



# El acuerdo sobre la madera blanda puso a prueba el federalismo tanto en Canadá como en los Estados Unidos

*El fin de la disputa depende de las provincias canadienses y de los intereses regionales estadounidenses*

POR WILLIAM DYMOND

**Una** disputa de comercio internacional entre dos países federales pone a prueba el buen juicio de los negociadores para llegar a un acuerdo que satisfaga al mayor número posible de unidades constitutivas y sólo deje descontenta a una minoría.

Precisamente, ésta fue la forma en que Canadá y los Estados Unidos llegaron eventualmente a solucionar su disputa comercial sobre la madera blanda. Se trata de dos países donde el gobierno federal es el responsable de la defensa de los derechos comerciales y de la impugnación de las acciones de cualquier otro país, aunque el impacto económico del éxito o fracaso de su gestión casi siempre sea regional.

Este tipo de tensiones existía en Canadá mucho antes de que se constituyera la Confederación, con la promulgación de la primera Constitución federal en 1867, y ha sido parte de la larga saga de la disputa de la madera blanda entre Canadá y los Estados Unidos.

Todos los elementos que podrían hacer la discusión irresoluble estuvieron presentes desde el principio. Canadá tiene abundantes existencias de madera blanda y los Estados Unidos es prácticamente su único mercado de exportación. La madera blanda se hace a partir de árboles perennifolios: picea ("falso abeto"), pino, bálsamo ("pino del Canadá"), abeto y otras coníferas similares. La industria de la construcción y los fabricantes de muebles de ambos lados de la frontera entre Canadá y los Estados Unidos usan grandes cantidades de madera blanda.

En las principales provincias productoras de Canadá —Columbia Británica, Alberta, Ontario y Quebec— los bosques son propiedad gubernamental. Los derechos de cosecha y los pagos por los derechos de tala (*stumpage fees*) —es decir, los montos pagados por las industrias forestales para conseguir los permisos de tala en las tierras que son propiedad del Estado— son, con frecuencia, negociados entre la provincia y la industria. En los Estados Unidos y en las provincias del lado Atlántico, la mayoría de los bosques son propiedad privada y el precio de la madera para construcción generalmente es determinado por las fuerzas del mercado.

En caso de que surgiera alguna disputa, tanto las leyes canadienses como las de los Estados Unidos cuentan con herramientas muy eficaces para enfrentar la competencia extranjera: las medidas antidumping y los derechos compensatorios. La experiencia ha demostrado que cuando una industria hace un reclamo, es probable que los funcionarios a cargo de la investigación se encuentren con dumping o subvenciones, y que lo único por determinar sea su magnitud. Si bien las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del Tratado de Libre Comercio para América del Norte

**William A. Dymond** es investigador en jefe del Centro sobre Políticas y Derecho Comercial de la Universidad de Carleton, en Ottawa, Canadá, del que fue director de 2000 a 2003. Antes fue director general la Secretaría de Planeación Política del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. También fue asesor en jefe de la Oficina de Negociaciones Comerciales para el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá.



Photo: Tom Brandt

*La madera canadiense es enviada al sur a través de Portland, Oregon. Los productores estadounidenses de madera blanda se quejaban de que la madera canadiense estaba injustamente subsidiada.*

(TLCAN) permiten impugnar estas prácticas, es imposible que una controversia se resuelva por este medio si lleva enraizados intereses creados con fuerte apoyo político en las naciones involucradas.

## **Las provincias de Canadá: nuevos participantes en la disputa**

Durante los primeros 100 años de vida independiente (1867-1967), fue poca la necesidad de hacer consultas entre los órdenes federal y provincial sobre temas de comercio exterior. Aun cuando los impactos económicos del comercio fueran de vital interés para las provincias, el gobierno federal tenía el control de todos los instrumentos necesarios en casos de disputas comerciales, esencialmente las tarifas aduaneras sobre las importaciones y la negociación de los acuerdos comerciales con otros países, que eran la llave de los mercados a las exportaciones canadienses.

Pero esta situación empezó a cambiar en la década de 1970, cuando asuntos de jurisdicción provincial concurrente o exclusiva —por ejemplo, las compras del sector público y el comercio de servicios— empezaron a ser abordados en la mesa de negociaciones multilaterales en Ginebra. Con la entrada en vigor de las leyes y reglamentos de un acuerdo previo de libre comercio y luego del TLCAN, aumentó la gestión de las provincias en la política comercial canadiense. Las intensas consultas entre la federación y las provincias en materia de comercio se convirtieron en una característica permanente del diseño, negociación e implementación de las políticas.

En Canadá, el asunto de la madera blanda puso en juego todas las dimensiones de la administración conjunta federal y estatal de la política comercial. En el centro de la disputa están los derechos de tala en las tierras que son propiedad del Estado, ya que aun cuando son de jurisdicción exclusivamente provincial, sólo el gobierno federal canadiense puede enfrentar a los Estados Unidos y negociar un arreglo. Sin embargo, Ottawa no puede tomar cartas

en el asunto que origina la disputa, como lo hace en la mayor parte de los conflictos comerciales.

### **Diferencias regionales**

Hay diferencias regionales importantes que han existido desde siempre. Tan solo las exportaciones de la provincia de Columbia Británica representan alrededor de 75 por ciento de las exportaciones canadienses. Por otro lado, Quebec y las demás provincias donde también se practica la tala tienen un comprensible temor a quedar atrapadas en una disputa que causaría daños considerables a sus compañías madereras y a sus trabajadores.

Conforme cada caso se habría propio camino a través del sistema de los Estados Unidos y después vía los mecanismos de la OMC y del TLCAN, siempre existió la posibilidad de que los Estados Unidos hiciera tratos por separado con cada una de las provincias. En estas circunstancias, Ottawa tuvo que cruzar un campo minado para lograr y preservar un consenso.

La actual disputa se inició en 1982, cuando los productores de madera blanda de los Estados Unidos se quejaron de que las provincias subsidiaban las exportaciones canadienses con la aplicación de los derechos de tala en sus bosques. La queja fue rechazada ese mismo año pero posteriormente, en 1986, fue aceptada y se le aplicó una cuota compensatoria de 15 por ciento a la mayoría de las exportaciones canadienses de madera blanda a los Estados Unidos. Entonces, los estadounidenses convinieron en eliminar sus cuotas a cambio de un acuerdo canadiense de aplicar un impuesto de 15 por ciento a sus exportaciones de madera blanda.

Cuando Canadá dio por terminado el acuerdo en 1991, el Gobierno de los Estados Unidos respondió con una nueva cuota compensatoria. Tres años tomó la resolución de la disputa bajo el Tratado de Libre Comercio que finalmente dio la razón a Canadá. Sin embargo, en 1996, ante las amenazas de una nueva imposición de cuotas compensatorias, Canadá accedió a limitar las exportaciones de Columbia Británica, Alberta, Ontario y Quebec a aproximadamente 35 por ciento de la totalidad del mercado estadounidense de madera blanda.

### **Fin del acuerdo y principio de las disputas**

Este acuerdo prescribió el 31 de marzo de 2001, y la industria canadiense, las provincias y el gobierno federal se prepararon para un nuevo episodio de conflictos que no tardó en presentarse. Los Estados Unidos aplicó una combinación de derechos antidumping y cuotas compensatorias de casi 28 por ciento, a los que Canadá respondió inmediatamente con la presentación de una ráfaga de quejas ante el TLCAN y la OMC. En la mayor parte de los casos, Canadá ganó las controversias en el TLCAN, mientras que los casos presentados ante la OMC resultaron en victorias y pérdidas para ambos lados. Un buen número de compañías madereras canadienses demandaron por separado al Gobierno de los Estados Unidos ante las leyes estadounidenses. Sin embargo, la administración del Presidente Bush se ha negado en forma sistemática a eliminar las cuotas o a reintegrar el dinero recolectado, sin importar cuál haya sido la resolución de la disputa.

Las elecciones anticipadas en Canadá, celebradas en enero de 2006, pusieron el poder en manos del gobierno conservador en Ottawa precisamente cuando ambas partes ya estaban exhaustas. Se habían recaudado más de 5 mil millones de dólares estadounidenses de los productores canadienses por concepto de impuestos, y de acuerdo con la legislación estadounidense, esa suma debería ser remitida a las compañías de los Estados Unidos que habían presentado la reclamación. Los conservadores tenían ante sí una alternativa rotunda: renovar los esfuerzos para llegar a un trato o continuar con las acciones emprendidas para

la resolución de la controversia con escasa posibilidad de llegar a una solución definitiva.

Por lo que respecta a los Estados Unidos, aunque las exportaciones de Canadá se habían desplomado, las importaciones de otros países habían reemplazado el suministro canadiense y la industria estadounidense no había mejorado económicamente. Además, una serie de revisiones anuales había reducido de manera sostenida las cuotas a menos de 10 por ciento, lo que había debilitado sustancialmente la protección ante las exportaciones de Canadá. Desde el punto de vista de la administración Bush, la disputa había llegado a dominar la compleja relación entre Canadá y los Estados Unidos en perjuicio de otros temas. Ambos gobiernos concluyeron que había llegado la hora de dar fin a este episodio.



Photo: Troy Holtzworth

*Los troncos llegan al aserradero al norte de la Coos Bay, Oregon, en los Estados Unidos. Los productores de madera de este país se sientían en desventaja ante la madera canadiense, que es más barata.*

### **El hito de 2006: un acuerdo mutuo**

El acuerdo de 2006 sintetiza la realidad política del comercio de madera blanda entre Canadá y los Estados Unidos de los últimos 20 años: más vale un comercio tranquilamente administrado que un libre comercio inmerso en el litigio. A grandes rasgos, el nuevo acuerdo dispone un gravamen a las exportaciones canadienses atado al precio del mercado de la madera blanda y al consumo de madera de los Estados Unidos. Los ingresos que se recauden le serán devueltos al gobierno de las provincias exportadoras. La costa y el interior de Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Ontario y Quebec pueden elegir entre pagar el impuesto variable a la exportación ya mencionado, o un impuesto de exportación combinado y ajustarse a determinados límites en el volumen de exportación, ambos variables de acuerdo con el precio. A cada provincia le es asignada una parte de las exportaciones establecida con base en su anterior participación en el mercado de los Estados Unidos. Si las exportaciones sobrepasan 110 por ciento de la base de participación, el impuesto de exportación aumentará 50 por ciento. Estas medidas no se aplican a las exportaciones de las provincias del Atlántico, de Yukon, los Territorios del Noroeste o Nunavut; también quedan exentas de la obligación las exportaciones de 32 compañías que los Estados Unidos consideró que no recibían beneficios por subsidio.

Los Estados Unidos puso fin a todas las cuotas antidumping y compensatorias y se comprometió a renunciar a cualquier nueva petición, medida comercial o investigación en contra la madera blanda canadiense durante el tiempo de vigencia del acuerdo. También se compromete a devolver a los exportadores canadienses más de cuatro mil millones de los cinco mil millones de dólares estadounidenses recaudados por cuotas.

Dos factores hicieron posible el acuerdo de 2006: la dinámica entre la federación y las provincias empezó a trabajar en favor de un acuerdo y un ligero pero importante cambio que se operó en el manejo de las relaciones entre Canadá y los Estados Unidos con el nuevo gobierno conservador.



Madera canadiense en espera de ser retirada de un patio en Hearst, Ontario, en Canadá.

Primero, Ottawa reivindicó su jurisdicción sobre la disputa. En cuanto el trato comenzó a tomar forma, los ministros federales reconocieron que los intereses canadienses eran superiores a la suma de los intereses provinciales.

### **El interés nacional reemplaza la animosidad**

Segundo, desde sus primeros días en el cargo, el gobierno conservador renunció a la animosidad como postura en el manejo de la relación con los Estados Unidos y la sustituyó con una búsqueda realista del interés nacional. Este cambio de tono indujo a la administración Bush a correr algunos riesgos políticos para cerrar el trato. No era algo desdeñable en un año electoral en que la administración podía sufrir grandes pérdidas. De acuerdo con las leyes de los Estados Unidos, el Presidente no puede poner fin a los casos de compensación o antidumping sin el acuerdo de la industria afectada. Los productores estadounidenses de madera blanda podían contar con un fuerte apoyo en el Congreso por parte de los legisladores del sudeste y del noroeste del país. A fin de cuentas, se logró persuadir a los productores americanos de que renunciaran a las cuotas compensatorias o antidumping y a la posibilidad de recibir cinco mil millones de dólares a cambio de siete años de estabilidad con un esquema que ofrecía protección en periodos de baja de precios sin los riesgos y costos de un litigio.

El resultado de la saga de la madera blanda respalda la observación del nuevo líder del Partido Liberal canadiense, Stéphane Dion, de que Canadá es un país que funciona mejor en la práctica que en la teoría. Las agudas tensiones entre las provincias, y entre éstas y el gobierno federal, produjeron una mezcla incendiaria que con frecuencia estuvo a punto de arder. A fin de cuentas, la colaboración de todos los órdenes de gobierno cristalizó en un resultado que, si no perfecto, sí fue bueno y evitó que la federación sufriera daños de consideración. En una negociación, la oportunidad lo es todo. Los participantes merecen que se les reconozca el mérito de haber aprovechado el momento oportuno. 6

### **Las provincias canadienses consideraron la posibilidad de establecer tratos por separado con los Estados Unidos**

En la reciente disputa comercial por la madera blanda entre los Estados Unidos y Canadá, las compañías estadounidenses presentaron un frente unido para dar la batalla a las provincias canadienses, que estaban divididas y llegaron a considerar la posibilidad de establecer tratos por separado con los Estados Unidos. De haberlo hecho, la federación Canadiense habría sido sometida a una gran tensión.

La postura canadiense en las negociaciones se vio obstaculizada por la falta de acuerdo de las provincias para adoptar estrategias comunes. Los intereses eran demasiado divergentes.

Esta postura contrastó marcadamente con la de los Estados Unidos, en donde un grupo de cabildero llamado Coalición para la importación justa de madera (Coalition for Fair Lumber Imports) —una alianza constituida por aserraderos independientes, grandes y pequeños— preservó la solidaridad entre sus miembros, que, en lo esencial, siguieron siempre las mismas pautas.

La coalición sostenía que los trabajadores estadounidenses se quedaban sin trabajo y que los aserraderos de su país se veían forzados a cerrar porque el Gobierno canadiense subsidiaba injustamente a sus productores, que vendían a los Estados Unidos madera blanda por una cantidad estimada en ocho mil millones de dólares al año.

Steve Swanson, dirigente de la coalición, dijo: "Podemos competir contra cualquier industria de madera blanda del mundo pero no podemos competir también contra su gobierno".

En comparación con Canadá, la fuerza de la coalición residía en su unidad, que se anunciaba en su sitio de Internet con bombo y platillos diciendo: "Estamos unidos contra el comercio desleal de Canadá que prácticamente regala sus bosques a las compañías exportadoras de madera blanda a los Estados Unidos, el mercado más grande del mundo de productos de madera".

Se expidieron muchas resoluciones comerciales; algunas confirmaron la argumentación estadounidense y otras la desestimaron.

Sin embargo, los estadounidenses no tuvieron necesidad de dividir a sus adversarios canadienses porque éstos ya estaban divididos.

La provincia de Columbia Británica tiene sobreabundancia de madera blanda que empieza a tabearse, en gran medida debido al alarmante fenómeno del escarabajo del pino. Según la edición de enero-febrero de la revista Canadian Geographic, a causa de los estragos del escarabajo, la tala anual permitida en esa provincia aumentó más del doble, de alrededor de 2 millones de metros cúbicos en 2001 a 5 millones en 2004.

La causa de esta medida es que el escarabajo está acabando con los bosques de pinos de Columbia Británica a un ritmo alarmante y la provincia necesita vender la madera lo más pronto posible, antes de que se estropee, y está dispuesta a pagar las multas de exportación.

El escarabajo se come la parte blanda de la corteza —lo que eventualmente mata el árbol— pero la madera todavía puede ser cortada durante un breve periodo después de haber sido contaminada.

Quebec, Ontario y otras cuantas provincias más pequeñas que no han sido dañadas por el escarabajo, no tienen una oferta excesiva de madera blanda y están conformes con limitarse a una cuota de exportación.

Pierre Vincent, miembro del Consejo de la industria forestal de Quebec, explica que los intereses de Columbia Británica eran tan distintos a los de Quebec y Ontario que una postura única para todo Canadá quedaba descartada de antemano.

"Es por ello que las provincias consideraron que quizá la mejor solución sería la celebración de distintos tratados, uno entre Quebec y los Estados Unidos, otro entre Ontario y los Estados Unidos y uno más entre Columbia Británica y los Estados Unidos".

Pero "los constitucionalistas y Ottawa dijeron 'eso queda descartado, tiene que ser un tratado entre dos países. Debe ser un acuerdo entre Ottawa y Washington'".

Al fin, se llegó a un acuerdo mediante el cual las provincias deben hacer una elección:

"Opción A u opción B. La opción B implica el pago de un impuesto muy bajo y respetar una cuota de exportación; la opción A implica el pago de impuestos altos sin restricciones para la exportación," dijo Vincent.

Quebec, Ontario, Manitoba y Saskatchewan escogieron la opción B, mientras que Alberta y Columbia Británica, tanto el interior como la costa, eligieron la opción A.

Por Rod Macdonell