



Artículos

Canadá más allá del TLCAN

Federico Borrone¹

La renegociación del TLCAN pone nuevamente en evidencia la fuerte dependencia del comercio canadiense con EEUU, pero si bien puede entenderse como una amenaza a la situación comercial actual de Canadá, se presenta como una chance de efectuar cambios significativos en las relaciones económicas con el resto del mundo. Ante este escenario y la incertidumbre del resultado de dichas negociaciones, la posibilidad de diversificar geográficamente las exportaciones y extender sus acuerdos con otros socios comerciales se presenta como una alternativa cada vez más necesaria.

Palabras clave: Canadá; TLCAN; Comercio internacional.

Introducción

La irrupción del actual presidente de los Estados Unidos en la escena internacional ha traído consecuencias en distintas partes del mundo y sus vecinos no han sido la excepción. Tal como destacan Lester y Manak (2017), ya desde la campaña presidencial hizo notar su descontento con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) alegando que había afectado a los empleos del sector manufacturero, entre otras cuestiones. Dicha postura se hizo más palpable cuando en abril de 2017 llegó a vislumbrar la posibilidad de aplicar el artículo 2.205 del acuerdo, lo cual hubiera implicado la salida de EEUU del mismo (Miller, 2017).

Sin embargo, a pesar de los vaivenes, tal como sostiene Bergsten (2017), la estrategia de EEUU parece ser clara y se basa principalmente en dos cuestiones: (i) un aparente deseo de usar la política comercial y no actuar sobre la macroeconomía para corregir los desbalances externos; (ii) poner el foco en los desequilibrios bilaterales en lugar de tener una visión más global.

Este escenario ya ha empezado a dar señales concretas con el principio de acuerdo bilateral con México a fines de agosto de 2018². Sin embargo, pese a que se ha intentado iniciar las negociaciones con Canadá, no ha habido avances significativos³.

¹ Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata. Candidato a Magíster en Economía y a su vez en Relaciones Internacionales. Actualmente se desempeña como Coordinador del Centro de Estudios Canadienses (IRI-UNLP), Secretario del Departamento de Relaciones Económicas Internacionales del IRI y Miembro del Departamento de Cooperación Internacional del IRI. Se especializa en cuestiones de relaciones económicas internacionales.

² "Here's How the U.S.-Mexico Trade Deal Would Differ From Nafta" de Andrew Mayeda. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-27/here-s-how-the-u-s-mexico-trade-deal-would-differ-from-nafta>.

Por ello resulta necesario analizar cuáles son las perspectivas canadienses ante un futuro cercano complejo, pero más aún, considerando impactos en el largo plazo. A continuación se presenta una sección con los intereses canadienses ante la renegociación del acuerdo, seguido de la evolución del saldo comercial entre los dos países, vislumbrando el estrecho vínculo con EEUU. Seguido de eso se analizan las perspectivas más allá de la relación con México y EEUU. Por último, se presentan una serie de comentarios finales.

La visión canadiense

Las alternativas más plausibles en el corto plazo según Golberman y Sands (2017) serían: (i) reforma del TLCAN; (ii) retroceso al Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos firmado en 1989; (iii) relación regida por el marco normativo de la Organización Mundial de Comercio. Este escenario de incertidumbre ha comenzado a dar señales de resolución mediante el principio de acuerdo entre EEUU y México⁴ (esto no estaría implicando una disolución del TLCAN en principio).

Pero aquí resta preguntarnos qué busca Canadá ante esta renegociación. Distintos analistas aseguran que pueden identificarse una serie de intereses que resultan claves para la negociación. Un relevamiento interesante es el documento de Barlow (2017) el cual contiene algunos de los siguientes puntos:

- i. Remoción del Capítulo 11 del TLCAN, en el cual se establece el mecanismo de solución de diferencias en materia de inversiones que asegura trato igual para inversionistas de los países miembros del acuerdo.
- ii. Poner a los trabajadores y sus derechos en el centro de la discusión, teniendo en cuenta no sólo las violaciones ocurridas en México, sino también considerando las malas prácticas en EEUU y Canadá (como puede ser la amenaza de mover la producción a otro lugar, etc.), a fin de que los derechos laborales mejoren en los tres países.
- iii. Promover y proteger los servicios públicos, dejando expresado que los gobiernos tienen el derecho de incluir nuevos servicios públicos, sin ser penalizados por otros gobiernos o corporaciones; asimismo Canadá debe resistir el avance en cuestiones de patentes de la industria farmacéutica.
- iv. Introducir provisiones para proteger el medio ambiente y los recursos naturales, entre las cuales deberían incluirse la obligación de adherir a determinados tratados multilaterales, como el Acuerdo de París, y mejorar los mecanismos de solución de disputas y la aplicación de sus resoluciones.
- v. Mantener el derecho a regular en pos del interés público. En este aspecto el gobierno canadiense plantea una mayor "cooperación regulatoria", pero hay quienes sostienen que esto puede ser riesgoso debido a que para algunos sectores esto significa armonizar regulaciones en áreas muy diversas, lo cual podría implicar una marcada desregulación.
- vi. Remover el capítulo de energía y cancelar la provisión proporcional de energía compartida, debido a que bajo las reglas de trato nacional del TLCAN las opciones de política vinculadas con estándares de energías renovables, de combusti-

³ "Trump warns Congress to keep out of NAFTA talks with Canada" de Murray Brewster. Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/politics/nafta-canada-trump-trudeau-twitter-1.4807836>.

⁴ "México y Estados Unidos alcanzan acuerdo preliminar para el TLCAN, sin Canadá" de Ana Swanson. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/08/27/tlcan-mexico-estados-unidos-preliminar/>.

bles bajos en carbono u otras alternativas amigables con el clima y el medioambiente, son vistas como obstáculos que impiden el negocio a firmas extranjeras de combustibles fósiles.

- vii. Remover de los anexos del TLCAN toda referencia al agua como bien transable, así como también de los servicios, entendiéndose que se trata de un servicio público.
- viii. Mantener y expandir las exenciones a la cultura, refiriéndose en particular a las reglas de contenidos que existen en Canadá y a la necesidad de actualizar la definición de industrias culturales.
- ix. Proteger el sistema de administración de la oferta canadiense, principalmente en el sector lácteo, el cual es uno de los principales intereses de los EEUU en las negociaciones.
- x. Proteger y mejorar los derechos de los aborígenes, afectados por proyectos de minería, hidroeléctricos y de *fracking*, impulsados por mercados abiertos y no regulados propiciados por el TLCAN.

La agenda mencionada resulta amplia, pero sin embargo conservar los sistemas de protección y mejorar los mecanismos de solución de diferencias parecen ser el aspecto central y por ende son los aspectos que deberían formar parte de la estrategia de Canadá.

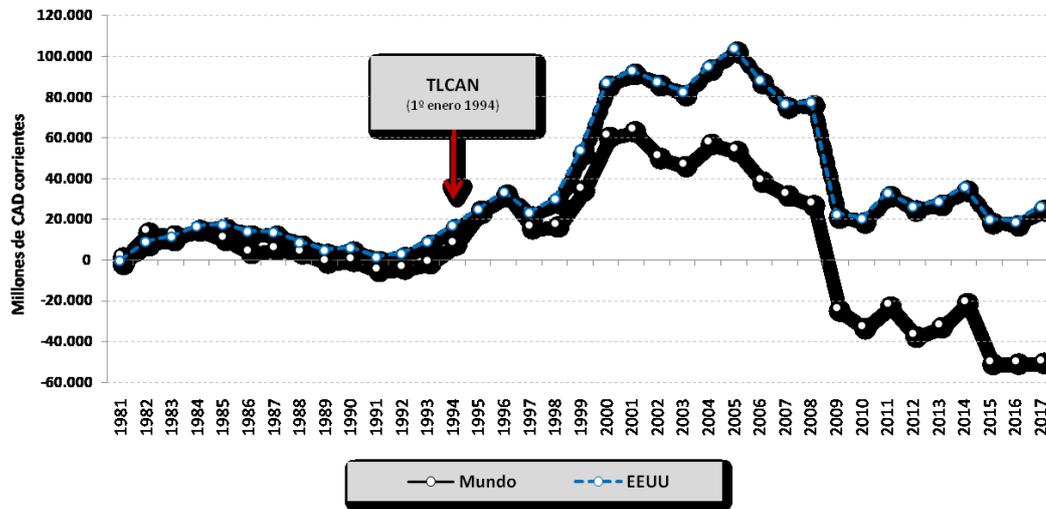
La relación comercial con EEUU

Como se ha mencionado previamente, parte de la estrategia del gobierno de EEUU es realizar negociaciones bilaterales en lugar de acuerdos regionales, basándose en los desequilibrios comerciales con cada uno de sus socios.

En lo que respecta a los datos comerciales, el balance de bienes y servicios muestra algunos puntos claros (Gráfico 1). En primer lugar, hasta la entrada en vigor del TLCAN (1ero de enero de 1994), y la posterior instauración de la Organización Mundial de Comercio, el intercambio bilateral estuvo prácticamente en equilibrio (aunque favoreciendo un poco a Canadá), al igual que la balanza comercial de bienes y servicios global de Canadá. Posteriormente y hasta la crisis de las "*hipotecas subprime*" (momento en el cual el comercio internacional tuvo una marcada contracción), el balance comercial canadiense se vuelve marcadamente superavitario, lo cual se explica principalmente por el resultado positivo con EEUU. Por último, una tercera etapa se halla desde 2009 a la actualidad, con una balanza comercial relativamente estable y superavitaria con EEUU (aunque no tan marcada), pero un resultado global deficitario, que alcanzó el 2,4% del PBI en 2017.

GRÁFICO 1: Evolución del Balance Comercial de Canadá

Millones de CAD corrientes

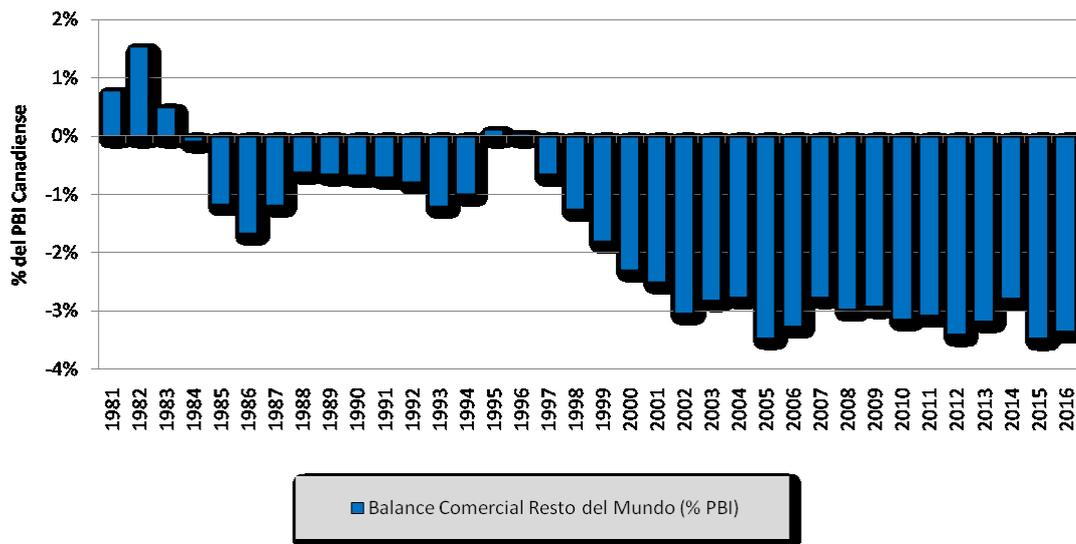


Fuente: elaboración propia en base a Statistics Canada.

En términos relativos, lo cierto es que el saldo positivo con EEUU permite que el déficit canadiense no sea más pronunciado (si la relación estuviera equilibrada esto implicaría, *ceteris paribus*, un aumento de 1 punto porcentual del déficit comercial respecto del PBI). En el Gráfico 2 puede notarse cómo hubiese sido el balance comercial con relación al PBI si el comercio con EEUU fuese equilibrado (en promedio un déficit del 2,4% desde la creación del TLCAN). Esta es una señal de vulnerabilidad y de una dependencia significativa.

GRÁFICO 2: Balance Comercial de Canadá (sin incluir EEUU)

% del PBI canadiense



Fuente: elaboración propia en base a Statistics Canada.

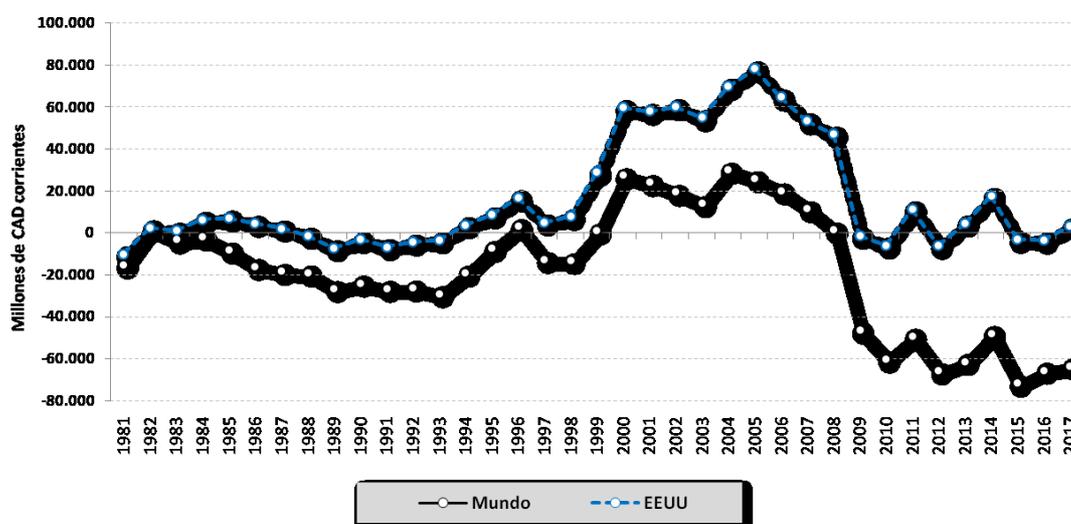
Otra forma de ver el fuerte grado de vinculación comercial entre las dos economías es viendo el grado de dependencia de cada una respecto de la otra. Desde el punto de vista de EEUU, las exportaciones de bienes a Canadá representaron en 2017 el 18,3% del total, mientras que las importaciones canadienses alcanzaron el 12,8%⁵ (es el principal socio comercial si se consideran las exportaciones y el tercero por el lado de las importaciones). Sin embargo, según los datos calculados para Canadá para ese mismo año, las exportaciones de bienes a EEUU comprendieron el 75% del total, mientras que por el lado de las importaciones la participación fue del 65% (valores relativamente estables en las últimas tres décadas).

Evidentemente es cierto que ha habido un leve sesgo a que Canadá se viera favorecido, pero resulta evidente que a pesar de ello la fuerte dependencia con EEUU lo sitúa en una posición de vulnerabilidad ante cambios en los acuerdos comerciales entre ambas naciones, en particular, aquellos que busquen alcanzar el equilibrio comercial.

El análisis puede ampliarse a lo que se denomina Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, lo que implica considerar otros flujos económicos (inversión extranjera directa, inversiones de portfolio, etc.). El Gráfico 3 muestra un comportamiento particular desde 2009: la relación con EEUU se encuentra aproximadamente equilibrada, mientras que a nivel global Canadá presenta una posición marcadamente deficitaria.

GRÁFICO 3: Evolución de la Cuenta Corriente de Canadá

Millones de CAD corrientes



Fuente: elaboración propia en base a Statistics Canada.

De esta forma, en esta perspectiva ampliada, considerando otros aspectos presentes en el TLCAN más allá del comercio de bienes y servicios, la defensa de los intereses canadienses toma una correcta dimensión. Por lo tanto, si se suma la fuerte dependencia comercial con EEUU, el déficit global en la cuenta corriente y situación de equilibrio con EEUU, resulta evidente que deben empezar a considerarse otras alternativas si se avanza en un cambio.

⁵ Datos obtenidos de <https://ustr.gov/countries-regions/americas/canada>.

Más allá del TLCAN

En base al análisis de algunos especialistas⁶ Canadá debería replantearse su integración a la economía internacional, buscando una mayor globalización y diversificación, en particular acercándose a las economías emergentes más dinámicas y ayudando a las empresas a acceder a estos nuevos mercados.

Como se ha dicho anteriormente, la renegociación puede representar una oportunidad para ampliar los horizontes, en el caso en que el resultado sea un acuerdo menos beneficioso. Dada la relación preferencial aún vigente con EEUU, se deben analizar las oportunidades en similares condiciones. En línea con esto, cabe destacar que más allá del TLCAN y el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, se encuentran vigentes otros tratados de libre comercio (TLC) con países individuales: Chile (1997), Colombia (2011), Costa Rica (2002), Honduras (2014), Israel (1997), Jordania (2012), Corea del Sur (2015), Panamá (2013), Perú (2009) y Ucrania (2017).

Sin embargo, los acuerdos con un impacto más significativos suelen ser los multilaterales. En este sentido Canadá cuenta con dos acuerdos multilaterales con economías europeas entre los cuales se destaca el reciente tratado con la Unión Europea, el Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (CETA), en vigor desde el 21 de septiembre de 2017. Tal como sostiene Durocher (2017), este acuerdo tiene el potencial de incrementar las exportaciones hacia la Unión Europea, pero más aún puede permitir una mejor diversificación geográfica de las exportaciones canadienses que, como se mostró en la sección anterior, en la actualidad dependen fuertemente de EEUU.

De manera similar, y tras la salida de EEUU del Acuerdo Transpacífico de Coordinación Económica (TPP), Canadá y los restantes miembros de ese tratado han firmado el 18 de marzo de 2018 el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico⁷ (CPTPP), aunque aún no se encuentra vigente. Sin lugar a duda sus implicancias son significativas debido a que, como señala Bergevin-Chammah (2018), el bloque comprende alrededor del 13,4% del PBI mundial y aproximadamente el 6,7% de la población y se posiciona actualmente como el tercer socio comercial detrás del TLCAN y el CETA. Además, le permitiría a Canadá diversificar su comercio internacional, aunque el impacto sectorial no resulta homogéneo y sectores como la industria láctea pueden verse afectados por el acuerdo.

Por otro lado, también se encuentra en negociaciones para firmar TLC con otros países y bloques (CARICOM; República Dominicana; El Salvador, Guatemala y Nicaragua; India; Japón; Mercosur; Marruecos; Singapur) y ha comenzado a acercarse a otras naciones con ese mismo objetivo (ASEAN; China; Filipinas; Tailandia; Turquía).

En términos generales puede decirse que, si bien puede haber un impacto negativo en lo inmediato por las renegociaciones con los socios del TLCAN, lo que resulta claro es que existen alternativas que pueden permitir una mayor diversificación de la matriz exportadora canadiense, principalmente con los socios del CETA y el CPTPP.

⁶ Ejemplo de esto es el artículo "Beyond NAFTA: Canada must find new global markets" de Walid Hejazi. Disponible en: <http://theconversation.com/beyond-nafta-canada-must-find-new-global-markets-98430>.

⁷ Los restantes países que pertenecen al CPTPP son Australia, Brunei, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

Comentarios finales

Acoplarse y generar nuevas cadenas de valor globales es un desafío para todas las economías, ya que requiere un equilibrio entre la política doméstica y externa. Ante este desafío, el Estado canadiense debe replantearse la necesidad de ampliar sus horizontes, en parte por los alcances de la renegociación y continuación del TLCAN, pero también por el desbalance de la cuenta corriente con el resto del mundo.

Lo expuesto hasta aquí deja en claro que resulta complejo suponer un cambio rotundo en los niveles de dependencia con EEUU del sector externo canadiense. Los bloques conformados como el CETA o el CPTPP, así como fortalecer el vínculo con economías emergentes como China, India, ASEAN o incluso Mercosur le pueden permitir a Canadá una inserción diversificada en el largo plazo y por ende menos sujeta a los vaivenes de su principal socio comercial.

Los avances en la negociación entre México y EEUU sin dudas presionan sobre Canadá, pero no deben perderse de vista los intereses canadienses, así como tampoco el hecho de que alterar significativamente los vínculos bilaterales con los socios del TLCAN pueden generar mayores desequilibrios tanto directa como indirectamente. En línea con lo que sostienen Lester y Manak, los beneficios obtenidos a lo largo de estos años bajo un esquema de libre comercio no deberían perderse por los cambios políticos, pero limitarse a eso puede implicar resultados no deseados en el futuro.

Referencias

- Barlow, Maude (2017), "Getting it Right: A people's guide to renegotiating NAFTA". The Council of Canadians, October 2017.
- Bergevin-Chammah, Carine (2018), "The New Trans-Pacific Partnership: Smaller, but Just as Ambitious". Desjardins Economic Studies, March 16th 2018.
- Bergsten, C. Fred (2017), "Trade Balances and the NAFTA Renegotiations". Policy Brief 17-23, Peterson Institute for International Economics, June 2017.
- Brewster, Murray (2018), "Trump warns Congress to keep out of NAFTA talks with Canada". CBC News, September 1st 2018. Disponible: <https://www.cbc.ca/news/politics/nafta-canada-trump-trudeau-twitter-1.4807836>.
- Durocher, Benoit P. (2017), "Start of a New Era of Free Trade Between Canada and the European Union". Desjardins Economic Studies, September 21st 2017.
- Golberman, Steven & Christopher Sands (2017), *The Fate of NAFTA: Possible Scenarios and their implications for Canada*. Fraser Institute, August 2017.
- Hejazi, Walid (2018), "Beyond NAFTA: Canada must find new global markets". The Conversation, June 18th 2018. Disponible: <http://theconversation.com/beyond-nafta-canada-must-find-new-global-markets-98430>.
- Lester, Simon & Inu Manak (2017), "A Framework for Rethinking NAFTA for the 21st Century: Policies, Institutions, and Regionalism". CTEI Working Paper 2017-10. Centre for Trade and Economic Integration.
- Mayeda, Andrew (2018) "Here's How the U.S.-Mexico Trade Deal Would Differ From Nafta". Bloomberg, August 27th 2018. Disponible: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-27/here-s-how-the-u-s-mexico-trade-deal-would-differ-from-nafta>.
- Miller, Eric (2017), "Remaking NAFTA: Its Origin, Impact and Future". Policy Paper, Canadian Global Affairs Institute, August 2017.

Swanson, Ana (2018), "México y Estados Unidos alcanzan acuerdo preliminar para el TLCAN, sin Canadá". New York Times, August 27th 2018. Disponible: <https://www.nytimes.com/es/2018/08/27/tlcan-mexico-estados-unidos-preliminar/>.