

PARADIPLOMACIA ECONÓMICA EN AMÉRICA DEL NORTE: DEL TLCAN AL T-MEC

*Roberto Zepeda Martínez**

Introducción

Donald Trump ganó la presidencia de Estados Unidos con un discurso antimigrante y contrario al libre comercio, según el cual los tratados que lo formalizan se traducen en pérdida de empleos para los trabajadores estadounidenses y hay que cancelarlos, como lo hizo con el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership, TPP),¹ o bien, renegociarlos como en el caso del TLCAN.

Ciertamente, los estados de la zona industrial (Wisconsin, Michigan, Indiana, Illinois, Ohio y Pensilvania) han sido afectados por la globalización y la automatización o robotización generada por la innovación tecnológica aplicada a los procesos productivos. Los trabajadores blancos, de baja calificación, han visto un panorama desalentador en las últimas décadas, enfrentando el éxodo de empleos a zonas no sindicalizadas del territorio estadounidense y a países con menores costes laborales.

El número de empleos en el sector manufacturero cayó de 19.5 millones en 1979 a 11.5 millones en 2010; luego hubo una ligera recuperación y alcanzó los 12.3 millones en 2016. Según la Ball State University, aproximadamente el 13 por ciento de las pérdidas en el periodo 2000-2010 se debe al libre comercio y el resto, a la automatización (Miller, 2016).

El TLCAN no fue la panacea para el desarrollo económico de México. Si bien ayudó al aumento de las exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá, no propulsó una dinámica que contribuyera a aliviar los problemas sociales,

* Investigador adscrito al Área de Estudios de la Integración del CISAN, UNAM; <rzepeda@unam.mx>.

¹ Actualmente Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP o TPP-11).

como la desigualdad, la pobreza ni los altos niveles de marginación social y violencia extendida en la mayoría del territorio; sin embargo, debido a las condiciones de dependencia de nuestra economía respecto de la estadounidense, habría resultado muy dañina, en el corto plazo, una ruptura del TLCAN. Alrededor del 80 por ciento de las exportaciones de México se envían a Estados Unidos, y aproximadamente la mitad de sus importaciones provienen de ese país, además de que es su principal inversionista.

Aunado a lo anterior, el sector automotriz, uno de los más activos en los últimos años, depende de las cadenas productivas de valor, las cuales han significado mayor competitividad y han convertido a América del Norte en una de las plataformas manufactureras más dinámicas del mundo. México se ha beneficiado de estos procesos, ya que ha atraído gran parte de la producción de automóviles y de autopartes, la cual se ha trasladado desde Canadá y Estados Unidos.

Paradiplomacia económica

Cada vez más, los estados subnacionales se involucran 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; en este sentido, la paradiplomacia económica es la participación de dichos estados en actividades internacionales para promover sus intereses en la materia, es decir, las exportaciones, importaciones, el turismo y la especialización de actividades productivas con miras a atraer inversión extranjera.

Lecours distingue tres capas de la paradiplomacia; la primera se refiere a cuestiones económicas: los gobiernos subnacionales trabajan en pos de una presencia internacional con el propósito de atraer inversión extranjera, empresas internacionales a la región y explorar nuevos mercados para sus exportaciones. La segunda involucra cooperación cultural, educativa, técnica, tecnología y otras, mientras que la tercera implica consideraciones políticas (Lecours, 2008: 2-3).

Hablando de la acción paradiplomática de los gobiernos subnacionales en Estados Unidos, Kaiser (2005) argumenta que el nivel de participación internacional está relacionado con el grado de integración de las economías

regionales en los mercados mundiales. Esto significa que las entidades subnacionales de Estados Unidos han intensificado esas actividades en paralelo con una creciente competencia global. Esta situación se observa, de manera más relevante, en aquellos estados federales cuyas economías regionales dependen fuertemente de mercados de exportación, en los cuales las industrias basadas en la innovación científica y alta tecnología cumplen un papel importante. Tales industrias, por ejemplo, la biotecnología, las telecomunicaciones, la farmacéutica, etc., se han internacionalizado rápidamente en años recientes debido, sobre todo, a la globalización de los mercados y las tecnologías.

Paquin (2010) sostiene que los actores subestatales han cobrado conciencia de que su poder político y su soberanía —en otras palabras, su capacidad para formular y aplicar políticas públicas— están sujetas a negociaciones en foros multilaterales, fenómeno que se magnifica en Europa, por el proceso de integración continental, y en América del Norte por el TLCAN. Por tanto, ha habido un aumento significativo, desde los años sesenta, en el número de actores subestatales participando activamente en cuestiones internacionales.

Kincaid (2013) advierte el importante papel de los gobernadores de Estados Unidos en la ratificación de los acuerdos de libre comercio signados por el gobierno central. Por ejemplo, cuarenta de ellos fueron notablemente activos apoyando los esfuerzos del presidente Bill Clinton para obtener la aprobación del TLCAN en el Congreso, en 1993, y casi la misma cantidad en la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1994.²

Las actividades internacionales de Quebec tienen características de paradiplomacia económica, considerando su apoyo a los acuerdos de libre comercio signados por Canadá. Rioux Ouimet (2015) observa que los dos partidos que han gobernado la provincia, el Quebequense (PQ) y el Liberal de Quebec (PLQ) apoyaron el TLC en 1988 y el TLCAN en 1994 sobre la base del “nacionalismo de libre comercio”, argumentando que esto emanciparía a Quebec de su dependencia del comercio interprovincial.

² Durante el debate del GATT, también hubo un intenso cabildeo sobre la representación de los estados en los procesos de resolución de disputas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el cumplimiento de Estados Unidos de las resoluciones de ese organismo, que podrían requerir el desplazamiento de la ley estatal. Los funcionarios de gobierno de ese país no lograron colocar toda su agenda, pero lograron muchas concesiones y compromisos, entre ellos, la consulta federal regular con funcionarios estatales y atención continua a preocupaciones de los gobiernos estatales y locales (Kincaid, 2013).

Por su parte, Cornago (2010) advierte que los procesos de integración económica han pavimentado la internacionalización de los gobiernos subnacionales y que el caso europeo contrasta fuertemente con el de América del Norte. Aunque son muy diferentes, en cuanto a naturaleza y alcance, el TLCAN también provocó una movilización subnacional significativa en Estados Unidos, México y Canadá. Asimismo, los gobiernos subestatales han visto con preocupación la erosión de su autonomía dentro de los esquemas subcontinentales de liberalización comercial y de inversiones.

Las provincias canadienses y los estados de la Unión Americana han sido activos en denunciar las graves intromisiones de la OMC en áreas de jurisdicción subnacional. Sus continuas quejas sobre la afectación de las competencias constitucionales han provocado que el gobierno federal les reconozca su papel en el comercio mundial. Como resultado, dichos estados y provincias están descubriendo que —dado su poder económico y legitimidad social— son capaces de influir en la postura del gobierno federal sobre asuntos internacionales relevantes, tales como el comercio mundial, la seguridad, derechos humanos o problemas ambientales (Cornago, 2010).

Brown (2013) resalta que, si bien la integración económica y comercial ha conferido más influencia en la toma de decisiones a los gobiernos subnacionales, también es claro que no se han empoderado en términos constitucionales para asumir esa tarea. Los gobiernos estatales y locales (incluyendo a sus cabilderos) se vieron muy involucrados por la administración estadounidense en la negociación e implementación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (Canada-US Free Trade Agreement, CUFTA, por sus siglas en inglés)³ y TLCAN, y los intereses de los estados indirectamente continúan canalizándose a través del Congreso.

En Canadá, diversas decisiones judiciales les han otorgado facultades a las provincias para decidir sobre la puesta en práctica de tratados internacionales que afecten sus jurisdicciones. Paquin (2010) subraya que, en ese país, la conclusión de dichos instrumentos ha seguido dos pasos fundamentales: primero, su concreción, es decir, su negociación, firma y ratificación; y, segundo, su implementación. La primera etapa corresponde exclusivamente al gobierno federal, mientras que la segunda, es decir, la adopción de medidas legislativas necesarias para la aplicación de un tratado como

³ En lo sucesivo, se denominará a este acuerdo ALC.

una cuestión de derecho interno, involucra tanto al gobierno federal como a los provinciales.

En México, la paradiplomacia de los estados fue limitada durante el periodo del TLCAN, aunque a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se promovió este tratado entre actores importantes de Estados Unidos. Por ejemplo, en julio de 2017, el entonces presidente de la Conago y jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, participó en la Cumbre de la Asociación Nacional de Gobernadores (National Governors Association, NGA), realizada en Rhode Island. Durante la sesión, destacó el compromiso de los gobernadores de México para defender los intereses de las empresas y los trabajadores mexicanos en las renegociaciones del TLCAN, y pidió una Norteamérica integrada y sin aranceles. Además, en octubre de ese mismo año, se reunió con el presidente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, Thomas J. Donohue, y advirtió que, en materia de libre comercio, la Conago aspiraba a un TLCAN renovado, con reglas actualizadas y una más firme cooperación trilateral.

Durante la renegociación, el primer ministro Justin Trudeau y los *premiers* de las provincias canadienses encabezaron actividades paradiplomáticas para promover los beneficios del tratado, y visitaron las entidades de Estados Unidos con las que tienen una mayor integración comercial. Canadá es el destino principal de 33 estados de la unión americana y Michigan es su socio más importante en una relación comercial impulsada por la industria automotriz y energética.

Como hemos visto, la participación de los gobiernos subnacionales de Estados Unidos y Canadá, y, en menor medida, de México, en las negociaciones internacionales ha cobrado relevancia en las últimas décadas, especialmente durante las del ALC y el TLCAN, así como en la renegociación de este último. Aunque no tienen facultades constitucionales explícitas para negociar y firmar acuerdos internacionales, las provincias tienen el poder de implementar aquellos acuerdos que afecten áreas de su jurisdicción, mientras que en Estados Unidos, los estados subnacionales tienen margen de maniobra en la ratificación de los acuerdos internacionales que les compete a los poderes legislativos mediante su participación y cabildeo en comités del Congreso.

El TLCAN desde la visión de Trump

Para Donald Trump, el TLCAN ha sido el peor tratado comercial en la historia de su país, por lo que, una vez en el poder, ordenó su renegociación, la cual inició en agosto de 2017. El representante comercial de Estados Unidos y encargado del proceso de renegociación advirtió que uno de los objetivos era reducir el déficit comercial con sus vecinos y socios. Uno de sus argumentos fue justamente el déficit comercial con México, que equivale a poco más de 60 mil millones de dólares, lo cual ha significado pérdida de empleos en el sector manufacturero.

Sin embargo, se soslayaba deliberadamente que, de acuerdo con cifras de la U.S. Chamber of Commerce (citadas en California Chamber of Commerce, 2017a), y de instituciones académicas y de investigación, en Estados Unidos dependían del TLCAN alrededor de cinco millones de empleos netos, hablando de la relación comercial con México, y poco más de 9 millones de la que existe con Canadá; es decir, casi catorce millones en total. Estos datos incluyen los empleos perdidos por efecto del propio instrumento.

Por otra parte, como se dijo al principio, la mayor parte de estos últimos son consecuencia de la innovación tecnológica aplicada a los procesos productivos y al éxodo de millones de puestos de trabajo hacia a China a partir de 2001, cuando ésta se adhirió a la OMC.

La relevancia del TLCAN desde un enfoque subnacional

El análisis de los resultados del TLCAN en Estados Unidos desde un enfoque subnacional revela que los estados más vulnerables, considerando el porcentaje de sus exportaciones totales hacia los dos socios comerciales del TLCAN, son Dakota del Norte (el 84 por ciento), Michigan (el 65 por ciento), Dakota del Sur (el 62 por ciento), Misuri (el 56 por ciento) y Ohio (el 52 por ciento). Respecto del monto total de exportaciones, los más dependientes son Texas, California, Michigan, Ohio, Illinois, Indiana, Nueva York, Pensilvania, Tennessee y Arizona, los cuales enviaron a Canadá y México más de diez mil millones de dólares en 2017. Sobresale Texas, pues exportó más de ciento doce mil millones de dólares a ambos países en ese mismo año (véase el cuadro 1).

La relación comercial con México es una de las más importantes para Estados Unidos, ya que es su tercer socio comercial después de China y

Canadá; es el segundo destino para las exportaciones y también el segundo origen de sus importaciones. De acuerdo con datos recientes, México es el principal receptor de exportaciones de seis estados: California, Texas, Arizona, Nuevo México, Kansas y Nebraska (mapa 1), el segundo de veintidós estados y el tercero para cinco; es decir, treinta y tres entidades tienen a nuestro país entre sus tres principales socios comerciales (Friedman y Shapiro, 2017).

CUADRO 1
EXPORTACIONES Y EMPLEOS VINCULADOS A LA RELACIÓN COMERCIAL
DE ESTADOS UNIDOS CON CANADÁ Y MÉXICO, POR ESTADO (2017)

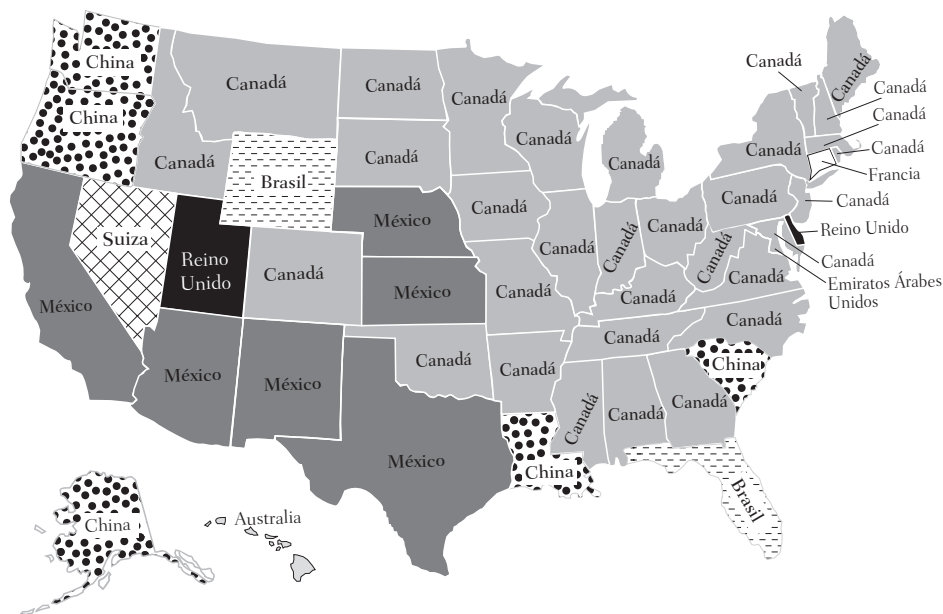
<i>Estado</i>	<i>Exportaciones en dólares estadunidenses</i>	<i>Porcentaje que representa</i>	<i>Empleos vinculados a ese comercio</i>
Alabama	6 729 644 064	33	173 700
Alaska	520 929 964	12	26 200
Arizona	10 397 691 885	47	236 000
Arkansas	1 848 683 352	32	105 500
California	41 444 191 579	25	1 513 800
Carolina del Norte	9 344 097 635	31	390 700
Carolina del Sur	5 591 082 995	18	180 500
Colorado	2 398 450 265	32	225 300
Connecticut	2 693 193 007	19	157 800
Dakota del Norte	3 500 887 562	84	33 000
Dakota del Sur	753 787 114	62	39 500
Delaware	685 692 124	15	38 900
Florida	6 280 625 143	12	754 900
Georgia	9 363 021 878	26	395 500
Hawaii	72 865 753	6	60 900
Idaho	1 174 555 137	24	61 400
Illinois	25 339 803 968	42	526 400
Indiana	16 367 063 521	47	253 500
Iowa	5 657 232 182	47	138 400
Kansas	3 650 775 585	36	120 100
Kentucky	9 712 270 811	33	161 200
Luisiana	8 366 375 533	17	163 000

CUADRO 1
(continuación)

<i>Estado</i>	<i>Exportaciones en dólares estadunidenses</i>	<i>Porcentaje que representa</i>	<i>Empleos vinculados a ese comercio</i>
Maine	1 396 235 882	49	55 600
Maryland	1 865 187 878	20	246 600
Massachusetts	5 497 262 550	21	311 800
Michigan	35 521 184 708	65	366 900
Minesota	6 387 591 448	33	247 500
Misisipi	3 220 806 685	31	103 400
Misuri	7 780 972 730	56	250 400
Montana	650 803 960	48	41 900
Nebraska	2 672 091 141	42	87 600
Nevada	1 872 077 536	19	112 800
Nueva Hampshire	997 384 902	24	58 900
Nueva Jersey	8 930 369 676	29	365 900
Nueva York	15 574 174 219	21	836 600
Nuevo México	1 693 375 346	47	66 900
Ohio	25 526 205 076	52	463 200
Oklahoma	1 931 283 903	39	123 400
Oregon	2 461 861 705	11	154 000
Pensilvania	13 616 769 734	37	513 300
Rhode Island	735 209 841	32	43 200
Tennessee	13 155 514 913	42	261 300
Texas	112 539 315 942	48	970 900
Utah	2 059 996 479	17	121 300
Vermont	1 314 314 536	44	29 600
Virginia	3 972 826 853	24	341 700
Virginia Occidental	1 715 380 064	34	57 100
Washington	8 931 647 696	11	276 300
Wisconsin	9 641 057 484	46	249 600
Wyoming	223 773 443	20	21 500

FUENTES: Cuadro elaborado por el autor, con datos de la North American Economic Alliance (s.a.) y Business Roundtable (2017).

MAPA 1
 PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACIÓN EN ESTADOS UNIDOS
 POR ESTADO (2017)



FUENTE: Kiersz (2017).

Cabe resaltar que los cuatro estados fronterizos de Estados Unidos representan el 25 por ciento de su PIB nacional; de hecho, California sería la sexta economía del mundo, y Texas, la décimocuarta. Además, México ocupa el primer lugar como origen de las importaciones de Michigan. Lo anterior se deduce de las cadenas de suministro integradas en varios sectores, destacando el automotriz. Es decir, México tiene un papel importante en la prosperidad económica y la creación de decenas de miles de empleos en estos estados.

Los principales productos que exporta Estados Unidos son aeronaves, gasolina, vehículos de motor, partes de vehículos de motor y microchips de computadoras. China es el principal destino de las aeronaves, mientras que México lo es de la gasolina (el 27 por ciento), seguido por Canadá (el 11 por ciento). La mayoría de los vehículos de motor se dirigen a Canadá, China, Alemania y México, y las partes de vehículos, a Canadá (el 38 por ciento) y México (el 36 por ciento). Los microchips de computadora se envían principalmente a México y China, que concentran el 41 por ciento (Roberts, 2018).

Los productos que exportan los seis estados subnacionales de Estados Unidos que tienen a México como su principal destino de exportaciones son los siguientes: California y Arizona exportan principalmente aeronaves (7 142 y 2 178 millones de dólares [mdd] respectivamente), Texas envía petróleo refinado (26 365 mdd) y Nuevo Mexico, en primer lugar, electrónicos (714 mdd). Estados Unidos exporta principalmente aviones, y la empresa Boeing es relevante en este sector; su fábrica principal, ubicada en Everett, Washington —el edificio más grande del mundo en volumen— genera a ese estado exportaciones valuadas en 41 800 millones de dólares destinadas al sector aeroespacial. Asimismo, los aviones son los principales productos de exportación para otros cinco estados de la lista anterior: Washington, Kentucky, California, Florida, Carolina del Sur y Georgia, los cuales se encuentran en la lista de los 10 que más exportan, con rangos que van desde 41 800 millones de dólares en el caso de Washington a los 5 800 millones en el de Georgia (Desjardins, 2018).

Por otra parte, estados como Texas y Luisiana son, principalmente, exportadores de petróleo refinado. Mientras que Nueva York exporta, sobre todo diamantes, y Nevada, oro, Iowa exporta mayormente maíz; Nebraska y Colorado, carne de res, Michigan exporta camiones; Wisconsin, aviones; Illinois, gasolina, y Pensilvania, carbón. Cuanto más pequeño es el estado, más posibilidades tiene de especializarse en un tipo de bien no ordinario. Por ejemplo, en 2017, Dakota del Sur exportó 91 millones de dólares en residuos de destilería, subproducto de los procesos de elaboración de cerveza, muy usado en la fabricación de alimentos para animales (mapa 2).⁴

De acuerdo con un reporte de Rogers *et al.* (2017), una ruptura del TLCAN habría tenido diversos impactos regionales en Norteamérica. Por ejemplo, en Estados Unidos, la región del medio oeste industrial, en particular la de los Grandes Lagos, depende económicamente del tratado, lo mismo que los estados enfocados en la manufactura automotriz, como Michigan, Ohio, Indiana e Illinois, y los exportadores de granos y de ganado como Dakota del Sur, Iowa y Nebraska. La inversión transfronteriza en automóviles, acero, maquinaria y agricultura es un motor fundamental de las economías del Medio Oeste, por

⁴ Lo que más exporta Wyoming es el carbonato de sodio, utilizado para fabricar vidrio, papel, jabones y detergentes. Tan sólo en 2017 exportó 842 millones de dólares. Rhode Island, por su parte, exportó 187 millones de dólares en desechos de hierro y acero, y Maine registró 326 millones de dólares de exportaciones de langostas (Desjardins, 2018).

aunque los estados del Norte que comparten frontera con Canadá tienen una fuerte relación comercial con ese país (Rogers *et al.*, 2017).

En cuanto a Canadá, una fractura del TLCAN habría afectado al país entero, en particular a Ontario, sede de la industria automotriz canadiense; Alberta, Saskatchewan y Manitoba, cuyas economías se basan en los sectores energético y agrícola, dependen enormemente de la relación con Estados Unidos en el marco del tratado. El crecimiento y la prosperidad económica, generadores de miles de empleos en estas provincias, están supeditados a la relación con su vecino del Sur y acelerados por el tratado comercial. Además, la demanda de petróleo crudo y gas natural de Estados Unidos sería un duro golpe a la industria energética concentrada en Alberta, Saskatchewan, así como Terranova y Labrador.

Gobernanza multinivel

Rosenau (2002) observa que los problemas globales están regidos por un sistema bifurcado, en el cual existen dos mundos en la política global: el primero, basado en un esquema interestatal integrado por Estados y sus respectivos gobiernos nacionales, ha dominado durante mucho tiempo el curso de los acontecimientos; el segundo, proviene de un sistema multicéntrico constituido por diversos tipos de colectividades, surgido recientemente como una fuente rival de autoridad, conformado por actores que algunas veces cooperan y otras compiten, pero que continuamente interactúan con el sistema estadocentrista.

Considerando lo anterior, los estados subnacionales están descubriendo que, debido a su poder económico y legitimidad social, son capaces de influir en las posturas de los gobiernos federales sobre asuntos internacionales relevantes, como comercio global, seguridad, derechos humanos y medio ambiente (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 (ONG), lo cual conduce a una forma de gobernanza. La gobernanza se entiende como la participación de diversos actores en la formulación y negociación de acuerdos y políticas públicas; va más allá del gobierno e incluye a actores organizados de la sociedad, ONG, empresas transnacionales, organizaciones em-

presariales, 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 este en proceso de extinción, sino que ya no es el único actor exclusivo en las relaciones internacionales y en las decisiones respecto a problemas globales.

En este tenor, la renegociación del TLCAN pone de relieve que el poder político no está concentrado en el presidente de Estados Unidos, sino que hay 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, así como cámaras empresariales, entre otros actores no gubernamentales, jugaron un papel decisivo en el rumbo de las negociaciones. Durante ese proceso, cuando Donald Trump afirmaba que lo mejor era salirse del TLCAN, la Cámara de Comercio de Estados Unidos, el núcleo cabildero privado más importante de ese país, le advirtieron sobre las terribles consecuencias de hacerlo.

En un comunicado, dicha cámara manifestó que el comercio con Canadá y México es un eje impulsor significativo del crecimiento económico de Estados Unidos, y con un historial de dos décadas por examinar, era evidente que el TLCAN había generado nuevas oportunidades sustanciales para los trabajadores, agricultores, consumidores y empresas de Estados Unidos (California Chamber of Commerce, 2017b).

Agrega que más de 125 mil pequeñas y medianas empresas exportan a nuestro país y Canadá, y estas naciones son, por mucho, los mayores mercados de exportación para la Unión Americana. Lo más importante es que el comercio con Canadá y México sostiene catorce millones de empleos en Estados Unidos (California Chamber of Commerce, 2017a, 2017b). La comunidad empresarial apoyó la oportunidad de modernizar el acuerdo, incluyendo, como se aprecia, a la mencionada cámara, la cual publicó en mayo de 2017 una actualización de su informe sobre los beneficios del instrumento para Estados Unidos. A continuación, se describen algunos de aquéllos:

- El comercio con Canadá y México genera casi catorce millones de puestos de trabajo en Estados Unidos, de los cuales casi cinco millones están respaldados por el aumento del comercio generado por el TLCAN.
- La expansión comercial alentada por el tratado apoya decenas de miles de puestos de trabajo en cada uno de los cincuenta estados y más de cien mil en diecisiete de ellos.

- Desde su entrada en vigor, el intercambio con Canadá y México casi se ha cuadruplicado a 1.3 billones de dólares; ambos compran más de un tercio de las exportaciones totales de bienes y mercancías de Estados Unidos.
- El TLCAN ha sido benéfico para los agricultores y ganaderos locales, ya que ha contribuido a aumentar un 350 por ciento las exportaciones agrícolas hacia Canadá y México.
- Canadá y México son los dos principales destinos de exportación de las medianas y pequeñas empresas estadounidenses; en 2014, por ejemplo, más de 125 000 de estas empresas exportaron sus bienes y servicios a esos países (California Chamber of Commerce, 2017b).

Aunado a lo anterior, en todo sistema federal descentralizado, los gobiernos subnacionales cumplen una función importante en la ratificación de los acuerdos internacionales negociados por el titular del Poder Ejecutivo del gobierno central. Por su naturaleza, el tratado debe ser ratificado por el Senado, debido a que es un instrumento internacional, y por la Cámara de Representantes, por ser de tipo comercial. En este proceso de ratificación, los senadores representan a los estados de manera equitativa (dos senadores por entidad) y su papel es decisivo. Si la mayoría de los Estados subnacionales se benefician en términos económicos, comerciales y productivos del TLCAN, entonces no tienen por qué avalar una decisión del presidente y su equipo negociador contraria a sus intereses.

Durante el proceso de renegociación del TLCAN, no solo la Cámara de Comercio de Estados Unidos, sino que también los gobernadores y otros actores subnacionales de Texas, California, Arizona y otros estados y sectores productivos, se manifestaron en contra de la postura presidencial de abandonar dicho tratado.

El caso de Texas

El gobernador de Texas, el republicano Greg Abbott, urgió al presidente Trump a implementar una política comercial que no perjudicara el crecimiento económico del estado. En una entrevista para CNBC, advirtió que “si el presidente quiere una buena economía para Estados Unidos, necesita tener una política comercial razonable buena para Texas. Lo que es bueno para la eco-

nomía de Texas va a ser esencial para la estadounidense” (citado por Lovelace, 2018). Asimismo, el gobernador envió una carta a la administración Trump en abril de 2017, enfatizando la importancia del tratado. Trump había amenazado con terminar el pacto comercial si no se alcanzaba un acuerdo más favorable para Estados Unidos.

De esta manera, el gobernador de Texas asumió una postura contraria a la de Trump, debido a que sus propuestas perjudicarían la economía del estado, muy afincada en las exportaciones, que en su mayoría se dirigen a México y Canadá. Texas es el estado que más exporta en Estados Unidos, considerando el porcentaje de las exportaciones sobre el PIB subnacional. Por lo tanto, es un estado que depende del libre comercio, y de los acuerdos como el TLCAN.

Texas tiene una economía valuada en 1.8 billones de dólares, y sería la economía número 14 a nivel mundial. Sus principales exportaciones son petróleo y gas, que en su mayoría van a México.

Por otro lado, ese estado importa anualmente el 40 por ciento de sus bienes intermedios en el marco del TLCAN, incluyendo seis mil millones de autopartes de México y once mil millones y medio en derivados del petróleo de México y Canadá. Por lo que reglas de origen más estrictas obligarían a las empresas de Texas y del país a producir un mayor número de bienes sin los beneficios del TLCAN, lo cual conducirá a un aumento de los costos de producción, alza de precios a los consumidores y pérdida de empleos.

Texas es nuestro socio comercial más importante, y los puertos de Laredo y El Paso son dos de los más activos, debido también en gran parte al TLCAN. De acuerdo con diversas fuentes, Texas tiene 6 de las 10 estaciones comerciales que hacen negocios con México (U.S. Trade Numbers, 2018). Desde que el tratado arrancó, las exportaciones de ese estado a México han aumentado un 13 por ciento anual, crecimiento que proviene de la estabilidad inherente a un instrumento comercial de largo plazo. Además, la tasa de desempleo de Texas se ha reducido a sus niveles más bajos de la historia reciente, gracias, en gran parte, a que casi un millón de empleos están vinculados con el tratado.

El caso de California

California es el estado subnacional más importante en términos económicos (con un PIB de 2.7 mil millones de dólares) y poblacionales (39.5 millones).

Si fuera un país, sería la sexta economía del mundo. En términos económicos, lo siguen Texas, Nueva York, Florida e Illinois. Su prosperidad se basa en las relaciones comerciales con el exterior, las cuales están ancladas a los tratados de libre comercio de Estados Unidos, como el TLCAN.

La Cámara de Comercio de California apoyó activamente la creación del TLCAN, que comprende 489.5 millones de personas, con un comercio anual combinado de alrededor de 1 mil 139 billones de dólares en 2017. En 2017, sus exportaciones de bienes ascendieron a más de 525 460 millones de dólares, mientras que las importaciones de bienes ascendieron a casi 614 020 millones de dólares (California Chamber of Commerce, 2018). México sigue siendo el mayor mercado de exportación de ese estado, al recibir el 15.5 por ciento de esas transacciones, que ascendieron a 26 700 millones de dólares en 2017. Las computadoras y otros productos electrónicos siguieron liderando (el 22 por ciento). Las exportaciones de equipos y maquinaria de transporte a nuestro país ascendieron a más de 5 mil millones de dólares y los productos químicos siguen siendo un sector fuerte en ese comercio.

En suma, la principal economía de Estados Unidos, California, se manifestó a favor de la permanencia del TLCAN y presionó para que se actualizara y permitiera seguir manteniendo los niveles de comercio del estado con sus vecinos y socios comerciales.

Renegociación del TLCAN

En agosto de 2017, se inició el proceso de renegociación del TLCAN, entre México, Estados Unidos y Canadá. Robert Lighthizer, señaló que el TLCAN ha ocasionado la pérdida de más de seiscientos mil empleos en Estados Unidos. La administración de Trump fijó, como objetivo central de la renegociación, reducir el déficit comercial con México, lo cual ha significado —según el discurso del gobierno estadounidense— la pérdida de empleos en el sector manufacturero. En 2016, durante la campaña presidencial, de manera tendenciosa se adjudicó al TLCAN la mencionada pérdida, cuando esto, tal como se estableció al inicio de este texto, ha sido consecuencia de la robotización y el éxodo de empleos del sector manufacturero a China. De esta manera, la renegociación del TLCAN surgió como una promesa de campaña y su modernización fue un objetivo secundario.

Después de 13 meses y ocho rondas de negociaciones, se llegó a un consenso que originó el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), integrado por treinta y cuatro capítulos y doce cartas adjuntas. En esencia, se conserva la mayoría del capitulado de su antecedente, aunque contiene cambios notables a las medidas de acceso al mercado regional para autos y productos agrícolas, así como a las reglas para la inversión, las compras gubernamentales y los derechos de propiedad intelectual. También se agregan temas como el comercio digital, las empresas del Estado y la manipulación de la moneda. Asimismo, se pide a los signatarios informar en caso de que se establezcan negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio con una economía no basada en el libre mercado (cuadro 2).

CUADRO 2
DIFERENCIAS ENTRE EL TLCAN Y EL T-MEC

	TLCAN	T-MEC
Automóviles	El contenido norteamericano de un automóvil debía ser de al menos el 62.5 por ciento. No establecía ningún requisito de salario mínimo.	Incrementa la porción de contenido norteamericano de un automóvil al 75 por ciento, para evitar los aranceles. También se requiere que al menos el 40 por ciento de la producción automotriz provenga de fábricas donde el salario promedio sea de dieciséis dólares la hora.
Lácteos	Este sector no formaba parte del TLCAN original. Durante mucho tiempo, Estados Unidos se quejó de que el sistema canadiense de cuotas domésticas protegía a sus productores de la competencia extranjera.	Los productores de lácteos estadounidenses podrán vender más mercancía a Canadá.
Solución de controversias	El TLCAN tenía tres sistemas de solución de controversias. El capítulo 11 proporcionaba un mecanismo para resolver aquellas entre empresas y gobiernos de la región. El 19 permitía la mediación transfronteriza cuando los signatarios se enfrentaban por casos de <i>dumping</i> o subsidios. El 20 dirimía las disputas entre Estados.	El nuevo acuerdo restringe severamente el capítulo 11 en lo tocante a Estados Unidos y México, y lo elimina cuando se trata de Estados Unidos y Canadá. Los capítulos 19 y 20 se mantienen prácticamente intactos.

CUADRO 2
DIFERENCIAS ENTRE EL TLCAN Y EL T-MEC
(continuación)

	TLCAN	T-MEC
Tipo de cambio	El TLCAN no incluía un capítulo sobre divisas. Los fabricantes de automóviles y algunos legisladores lo habían pedido para protegerse de la manipulación de la moneda.	El T-MEC contiene un capítulo sobre el tema monetario que obliga a los tres países a mantener los tipos de cambio determinados por el mercado y a no manipular devaluando sus monedas. Este compromiso no tendrá mucho efecto en la formulación de políticas nacionales, las cuales tienen tasas de cambio flotantes, pero podría servir de modelo para futuros acuerdos comerciales, otorgándole a Estados Unidos margen de maniobra sobre países como China.
Cláusula de extinción	No existía una cláusula de extinción automática, pero cualquiera de los socios podía retirarse notificando con seis meses de antelación.	Estados Unidos había exigido una cláusula de extinción que terminaría con el TLCAN al cumplir cinco años, salvo que los firmantes acordaran extenderlo. Al final, se estableció una vigencia de dieciséis años, con la posibilidad de una revisión para identificar y solucionar problemas y la oportunidad de una extensión del acuerdo después de seis años.

FUENTE: Adaptación del cuadro incluido en Donnan *et al.* (2018).

La renegociación exitosa del TLCAN, acordada con México a finales de agosto de 2018 y con Canadá, en septiembre del mismo año, significa un éxito para el presidente Trump y un logro de su administración, ya que lo ha difundido como un compromiso de campaña cumplido para con su electorado, pretendiendo aumentar su base política para su reelección en las elecciones presidenciales de 2020.

Los resultados de la renegociación del TLCAN pueden ser perjudiciales a México, y los beneficios serán para los trabajadores estadounidenses y canadienses. Debido al aumento de los costes laborales y la baja productividad

en México, parte de la producción automotriz se trasladará a Estados Unidos y Canadá.

La ruptura de las cadenas de suministro existentes puede afectar la competitividad de la industria automotriz, ya que ésta socava la competitividad de la producción norteamericana, a la vez que el aumento de los insumos crea problemas a la industria. En síntesis, las modificaciones del T-MEC representan un retroceso, con respecto del TLCAN.

Lo anterior nos lleva a sugerir que más que un logro, el nuevo acuerdo es un alivio para México, toda vez que se evitó una guerra comercial con sus principales socios comerciales. En un contexto de guerra comercial, mantener el acuerdo representa un logro a corto plazo, a la vez que es una señal para que México busque diversificar sus mercados.

Las lecciones para México y Canadá son que deben reducir su dependencia comercial con Estados Unidos, fortalecer la industria nacional, el mercado interno y promover el sector agrícola; además, es pertinente aumentar la inversión como motor de crecimiento y desarrollo económicos.

Lo laboral se convirtió en un tema central en dicha renegociación, al cual recurrieron Estados Unidos y Canadá para presionar, a fin de que México mejore sus estándares laborales. Esto involucra no sólo legislación en la materia, sino también su aplicación y cumplimiento. Asimismo reclamaron que los salarios en nuestro país son significativamente más bajos, y por esa razón las empresas del sector manufacturero, especialmente el automotriz, se trasladan acá, lo que se traduce en la pérdida de cientos de miles de empleos en Estados Unidos y Canadá, generando un déficit comercial en Estados Unidos de poco más de sesenta mil millones de dólares.

Existe una enorme disparidad en los salarios en el sector manufacturero de América del Norte. En Estados Unidos y Canadá, el promedio por hora es de casi veinte dólares, muy por encima de México, con 3.4 dólares. El tema laboral es una oportunidad para que México se convierta en un país competitivo con altos salarios con una mano de obra capacitada y productiva, lo cual ayudaría a reducir la enorme brecha de desigualdad en los estratos sociales en México.

Por otra parte, las regiones y los estados tienen una oportunidad de avanzar en el proceso de integración y cooperación. La integración regional en Norteamérica no ha avanzado en la esfera institucional, al estilo de la Unión Europea, desde los gobiernos nacionales. Sin embargo, las relaciones institu-

cionales y de cooperación entre los gobiernos subnacionales se han expandido en diversas áreas, desarrollando redes de colaboración, cruciales para entender las dinámicas emergentes en la región. De acuerdo con registros de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), existen alrededor de ciento veinte acuerdos interinstitucionales entre gobiernos no centrales de México con sus contrapartes en Estados Unidos, la mayoría de los cuales son con estados fronterizos y con aquellos que albergan una población migrante de origen mexicano. Además, las relaciones entre dichos estados se han intensificado en una serie de foros, conferencias y esquemas de cooperación. En este caso, la frontera, más que ser un elemento de división, se convierte un área de interacción y cooperación para afrontar problemas comunes, incluyendo el comercio y los flujos de personas. Gran parte de la relación comercial entre México y Estados Unidos se da entre estados de la región fronteriza y representa una parte crucial de la relación entre ambos países.

La relación comercial entre México y Estados Unidos es aún más intensa en la región fronteriza, integrada por diez estados, que son, de un lado, California, Arizona, Nuevo México y Texas; del otro, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Estos cuatro estados de la Unión Americana exportan en conjunto a México alrededor del 55 por ciento de todas las exportaciones totales provenientes de ese país. Además, facilitan el flujo de la mayoría de las exportaciones de México a Estados Unidos, las cuales son almacenadas, transportadas, y distribuidas a lo largo y ancho de ese país. Todo lo anterior se ha fortalecido a partir del TLCAN, millones de empleos dependen de esta relación comercial, además del comercio transfronterizo y el turismo (Wilson, 2018).

Conclusiones

El T-MEC representa un retroceso respecto al TLCAN. Podemos observar en el nuevo acuerdo, mayores restricciones al libre comercio en la región, debido a que la administración Trump tiene una visión crítica de los acuerdos de libre comercio. En la industria automotriz, se imponen mayores cuotas en el contenido regional y se supedita el tema laboral al productivo, afectando el nivel de producción y de empleo en el largo plazo, en un sector que en México experimentaba un auge. El porcentaje de la producción automotriz en Mé-

xico ha aumentado, especialmente desde 2005, y se espera que lo siga haciendo. En Estados Unidos y Canadá, por el contrario, ha venido declinando.

Como lo hemos mencionado, el gobierno de Trump se concentró en la reducción del déficit comercial con México, determinando así el contenido del nuevo tratado. Debido a la gran dependencia comercial y económica de Canadá y México con Estados Unidos, la mayor lección es que deben redirigir sus relaciones comerciales y entablar nexos con otros países y regiones, lo cual es factible que se concrete en el largo plazo.

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. Los temas de comercio, seguridad y migración, aunque generan fricciones, pueden representar una oportunidad de fortalecer la relación, fomentando la cooperación bilateral en seguridad y migración, al tiempo que se busca la diversificación comercial y el fortalecimiento del mercado interno.

Fuentes

BROWN, D. 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*. Londres: Routledge.

BUSINESS ROUNDTABLE (BR)

2017 “Benefits of Trade with Canada and Mexico”, mapa interactivo, en <<https://www.businessroundtable.org/policy-perspectives/trade-international/trade-with-canada-and-mexico>>.

CALIFORNIA CHAMBER OF COMMERCE (CALCHAMBER ADVOCACY)

2017a “North American Free Trade Agreement”, CalChamber Advocacy, 15 de mayo, en <<https://advocacy.calchamber.com/international/trade/nafta/>>, consultada en octubre de 2018.

2017b “The Facts on NAFTA. Assessing Two Decades of Gains in Trade, Growth, and Jobs”, U. S. Chamber of Commerce, mayo, en <<https://advocacy.calchamber.com/wp-content/uploads/2017/05/The-Facts-on-NAFTA-2017.pdf>>.

CORNAGO, N.

- 2010 “On the Normalization of Sub-State Diplomacy”, en D. Criekemans, ed., *Regional Sub-state Diplomacy Today*. Leiden: Martinus Nijhoff, 11-36.
- 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.

DESJARDINS, J.

- 2018 “The Largest Export of Every U.S. State in 2017”, *Visual Capitalist*, 30 de abril, en <<https://www.visualcapitalist.com/largest-export-every-u-s-state-2017/>>, consultada en noviembre de 2018.

DONNAN, S., A. MAYEDA, J. LEONARD y J. C. F. LIN

- 2018 “Trump’s ‘Historic’ Trade Deal: How Different Is It From Nafta?”, *Bloomberg*, 2 de octubre, en <<https://www.bloomberg.com/graphics/2018-nafta-vs-usmca/?srnd=politics-vp>>.

FRIEDMAN, G. y J. L. SHAPIRO

- 2017 “The State of US State Exports”, *Mauldin Economics*, 6 de marzo, en <<https://www.mauldineconomics.com/this-week-in-geopolitics/the-state-of-us-state-exports>>, consultada en diciembre de 2018.

HARVEY, D.

- 2007 *Breve historia del neoliberalismo*. Trad. de Ana Varela Mateos. Madrid: Akal.

JARDÓN, E.

- 2018 “México tiene 400 mil ‘ninis’ menos que en 2014”, *El Financiero*, 26 de enero, <<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-tiene-400-mil-ninis-menos-que-en-2014>>.

KAISER, R.

- 2005 “Sub-state Governments in International Arenas: Paradiplomacy and Multi-level Governance in Europe and North America”, en S. Paquin y G. Lachappelle, eds., *Mastering Globalization: New Sub-states’ Governance and Strategies*. Nueva York: Routledge, 90-103.

KIERSZ, A.

2017 “This Is Every US State’s Biggest Trading Partner”, *World Economic Forum, Business Insider*, 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, J.

2013 “The International Competence of US States and their Local Governments”, en F. Aldecoa, ed., *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres/Nueva York: Routledge.

LECOURS, A.

2008 “Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World”, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, documentos para el debate diplomático, diciembre.

LOUGHLIN, J., J. KINCAID y W. SWENDEN

2013 *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*. Londres: Routledge.

LOVELACE, B.

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.

MILLER, C. C.

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

NORTH AMERICAN ECONOMIC ALLIANCE

S.A “Exports and Jobs Supported by Trade with Canada and Mexico”, mapa interactivo, en <<https://www.naeconomicalliance.com/nafta-and-you-interactive-map/>>, consultada en 2017.

PAQUIN, S.

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

RIOUX OUMET, H.

- 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, K.

- 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, J., B. LACERDA y M. ZANDI

- 2017 “The Anatomy of a NAFTA Deal”, *Moody's Analytics*, 17 de noviembre, en <<https://www.economy.com/dismal/analysis/commentary/298766/The-Anatomy-of-a-NAFTA-Deal/>>.

ROSENAU, J. N.

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

U. S. TRADE NUMBERS

- 2018 “Mexico, Top Trading Ports”, *U. S. Trade Numbers*, en <https://www.ustradenumbers.com/country/mexico/?utm_source=Texas+Tribune+Master&utm_campaign=c919aa2ff9-trib-newsletters-the-brief&utm_medium=email&utm_term=0_d9a68d8efc-c919aa-2ff9-101288097&mc_cid=c919aa2ff9&mc_eid=575fc8d22a>, consultada en septiembre de 2018.

WILSON, C.

- 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, 13 de diciembre, en <<https://www.wilsoncenter.org/publication/working-together-economic-ties-between-the-united-states-and-mexico>>, consultada en noviembre de 2018.