políticas entre ambos países. Sin este nexo político, en ningún caso hay garantía de que la confianza generalizada en la convergencia con las políticas y normas de Estados Unidos nos aseguraría un mayor acceso al mercado. Por el contrario, tendría poco sentido en la medida en que los países se conservan políticamente independientes y, por lo tanto, los canadienses no tienen voz ni voto con respecto a las políticas aplicables a Estados Unidos y no tienen que renunciar a la flexibilidad de sus propias políticas *si éstas se adaptan mejor a sus necesidades*. Existe literatura apasionante acerca de los beneficios de la competencia reguladora que apoya esta opinión. Por otra parte, Canadá y Estados Unidos probablemente deberían estar mejor informados en cuanto a cómo operar de manera semejante a los diferentes estados de Estados Unidos o las provincias canadienses, con un grado considerablemente bajo de fricciones al acceder a los mercados de los otros, a pesar de que en ocasiones existen diferencias importantes en cuanto a normas y políticas.

Las amenazas a la seguridad que surgieron de manera tan intempestiva después del 11 de septiembre han ocasionado el incremento de barreras arancelarias y no arancelarias importantes a los negocios de Canadá con Estados Unidos. Éstas amenazaron con deshacer no sólo los logros del TLCAN y del TLCAN, sino también las expectativas de futuros beneficios económicos que surgieran de, entre otras cosas, la

mayor movilidad de la gente necesaria para explotar el creciente mercado con valor agregado para los servicios de negocios.

Como ya se mencionó, a menudo se señala en este contexto que Washington sería lo suficientemente receptivo a las tentativas canadienses de un acuerdo amplio dirigido a un paso fronterizo y flujos comerciales más tranquilos en general, siempre y cuando fueran realizadas en congruencia con los intereses de seguridad de Estados Unidos. ¿Cómo se vería esta estrategia a la luz del análisis anterior de las tres dimensiones de la relación?

En efecto existe un argumento intelectualmente convincente que Canadá debe seguir trabajando: que mientras la frontera es más inteligente, el paso de las transacciones legítimas es más fácil y la frontera es realmente más segura. No obstante, llegar a un grado de apertura como el que existía antes del 11 de septiembre en la frontera sigue siendo una tarea de enormes proporciones en Washington, no se diga la de obtener una reducción de las barreras comerciales de manera que la necesidad de las revisiones fronterizas llegara a un nivel comparable con el que existía antes del 11 de septiembre.

Con respecto a este punto, la lista de lo que los canadienses deseamos lograr en términos de una frontera más abierta puede parecer tan desalentadora como lo que no pudimos obtener la última vez que intentamos negociar un trato amplio con Estados Unidos, pretendíamos la desaparición de muchas barreras que siguen existiendo por razones esencialmente políticas. ¿Cuáles son las posibilidades de que un tratado formal con Estados Unidos desaparezca estas barreras a cambio de un Canadá más seguro, que, al final de cuentas, es lo que Estados Unidos tiene el derecho de esperar de nosotros como país amigo y vecino? Incluso en los textos de los analistas estadounidenses que conocen Canadá y simpatizan con este país no se percibe mucha esperanza con respecto a este punto, mucho menos en un proyecto más ambicioso, como una unión aduanera, si ésta permitiera que la opinión de Canadá repercutiera sobre las políticas de Estados Unidos.

Tal propuesta podría funcionar si Canadá favoreciera económicamente la situación permitiendo un mayor acceso a su propio mercado junto con otras formas de seguridad económica para Estados Unidos. Es, del mismo modo, lo que muchas propuestas canadienses sugieren. Sin embargo no se puede decir que exista un consenso canadiense con respecto a las políticas nacionales a las que los canadienses estaríamos dispuestos a renunciar a cambio de una mejor integración económica con Estados Unidos. La propuesta también puede resultar francamente ineficaz desde el punto de vista económico, como la opinión de que Estados Unidos debería sentirse atraído por el desarrollo canadiense de las fuentes de energía más allá de estándares más compatibles o de lo que el mercado ofreciera.

Muchas de estas discusiones sobre el acceso al mercado no abordan ni siquiera estructuras más sencillas que Canadá pudiera desear contemplar en el futuro, tratados más amplios, como la idea de una comunidad norteamericana, que potencialmente garantizaría que las empresas canadienses obtuvieran todos los beneficios de un “tratamiento de casa” en el mercado estadounidense. Tampoco explican cómo va a enfrentar Canadá al otro miembro del TLCAN, México, un país con importancia económica y estratégica comparable con la de Canadá. Por lo tanto, cabe decir que las distintas ideas que nos obligarían a movernos hacia la derecha en la dimensión del acceso al mercado del cubo, dejan claro que se necesita más tiempo y más reflexión.

De hecho necesitamos involucrarnos en este ejercicio. Nuestra dependencia del mercado estadounidense nos exige que sigamos buscando normas que logren que el mercado norteamericano en su totalidad se someta cada vez más a reglas comerciales aceptadas por todos. Canadá necesita una estrategia de integración a mediano plazo con respecto a este punto, sin embargo el primer paso hacia ella consiste en estar mejor preparado para explorar un rango de alternativas que incluye la reflexión sobre cómo hacerlo considerando las desigualdades de tamaño entre los dos países. Algunas ideas útiles son ostentar una mayor cortesía legal y practicar el intercambio de observadores entre las instituciones públicas clave, tanto canadienses como estadounidenses.

Sin embargo, centrarse en estos asuntos podría ser como perder el tiempo en tonterías mientras Roma se quema. Las rupturas en la frontera a partir del 11 de septiembre siguen siendo la amenaza más inmediata para los canadienses. Dicho de otra manera, son una gran responsabilidad a corto plazo que algunas de las propuestas que actualmente se discuten tratan de resolver mediante la acumulación de puntos favorables a largo plazo en términos del acceso al mercado estadounidense. No obstante, si no abordamos directa y rápidamente el desequilibrio creado por la responsabilidad a corto plazo, ni siquiera se lograrán los beneficios esperados del TLCAN o de políticas como la del Tigre del Norte.

En resumen, la actual crisis de seguridad en Estados Unidos debe abordarse con inteligencia y de manera positiva, debe ayudarse a resolver, no sólo cualquier problema estadounidense objetivo con respecto a los riesgos de seguridad, sino también actuando con una visión a futuro en cuanto a Canadá como un socio confiable en términos de seguridad. Entonces, la idea sería crear una comunidad de obligaciones y apoyo mutuos que implique la conservación de ciertos privilegios de acceso (esto es, para mercancía, personas y transportadores) y mejores marcas, lo que no significa ningún nuevo privilegio comercial *per se*.

Con el fin de lograrlo, Canadá necesita continuar haciendo en parte lo que ha hecho hasta el momento: adoptar medidas que resultarán útiles para Estados Unidos

y renunciar lo menos posible al control político. Debe incrementar estas iniciativas y organizarlas de tal modo que Estados Unidos pueda responder a ellas en el futuro permitiendo el paso tranquilo en la frontera. Esto nos acercaría lo más posible de manera inmediata al “punto óptimo” de la esquina superior izquierda del cubo (apoyando los posibles efectos existentes del TLCAN y la estrategia del Tigre del Norte), dejando al mismo tiempo las grandes iniciativas a largo plazo para un mejor momento.

Estos tipos de compromisos no son nuevos para Canadá, ya que contribuimos a la seguridad estadounidense a través de controles de exportación de productos militarmente críticos, y a través del Comando de la Defensa Aérea de Norteamérica. La diferencia es que ahora el concepto se generalizaría. Significaría que, en un primer momento Canadá haría su parte para proteger a los estadounidenses, exactamente como si fueran nuestros ciudadanos y se encontraran bajo una amenaza similar. Como un segundo paso, Canadá haría lo necesario para asegurarse de que, de manera más general, las leyes estadounidenses no se rompieran de su lado de la frontera. Un elemento final e importante de esa estrategia sería que Canadá pudiera obtener, de una fuente estadounidense autorizada, pero no política, un certificado de acreditación que el gobierno estadounidense reconociera y utilizara para asegurarse de que cualquier nueva medida de seguridad no comprometa el acceso al mercado de Canadá y de los canadienses, como se señala en los tratados comerciales formales y en la práctica establecida.

Los compromisos contemplados en este tratado pueden y deben ser recíprocos. No hay necesidad de que los canadienses y los estadounidenses adopten las leyes ni la política exterior de los otros en aras de la armonía. El punto es, más bien, asegurarse de que cualquier impacto negativo en un país vecino se toma en cuenta y, de manera más importante, que el problema de la seguridad estadounidense sea enfrentado por ambos países. Esta iniciativa puede incluir una suerte de equivalente norteamericano del Acuerdo de Schengen europeo, como lo señalé en el número de noviembre de 2001 de *Policy Options*. Supondría que tal iniciativa generaría en Canadá más apoyo público espontáneo que se puede enfocar en una integración económica a más largo plazo.

Las ideas de que las amenazas a la seguridad de Estados Unidos pueden provenir de Canadá irán siempre en detrimento de las relaciones económicas. Sin embargo, pretender reducir estas amenazas restringiendo el acceso al mercado estadounidense es una estrategia cuestionable. Quizá Canadá no cuente con el tiempo suficiente, antes de que otros tomen muchas decisiones de seguridad, para elaborar las consideraciones estratégicas y técnicas —sin mencionar las debidas consultas democráticas— inherentes a un ejercicio así. Sin embargo, sí tenemos tiempo para demostrar

la confianza que merece Canadá y para mejorar la percepción que de su “clase” se tiene en Estados Unidos. La prioridad debe estar en lo que se puede hacer.

Traducción: Leticia García

recibido en julio de 2003
aceptado en agosto de 2003