

ACTORES SUBNACIONALES EN ESTADOS UNIDOS DURANTE EL TLCAN Y LA NEGOCIACIÓN Y RATIFICACIÓN DEL T-MEC

*Roberto Zepeda**

En este capítulo se analiza el rol de los actores subnacionales en Estados Unidos durante el periodo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y durante el proceso de renegociación y ratificación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). En la primera parte se consideran los debates teóricos sobre la globalización y las relaciones internacionales destacando la posición de los actores subnacionales. En la segunda se examinan las relaciones económicas, en particular las exportaciones, importaciones y cadenas productivas desde un ámbito subnacional en América del Norte. La tercera se concentra en el análisis y se presentan algunas recomendaciones en la relación México-Estados Unidos, sobre todo aquellos actores en los que se debe enfocar esta relación.

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar el rol de los actores subnacionales durante el proceso de negociación y ratificación del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), pero también durante el periodo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En la primera sección se analiza la globalización de la política mundial desde la década de los noventa tomando en cuenta las principales transformaciones de las esferas económica y política, pero también del sistema internacional. En este sentido, se discuten los principales debates teóricos de la globalización observando las tendencias de la integración económica mundial y, en particular, de la región de Norteamérica.

* Investigador del CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México; <rzepeda@unam.mx>.

En la segunda parte, se advierten los impactos económicos y laborales del TLCAN para los Estados subnacionales (empleos, exportaciones e importaciones, y cadenas de suministro) en Estados Unidos. Asimismo, se resalta la dimensión económica subnacional en la región, enfatizando que algunas economías subnacionales de la Unión Americana se encuentran ubicadas entre las principales economías globales, principalmente en estados como California, Texas y Nueva York. También las principales economías subnacionales de Canadá, Ontario, Quebec y Alberta dependen fuertemente del comercio exterior con sus vecinos (Estados Unidos y México) en el marco del TLCAN.

Analizar las relaciones México-Estados Unidos desde una perspectiva subnacional es relevante, ya que nos señala hacia dónde se deben enfocar nuestras relaciones con otros actores en Estados Unidos y Canadá. Los estados, las ciudades y regiones que dependen fuertemente de la relación comercial con México, así como las cámaras de comercio y organizaciones de empresarios y las asociaciones de productores son actores importantes en la relación México-Estados Unidos.

La paradiplomacia involucra la acción internacional de los gobiernos subnacionales y de otros actores no estatales, con el objetivo de promover sus intereses en el ámbito comercial, pero también para hacer frente a problemas globales y regionales diversos como la migración indocumentada, el medio ambiente, el cambio climático y la cooperación educativa, científica y tecnológica. El gobierno mexicano debe poner en práctica una paradiplomacia transversal que involucre una variedad de temas y actores, para lo cual se requiere realizar un mapeo para detectar a los actores subnacionales más relevantes en Estados Unidos y Canadá, nuestros socios comerciales en el marco del TLCAN y ahora del T-MEC.

Resultados del TLCAN en México

En términos generales, el TLCAN no ha resuelto los problemas de México, tales como los niveles de crecimiento económico, la pobreza, la desigualdad, el empleo y los estándares laborales. Los resultados de las políticas neoliberales y del TLCAN en México han sido un bajo crecimiento económico y crisis recurrentes que han creado un ambiente caracterizado por empleos precarios, informalidad, desempleo y altos niveles de desigualdad social y económica.

Más de la mitad de la fuerza laboral trabaja en el sector informal, y alrededor de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza. El crecimiento económico en las décadas del TLCAN no ha sido mayor al 2 por ciento en promedio, un nivel de crecimiento muy por debajo del periodo transcurrido entre 1940 y 1980. En síntesis, el TLCAN no ha sido la panacea para los problemas económicos de México.

No obstante, es pertinente destacar que el TLCAN ha favorecido a sectores industriales y manufactureros específicos, alentando la atracción de inversión extranjera y expandiendo las exportaciones de México a Estados Unidos y Canadá. México pasó de tener un déficit en las relaciones comerciales con Estados Unidos a tener un superávit. En 1993, año previo a la entrada en vigor del TLCAN, el comercio entre ambos países era de alrededor de 88 000 MDD, con un superávit favorable a la economía estadounidense de 2400 MDD; veinticinco años después, el TLCAN revirtió la balanza a favor de México.

Los países del TLCAN producen cerca del 30 por ciento de los bienes y servicios a nivel global. El comercio en la región casi se ha triplicado desde que entró en vigor este tratado, mientras que la inversión se ha multiplicado por seis. La relación comercial de Estados Unidos con Canadá y México representa el doble del comercio de Estados Unidos con China, y diez veces más que el comercio que mantiene Estados Unidos con Reino Unido.

En suma, el TLCAN ha construido un andamiaje que ha alentado la creación de cadenas de suministro integradas, especialmente en la industria automotriz, del cual se derivan millones de empleos directos e indirectos. Por tanto, en el corto plazo es imprescindible mantenernos en este acuerdo comercial, pero, al mismo tiempo, reducir la dependencia comercial y económica con nuestro vecino del Norte y, en el largo plazo, buscar diversificar nuestro comercio con otras regiones y países.

La economía mexicana depende, en gran medida, de la de Estados Unidos. Por ejemplo, alrededor del 80 por ciento de las exportaciones de México se dirigen a Estados Unidos, y aproximadamente la mitad de las importaciones provienen de ese país, al tiempo que Estados Unidos es el principal inversionista en México. El comercio total entre Estados Unidos y México se ha incrementado más de cinco veces como resultado del TLCAN. Se han creado cadenas productivas en algunos sectores que dependen de componentes de la región; es decir, Norteamérica se ha convertido en una zona productiva que depende del libre flujo comercial sobre todo de bienes intermedios. El sec-

tor automotriz, uno de los más activos en los últimos lustros, depende de las cadenas productivas de valor, que han significado una mayor competitividad y han hecho de América del Norte una de las plataformas manufactureras más dinámicas del mundo en el sector de automóviles y autopartes.

México se ha visto beneficiado de la integración comercial y productiva en Norteamérica, ya que ha atraído gran parte de la producción de automóviles y autopartes, la cual se ha relocalizado desde Canadá y Estados Unidos. El porcentaje de la producción regional automotriz en México ha aumentado, especialmente desde 2005, y se espera que siga. Mientras que en Estados Unidos y Canadá el nivel de producción automotriz en la región ha venido declinando.

La globalización de la política mundial

Es pertinente contextualizar brevemente los cambios en la economía y la política a nivel global que han acontecido en las últimas décadas. Por ejemplo, Baylis, Owens y Smith (2017) se refieren a la globalización de la política mundial. Mencionan que, desde 1990, se ha presentado una tendencia sin precedentes hacia una economía y una política global interconectada en la cual el rol de las comunicaciones, la tecnología, las finanzas y el transporte han sido determinantes. Es prácticamente imposible sustraernos a esta dinámica globalizadora, por lo que es necesario insertarse de manera adecuada a la globalización, obviamente especializándonos en sectores productivos, atrayendo inversión extranjera y conectándonos con las cadenas globales de valor.

El debate de la globalización

El debate de la globalización, desde la esfera académica, tiene más de dos décadas. Se cuestiona si realmente estamos en un mundo globalizado; al respecto, los hiperglobalistas afirman que nos dirigimos a un mundo sin fronteras, mientras que los escépticos cuestionan el grado de integración económica mundial, sobre todo si lo comparamos con finales del siglo XIX. Por su parte, los transformacionistas reconocen que estamos en una era sin precedentes en la economía mundial, en la cual la globalización se convierte en una fuerza

transformadora. Es decir, se niega que la globalización ha creado un mundo sin fronteras, pero a pesar de ello es casi imposible sustraerse a la dinámica global, ya que los acontecimientos económicos y políticos en cualquier punto de la geografía mundial tienen repercusiones globales (Michie, 2011).

Por su parte, los “hiperglobalistas” consideran al Estado-nación como un anacronismo. Argumentan que nos dirigimos a un mundo sin fronteras donde la actividad económica se desnacionaliza y hay nuevos patrones de ganadores y perdedores, mientras que para los escépticos es falso que los niveles recientes de interdependencia económica no tengan precedentes en la historia. La economía mundial estaba considerablemente menos integrada a finales del siglo XX comparada con la de finales del siglo XIX. Más que una globalización, existe una regionalización en el mundo; por ejemplo, en Norteamérica (TLCAN), Europa (Unión Europea), Asia (ASEAN), entre otros.

Para los transformacionistas, grupo liderado por el académico británico David Held, la globalización se ha convertido en una fuerza central impulsora detrás de los rápidos cambios económicos, políticos, y sociales que están reconfigurando las sociedades modernas y el orden mundial del siglo XXI. Es decir, la globalización es una poderosa fuerza transformadora y representa un enorme sacudimiento de las sociedades, la economía y la gobernanza.

Tomando en cuenta lo anterior, considero que el enfoque transformacionista es más pertinente, ya que describe de manera más exacta las tendencias contemporáneas; no obstante, es justo destacar el punto de vista de los escépticos que cuestionaban la intensidad de la globalización, y que precisamente sus argumentos cobran relevancia en años recientes cuando se ha presentado una tendencia proteccionista y nacionalista que ha puesto barreras al comercio internacional, principalmente en Estados Unidos y China.

En ese contexto, Luca D’Urbino en la revista *The Economist* se ha referido a la *slowbalization*; en un artículo señala que la globalización ha disminuido de la velocidad de la luz al ritmo de un caracol en la última década por varias razones, entre ellas, que el costo del transporte de mercancías ha dejado de disminuir, las multinacionales han descubierto que la expansión global consume dinero y que los rivales locales a menudo se lo comen vivo, la actividad se está desplazando hacia los servicios que son más difíciles de vender a través de las fronteras: las tijeras se pueden exportar en contenedores, mientras que esto no es posible hacerlo con los peluqueros; la fabricación china se ha vuelto más autosuficiente, por lo que necesita importar

menos piezas. Además, la inversión, el comercio, los préstamos bancarios y las cadenas de suministro transnacionales se han ido reduciendo o estancado en relación con el PIB mundial. En este contexto, la globalización ha dado paso a una nueva era de lentitud a la que se le ha denominado *slowbalisation*. De esta manera, las políticas proteccionistas del presidente estadounidense Donald Trump llevaron a una “desglobalización”, en donde el comercio, la inversión y las cadenas transnacionales de suministro han disminuido.

Debemos destacar que los aranceles y las políticas proteccionistas que implantó el presidente Trump no son la excepción, sino la constante en la historia de ese país. La historia de la política económica en el siglo xx de Estados Unidos revela un país que impone aranceles cuando sus sectores se ven amenazados. Con ello, se contradicen las políticas neoliberales, como el libre comercio, de parte del país que ha sido la cuna del neoliberalismo. Saad-Filho (2005) ha observado que los países más desarrollados no llegaron a ser ricos mediante la aplicación rigurosa de las políticas neoliberales; los periodos de rápido crecimiento económico, tanto en países pobres como ricos, no han coincidido con el neoliberalismo, y las políticas asociadas con el rápido crecimiento económico en Latinoamérica (1930-1982), Asia del Este (1960-1998) y China (de 1978 hasta el presente) contradicen rotundamente las prescripciones del consenso de Washington en varios aspectos (Saad-Filho, 2005).

Considerando lo anterior, podemos advertir que las naciones más prosperas en la actualidad, destacando el caso de China y Estados Unidos, se han beneficiado de la globalización económica, pero al mismo tiempo han protegido sus industrias nacionales mediante aranceles y otras medidas que van en contra del libre comercio. Es decir, existe una globalización económica, transformacionista, de la cual ningún país se puede sustraer, pero al mismo tiempo los países pueden moldear sus políticas internas para insertarse en la economía global y, al mismo tiempo, favorecer a sus sectores productivos ante la competencia externa.

La política económica del gobierno de la Cuarta Transformación encabezada por Andrés Manuel López Obrador va en el sentido de mantener los acuerdos internacionales de libre comercio que se encuentran vigentes, pero al mismo tiempo se enfoca en una serie de políticas internas tendientes a reducir la desigualdad aumentando los salarios, los ingresos y el poder adquisitivo para fortalecer el mercado interno. De esta manera, se reduce la dependencia de políticas neoliberales (como los acuerdos de libre comercio)

para la prosperidad económica del país. Asimismo, se enfoca en el fortalecimiento del mercado interno para alentar el crecimiento económico del país mediante proyectos de infraestructura de largo alcance. El programa de Andrés Manuel López Obrador se enfoca en el robustecimiento del sector energético nacional como palanca del desarrollo económico para rescatar la industria nacional y promover un desarrollo hacia adentro. Paradójicamente, esta visión coincide con la del presidente estadounidense (Trump, en el momento de escribir este artículo) de buscar atraer y repatriar a las empresas estadounidenses que se encuentran en México y otros países de menores costos laborales, con el objetivo de crear empleos en Estados Unidos.

El enfoque dual de la globalización

Se puede analizar la globalización desde un enfoque dual: como un proceso que alienta la integración, pero también la fragmentación; es decir, se presenta un proceso que Rosenau ha denominado *fragmentación*. En primer lugar, se considera a la globalización como un proceso de integración económica. En este contexto, los Estados subnacionales se ven obligados a competir en busca de la atracción de inversión extranjera y a formar parte de cadenas productivas transnacionales para poder competir en los mercados internacionales. En segundo lugar, se observa la globalización como un proceso que ha fragmentado el poder del Estado generando al mismo tiempo diversos centros de poder que compiten entre sí. Se han creado nuevos centros de poder, algunos de los cuales han formado redes de interacción. En suma, se analiza la globalización como un proceso de integración, pero al mismo tiempo como una fuerza desintegradora. La globalización ha propiciado una nueva forma de gobernanza donde los actores locales han recuperado poder ante la desintegración del poder del Estado-nación.

No sólo el Estado-nación ha disminuido su poder e influencia en un entorno de globalización, sino que también este poder se ha fragmentado a diversos polos, entre ellos a empresas multinacionales y organismos internacionales, además de que ha conducido a la consolidación de otros actores hacia el interior de los Estados, entre los que destacan los gobiernos subnacionales y locales, los movimientos sociales y las organizaciones civiles (Rosenau, 2002; Held, 2004).

Considerando lo anterior, los Estados subnacionales están descubriendo que, debido a su poder económico y legitimidad social, son capaces de influir en las posiciones asumidas por los gobiernos federales sobre asuntos internacionales relevantes como comercio global, seguridad, derechos humanos o problemas ambientales (Cornago, 2006).

La fragmentación del poder de los Estados concentrado en los gobiernos centrales crea polos de poder paralelos en cuya nueva reconfiguración sobresalen diversos actores subnacionales, así como organismos no gubernamentales, lo cual conduce a una nueva forma de gobernanza, la cual se entiende como la participación de diversos actores en la formulación y negociación de acuerdos y políticas públicas. La gobernanza va más allá del gobierno e incluye a actores organizados de la sociedad, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, organizaciones empresariales, entre otros, los cuales se constituyen en actores importantes en la gobernanza nacional y regional; no obstante, lo anterior no implica que el Estado-nación esté en proceso de extinción, sino que ya no es el único actor exclusivo en las relaciones internacionales y en las decisiones respecto de problemas globales.

Como ha quedado en evidencia durante la renegociación del TLCAN, en Estados Unidos el poder político no está concentrado en el presidente de ese país, sino que hay además una serie de pesos y contrapesos que se oponen a las decisiones del titular del Poder Ejecutivo. Además, una serie de actores organizados de la sociedad civil, cámaras empresariales y organizaciones de productores desempeñaron un rol determinante en los resultados de las mesas de negociaciones del tratado. Durante el proceso de negociación, el presidente Trump amenazó en diversas ocasiones con abandonar el TLCAN, pero la Cámara de Comercio de Estados Unidos le advirtió de las terribles consecuencias de una eventual ruptura del tratado para ese país en términos de empleos, exportaciones, importaciones y cadenas de valor.

En este sentido, es pertinente subrayar que las relaciones internacionales van más allá de los Estados-nación. Se requiere observar a una serie de actores transnacionales que influyen en el curso de los eventos. La imagen predominante de las relaciones internacionales es la de una red de diversos actores vinculados a través de múltiples canales de interacción (Baylis, Owens y Smith, 2017).

Por tanto, es fundamental identificar una serie de actores relevantes en Estados Unidos a través de los cuales México puede promover su agenda y contrarrestar las políticas adversas.

La Cámara de Comercio de Estados Unidos es el *lobby* privado más importante de ese país, pues congrega alrededor de trescientas cámaras locales y tiene representación en cada uno de los estados de la Unión Americana. Respecto del TLCAN, esta cámara ha advertido que el comercio con Canadá y México es un eje impulsor significativo del crecimiento económico de Estados Unidos, y después de dos décadas es evidente que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha generado nuevas oportunidades sustanciales para los trabajadores, agricultores, consumidores y empresas de Estados Unidos.

De igual manera, reconoce que México y Canadá son, por mucho, los mayores mercados de exportación para Estados Unidos. Destacan que uno de los beneficios más importantes es que el comercio con Canadá y México sostiene 14 000 000 de empleos en Estados Unidos. La comunidad empresarial apoyó la oportunidad de modernizar el acuerdo y, durante las negociaciones del TLCAN, la Cámara de Comercio de Estados Unidos ha resaltado en diversos informes los beneficios del tratado para su país.

La aprobación del T-MEC recae en el Congreso estadounidense, el cual está compuesto por una Cámara de Senadores (cien miembros) y una Cámara de Representantes, que cuenta con cuatrocientos treinta y cinco miembros. De acuerdo con la constitución y las leyes secundarias estadounidenses, una vez renegociado el TLCAN (ahora T-MEC), éste tiene que ser ratificado por ambas cámaras (Destler, 2005). Por ser un tratado internacional, es competencia del Senado ratificarlo y, por ser un acuerdo que implica el tema comercial, le compete hacer lo propio a la Cámara de Representantes. En 1993, el TLCAN fue ratificado en la Cámara de Representantes, donde tuvo mayor oposición, por 234 votos a favor y 200 en contra; mientras que en el Senado fue ratificado por 61 votos a favor y 38 en contra.

En el caso del T-MEC, el Senado mexicano lo aprobó en junio de 2019 y ratificó algunas enmiendas solicitadas por Estados Unidos (especialmente en lo relativo al tema laboral) en diciembre de ese año. La Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó el nuevo T-MEC con 385 votos a favor y 50 en contra ese mismo mes. Luego, en enero de 2020, el Senado estadounidense aprobó el T-MEC con 89 votos a favor y 11 en contra, mientras que el Parlamento canadiense hizo lo propio en el periodo marzo-abril de 2020 en ambas cámaras.

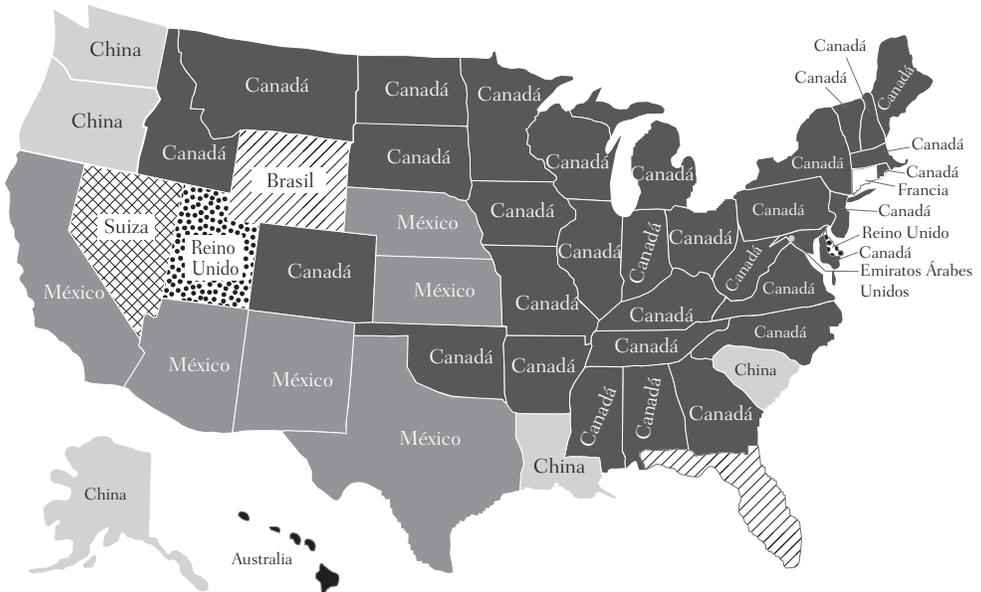
El Senado en particular representa los intereses de los Estados subnacionales y juega un rol importante en aprobación de los tratados internacionales.

De esta manera, dichos Estados tienen margen de maniobra para promover y defender sus intereses en la toma de decisiones respecto de los tratados comerciales internacionales, especialmente durante el proceso de ratificación una vez que los poderes ejecutivos los han negociado y firmado.

Finalmente, el T-MEC entró en vigor el 1° de julio de 2020, lo cual sirvió de marco para la reunión de los mandatarios de Estados Unidos y México, Donald Trump y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente, en Washington D.C. el 8 de julio. Ambos mandatarios destacaron la relevancia del acuerdo para reactivar la economía de la región en medio de los estragos generados por la Covid-19.

Estados Unidos depende del T-MEC para fomentar sus exportaciones a Canadá y México en sectores como la manufactura, la agricultura y otras industrias. De acuerdo con datos de 2017, Canadá ocupó el primer lugar para treinta y tres estados de Estados Unidos como su principal destino de exportación, mientras que siete estados de ese país (California, Texas, Arizona, Nuevo México, Kansas y Nebraska) tuvieron a México como su principal destino de exportaciones (véase el mapa 1) (Kiersz, 2017a, 2017b).

MAPA 1
PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACIÓN DE ESTADOS UNIDOS
POR ESTADO, 2018



FUENTE: Bob Bryan (2018).

Las exportaciones son una importante fuente de ingresos para los Estados subnacionales. Con excepción de Hawái, todas las entidades exportaron al menos 1000 MDD en bienes y servicios en 2019. La exportación más importante de cada estado revela el tipo de industrias que están en el centro de su economía. En muchos de ellos, las principales exportaciones son recursos naturales que sustentan gran parte de la economía. Por ejemplo, el carbón es el principal producto de exportación en estados como Pensilvania y Virginia Occidental, en donde la minería del carbón ha sido históricamente un sector económico importante. De igual manera, el petróleo crudo constituye la principal exportación en Dakota del Norte y Texas, estados que albergan gran parte de las reservas probadas del país.

En otros estados, la principal exportación representa la actividad productiva del estado. Por ejemplo, Michigan, sede de las tres grandes fabricantes de automóviles de Estados Unidos (General Motors, Ford y Fiat Chrysler), exportó principalmente 8300 MDD en piezas de automóviles en 2019. Asimismo, Washington, sede de la industria aeroespacial, incluyendo la empresa Boeing, exportó primordialmente aviones y partes de aviones en 2019.

En muchos casos, las importaciones de Estados Unidos derivan al final en exportaciones, ya que actualmente ese país está integrado profundamente por medio de cadenas de suministros internacionales y transfronterizas en lo relativo a partes, suministros, componentes y productos finales. Por ejemplo, el país del cual se originaron la mayor parte de las importaciones de Michigan en 2015 fue México, el cual provee a las automotrices Ford y General Motors de autopartes, equivalentes a miles de millones de dólares. Después del ensamblaje final, decenas de miles de autos son exportados de Michigan a Canadá, el principal destino de las exportaciones de este estado (Kiersz, 2017a).

Un análisis sobre el tamaño de las economías de los estados de Estados Unidos en 2015 revela que las entidades más ricas son diez: California, Texas, Nueva York, Florida, Illinois, Pensilvania, Ohio, Nueva Jersey, Carolina del Norte y Georgia, cuyas economías equivalen a la de algunos países; desde esta perspectiva, estos diez Estados subnacionales, si fueran países, se ubicarían entre las cincuenta mayores economías del mundo.

Los estados que más dependen del comercio con México, en el marco del TLCAN, son Texas y California. Si fuera un país, Texas sería la decimotercera economía del mundo, con un PIB de 1600 MDD. Económicamente, hay más en juego para Texas que para cualquier otro estado de la Unión Americana

en la relación con México. Por mucho, México es el socio comercial más importante de Texas. En 2015, este estado exportó bienes equivalentes a más de 92 000 MDD a México, más de lo que exportó de manera combinada a los siguientes diez países de sus principales destinos de exportación. Mientras que sus importaciones desde México fueron dos veces más que las provenientes de China. Los principales productos que exporta Texas son petróleo, computadoras y otros electrónicos, mientras que importa sobre todo petróleo crudo; es el estado que más exporta en Estados Unidos, siendo el monto total de esta actividad aproximadamente el 16 por ciento de su PIB subestatal, el más alto del país. Hacia 2017, Texas exportó 127 000 MDD en bienes y servicios a Canadá y México, mientras que el 72 por ciento de sus importaciones fueron insumos para producir bienes en ese año. De esta relación comercial dependen 948 900 empleos en Texas.

Por otra parte, California es el Estado subnacional más importante no sólo de Estados Unidos, sino de toda la región de América del Norte, en términos económicos y poblacionales. Si fuera un país, California sería la sexta economía del mundo con un PIB subestatal de 2746 MDD y con una población de 39 500 000 habitantes. En términos económicos, la siguen estados como Texas, Nueva York, Florida e Illinois en la Unión Americana. La prosperidad económica de ese estado depende de sus relaciones comerciales con el exterior, las cuales están ancladas a los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos, como el TLCAN. La Cámara de Comercio de California apoyó activamente la creación del TLCAN a principios de la década de 1990, el cual ahora que comprende una población de 489 500 000 personas en total en sus países miembros. En 2017, las exportaciones de bienes de California ascendieron a más de 525 460 MDD, mientras que las importaciones de bienes ascendieron a casi 614 020 MDD. México sigue siendo su mayor mercado de exportación, pues recibe el 15.5 por ciento de todas las exportaciones de este estado. Las de California a México ascendieron a 26 700 MDD en 2017. Las computadoras y los productos electrónicos, que representaron el 22 por ciento de todas sus exportaciones a México, siguen siendo las mayores exportaciones de este estado. Asimismo, las de equipos y maquinaria de transporte de California a México ascendieron a más de 5000 MDD; de igual manera, los productos químicos siguen siendo un sector de exportación importante.

Los sindicatos estadounidenses se opusieron al T-MEC en la última fase de su negociación. De acuerdo con estimaciones, la terminación del TLCAN

amenazaría 556 000 empleos en California. De hecho, de los 4 900 000 empleos en Estados Unidos que dependen del comercio con México, California tiene uno de cada diez.

Históricamente, ha existido una división de poderes real en Estados Unidos, ya que tiene un sistema político de pesos y contrapesos, tanto entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial como entre el gobierno central y los no centrales. En este sistema, la versión final del T-MEC no es decidida de manera unilateral por el Poder Ejecutivo, sino que tiene que ser aprobada por el Congreso en ambas cámaras debido a su carácter de tratado internacional en el ámbito comercial.

La renegociación exitosa del TLCAN, acordada con México y con Canadá en agosto y septiembre del 2018, respectivamente, significó un éxito para el presidente Trump y de su administración; incluso, el mismo presidente lo difundió como un compromiso de campaña cumplido, buscando aumentar su base política y electoral para el proceso electoral de 2020.

Antes de la ratificación del T-MEC, los legisladores del Partido Demócrata en la Cámara de Representantes solicitaron que se modificaran algunos capítulos, de manera particular, en el tema laboral. Hay una preocupación de los sindicatos estadounidenses, sector estrechamente vinculado con el Partido Demócrata por el cumplimiento de los derechos laborales en México, especialmente en lo referente a la libre sindicalización, prohibición del trabajo infantil y el aumento de los salarios de los trabajadores en México. Para ello, se creó la figura de inspectores laborales de Estados Unidos, que tendrán como objetivo vigilar el cumplimiento de estas disposiciones incluidas en el nuevo tratado.

Hacia una paradiplomacia transversal en la 4T

La relación económica de México con Estados Unidos es un asunto que domina la agenda de la relación bilateral y que es primordial para México. Es evidente la relación compleja entre estos países. De hecho, desde una perspectiva teórica, el enfoque de la interdependencia nos proporciona un marco para comprender esta relación. Por ejemplo, Velázquez (2011) destaca que factores como el TLCAN, las inversiones estadounidenses en México, el número creciente de mexicanos en Estados Unidos y la deuda mexicana

con bancos de Estados Unidos han contribuido a la intensificación de la interdependencia entre estos países. Asimismo, señala que “el volumen e intensidad de las interacciones económicas, políticas, sociales y culturales que se generan en la frontera de más de tres mil kilómetros ilustran la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores estatales y no estatales” (Keohane y Nye, citados por Velázquez, 2011).

De esta manera, en la relación México-Estados Unidos existe una serie de actores importantes que influyen y determinan el curso de los eventos. Por tanto, el gobierno de México, principalmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, el mismo Senado a través de sus comisiones y grupos de trabajo, y otras secretarías importantes en esta relación (Hacienda, Economía, Agricultura, entre otras) deberían identificar a estos actores y enfocar parte de los esfuerzos diplomáticos y paradiplomáticos para incidir en las relaciones internacionales con el país vecino en temas como el comercio, la migración y la seguridad.

La paradiplomacia es una alternativa a la diplomacia tradicional que conduce el gobierno central, mientras que los no centrales llevan a cabo la paradiplomacia. La diplomacia es la práctica de las relaciones internacionales conducida por representantes de los Estados; se enfoca en una serie de temas de alta política como la seguridad, la guerra, los tratados internacionales, entre otros. Por su parte, la paradiplomacia es conducida por representantes de los Estados subnacionales y está enfocada en temas de baja política, como promoción económica, educación, ciencia, tecnología, medio ambiente, entre otros, y no se opone a la diplomacia del gobierno central, sino que la complementa; sus esquemas de colaboración son mediante acuerdos de cooperación y memorandos de entendimiento, pero no mediante tratados internacionales.

Los Estados subnacionales participan en la toma de decisiones respecto de la política económica adoptada por los gobiernos nacionales, por ejemplo, en la negociación e implementación de los acuerdos comerciales internacionales. La paradiplomacia económica se refiere a la participación de los Estados subnacionales en actividades internacionales para promover sus intereses económicos, es decir, las exportaciones e importaciones, así como el turismo y la especialización de actividades productivas para atraer inversión extranjera.

El gobierno de México ha realizado esa clase de actividades para promover la ratificación del T-MEC en Estados Unidos. En febrero de 2019, el gobernador de Nebraska encabezó una misión comercial en México durante

la cual se reunió con el canciller Marcelo Ebrard; ambos coincidieron en la relevancia del T-MEC y se pronunciaron por su ratificación; asimismo, “reconocieron que el TLCAN ha impulsado la economía de Nebraska, la cual tuvo un crecimiento del 1289 por ciento desde la entrada en vigor del tratado. Más de 33 900 empleos en Nebraska dependen del comercio con México” (SRE, 2019).

A principios de marzo de 2019, el canciller Ebrard se reunió con el alcalde de Los Ángeles, California, Eric Garcetti, en su tercera visita de trabajo a México para profundizar la relación de esa ciudad con nuestro país. Los Ángeles es la ciudad que alberga el mayor número de mexicanos (1 300 000), de los cuales más de medio millón son nacidos en México. En 2017, nuestro país fue el primer destino de exportación para California, mientras que cerca del 40 por ciento de las exportaciones de California a México proviene del área metropolitana de Los Ángeles, Long Beach y Anaheim (Sánchez, 2019).

En marzo de 2019, la embajadora de México en Estados Unidos, Martha Bárcena, promovió la ratificación del T-MEC ante el Congreso estadounidense y, posteriormente, se reunió con el gobernador del estado de Arizona Doug Ducey; en la reunión, Martha Bárcena y el gobernador pidieron aprobar el T-MEC e instaron a los legisladores estadounidenses a hacer lo mismo con el acuerdo comercial. La embajadora enfatizó los lazos estrechos entre los dos países en Phoenix, Arizona. México es el mayor socio comercial de Arizona, y Canadá es el tercero después de China. La relación comercial de Arizona con los dos países de América del Norte en 2018 fue de 20 400 MDD; Ducey advirtió que el acuerdo debía ser aprobado en 2019 para evitar que interviniera la política en las elecciones presidenciales de 2020.

Comentarios finales

En el marco de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, México debe promover sus intereses no solamente ante el Poder Ejecutivo del gobierno central, sino que también se debe enfocar en la relación con el Poder Legislativo (Senado, Cámara de Representantes), además de identificar a los actores subnacionales en Estados Unidos, buscar que sean sus aliados y que compartan objetivos en común; por ejemplo, a los Estados subnacionales con los que más vínculos comerciales tiene. Como hemos mencionado, México

es el primer destino de las exportaciones de seis estados, además, es el segundo socio comercial de veintitrés estados y el tercero para cuatro más de la Unión Americana.

Asimismo, es pertinente realizar un mapeo de los actores privados transnacionales más importantes en Estados Unidos, tales como cámaras de comercio, sindicatos y organizaciones de productores (agrícolas e industriales). Por ejemplo, las cámaras de comercio y organizaciones empresariales (U.S. Chamber of Commerce, Business Roundtable, entre otras); las industrias que más se han beneficiado del TLCAN (automotriz); particularmente, actores locales del estado de Michigan, que tiene una actividad preponderante en esta industria. Identificar a los estados que exportan granos a Estados Unidos (Iowa, Nebraska, Missouri y Kansas) y establecer con ellos relaciones paradiplomáticas.

Vivimos en una etapa sin precedentes en la era de la globalización económica, por lo que es imposible sustraerse a estas dinámicas globalizadoras; sin embargo, es necesaria una política económica interna que se dirija al fortalecimiento del mercado interno mediante el aumento de los ingresos y salarios. Es prioritario para México mantenerse en los acuerdos comerciales vigentes, pero al mismo tiempo tiene que explorar una diversificación comercial para reducir su dependencia económica ante Estados Unidos.

Debido a la gran dependencia comercial y económica de México con Estados Unidos, la gran lección es redirigir sus relaciones comerciales hacia otros países y regiones, lo cual es factible que se concrete en el largo plazo. A México le conviene que se mantenga el T-MEC debido a la concentración de su comercio con Estados Unidos; sin embargo, las presiones de éste para proteger sus sectores productivos y su afán en reducir el déficit comercial contribuyen a que nuestro país busque disminuir su dependencia.

La transición política democrática en México presenta una oportunidad para reformular la agenda bilateral con Estados Unidos, que se ha deteriorado justamente desde el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. Los temas de comercio, seguridad y migración definirán el tipo de relación entre ambos países, aunque generan fricciones, pero pueden representar una oportunidad de reformular la agenda bilateral y reforzar la relación con Estados Unidos fomentando la cooperación bilateral en seguridad y migración, al tiempo que se busca la diversificación comercial y el fortalecimiento del mercado interno.

Fuentes

BAYLIS, JOHN, PATRICIA OWENS y STEVE SMITH, eds.

2017 *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

BROWN, DOUGLAS M.

2013 “The North American Free Trade Agreement: The Limits of Integration”, en J. Loughlin, J. Kincaid y W. Swenden, eds., *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*. Nueva York: Routledge.

BRYAN, BOB

2018 “One Map Shows Why Trump’s Trade Fight with Canada Could End in Disaster”, *Business Insider*, 12 de junio, en <<https://www.businessinsider.com.au/trump-trudeau-trade-fight-map-canada-exports-to-us-2018-6>>, consultada en agosto de 2019.

CALIFORNIA CHAMBER OF COMMERCE

2018 “North American Free Trade Agreement”, en <<https://advocacy.calchamber.com/international/trade/nafta/>>, consultada en octubre de 2018.

CORNAGO, NOE

2006 “Paradiplomacy as International Custom: Sub-national Government and the Making of New Global Norms”, *Global Norms for the Twenty-First Century* 67, no. 81: 67-81.

DESTLER, I. M

2005 *American Trade Politics*. Massachusetts: Institute for International Economics.

DONNAN, SHAWN, ANDREW MAYEDA, JENNY LEONARD

y JEREMY C. F. LIN

2018 “Trump’s ‘Historic’ Trade Deal: How Different Is It from Nafta?”, *Bloomberg*, 2 de octubre.

D'URBINO, LUCA

2019 "Slowbalisation. The Steam Has Gone Out of Globalization", *The Economist*, 24 de enero, en <<https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation>>.

HARVEY, DAVID

2007 *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

HELD, DAVID

2004 *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*. Londres/Nueva York: Routledge.

JARDÓN, EDUARDO

2018 "México tiene 400 mil 'ninis' menos que en 2014", *El Financiero*, 26 de enero.

KAISER, ROBERT

2005 "Sub-state Governments in International Arenas: Paradiplomacy and Multi-level Governance in Europe and North America", en Stéphane Paquin y Guy LaChappelle, eds., *Mastering Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies*. Nueva York: Routledge, 90-103.

KIERSZ, ANDY

2017a "3 Maps Show Why NAFTA is so Important to the U.S.", *Business Insider*, 21 de noviembre, en <<http://www.businessinsider.com/3-maps-show-why-nafta-is-important-2017-11>>, consultada en diciembre de 2017.

2017b "This is Every US State's Biggest Trading Partner", World Economic Forum, 16 de noviembre, en <<https://www.weforum.org/agenda/2017/11/this-is-every-us-states-most-important-trading-partner/>>, consultada en octubre de 2018.

KINCAID, JOHN

1999 "The International Competence of US States and their Local Governments", en Francisco Aldecoa, ed., *Paradiplomacy in Action*:

the Foreign Relations of Subnational Governments. Londres/Nueva York: Routledge.

LECOURS, ANDRÉ

2008 *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Países bajos: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

LOVELACE, BERKELEY

2018 “GOP Texas Governor to Trump: US needs NAFTA as Part of a ‘Reasonable Trade Policy’”, *CNBC Markets*, 10 de julio, en <<https://www.cnbc.com/2018/07/10/gop-texas-gov-greg-abbott-to-trump-america-needs-nafta.html>>, consultada en septiembre de 2018.

MICHIE, JONATHAN, ed.

2011 *The Handbook of Globalisation*. Londres: Edward Elgar Publishing.

MILLER, CLAIRE CAIN

2016 “The Long-Term Jobs Killer Is Not China. It’s Automation”, *The New York Times*, 21 de diciembre.

PAQUIN, STÉPHANE

2010 “Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared”, *The Hague Journal of Diplomacy* 5, nos. 1-2: 173-197.

RIOUX OUMET, HUBERT

2015 “From Sub-state Nationalism to Subnational Competition States: The Development and Institutionalization of Commercial Paradiplomacy in Scotland and Quebec”, *Regional & Federal Studies* 25, no. 2: 109-128.

ROBERTS, KEN

2018 “In Top 10 U.S. Exports for 2017, 3 Countries Keep Popping Up: China, Canada and Mexico”, *Forbes*, 28 de febrero, en <<https://www.forbes.com/sites/kenroberts/2018/02/28/in-top-10-u-s-exports->

for-2017-three-countries-keep-popping-up-china-canada-and-mexico/#44dca46060d3>, consultada en octubre de 2018.

ROGERS, JESSE, BRENDAN LACERDA y MARK ZANDI

2017 “The Anatomy of a NAFTA Deal”, *Moody’s Analytics*, en <<https://www.economy.com/mark-zandi/documents/2017-11-17-NAFTA.pdf>>.

ROSENAU, JAMES N.

2006 *The Study of World Politics: Volume 1: Theoretical and Methodological Challenges*. Londres: Routledge.

2002 “Governance in a New Global Order”, en David Held y Anthony McGrew, eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 70-86.

SAAD-FILHO, A.

2005 “From Washington Consensus to Post-Washington Consensus: Neoliberal Agendas for Economic Development”, en A. Saad-Filho, *Neoliberalism: A Critical Reader*. Londres: Pluto Press, 113-119.

SÁNCHEZ, ENRIQUE

2019 “Se reúne Ebrard con el alcalde de Los Ángeles”, *Excélsior*, 6 de marzo, en <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/se-reune-ebard-con-el-alcalde-de-los-angeles/1300351>>, consultada en agosto de 2019.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)

2019 “México y Nebraska estrechan relación”, 15 de febrero, en <<https://www.gob.mx/sre/es/articulos/mexico-y-nebraska-estrechan-relacion-191046?idiom=es>>, consultada en agosto de 2019.

STEBBINS, SAMUEL, GRANT SUNESON y EVAN COMEN

2020 “Planes, Phones and Automobiles: These are the Top-selling Products from each State in the US”, *USA Today*, 3 de septiembre.

VELÁZQUEZ FLORES, RAFAEL

2011 “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades”, *Norteamérica*, *Revista Académica del CISAN*, UNAM año 6, no. 2: 85-113.

WILSON, CHRISTOPHER

2018 “A NAFTA Update for the Border Region”, Woodrow Wilson Center for International Scholars, 18 de agosto, en <<https://www.wilsoncenter.org/article/nafta-update-for-the-border-region>>, consultada en noviembre de 2018.

2011 “Working Together: Economic ties between the United States and Mexico”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, en <<https://www.wilsoncenter.org/publication/working-together-economic-ties-between-the-united-states-and-mexico>>.