

LAS RELACIONES SUBNACIONALES TRANSFRONTERIZAS EN AMÉRICA DEL NORTE: ORGANIZACIONES Y ESQUEMAS DE COOPERACIÓN

Este capítulo se concentra en la dimensión y las características de las relaciones internacionales entre los gobiernos subnacionales en los países de América del Norte. Se examinan las diversas formas de relaciones subnacionales transnacionales en la región, con mayor énfasis en las que existen entre Canadá y Estados Unidos. Por ejemplo, los foros de cooperación permanente, las conferencias anuales, los esquemas de cooperación transfronteriza, así como los acuerdos interinstitucionales en varias áreas. Además, se analizan las relaciones internacionales de las provincias canadienses con sus contrapartes en esta zona geográfica, dentro de los esquemas regionales de cooperación. Se recurre a reportes oficiales, datos e información de las organizaciones transnacionales de los gobiernos subnacionales, así como a la literatura académica respectiva.

Relaciones transnacionales de las provincias canadienses con los estados de Estados Unidos

Las regiones transfronterizas cobran relevancia en mercados cada vez más globalizados. Sus ubicaciones periféricas y alejadas del centro nacional han propiciado históricamente condiciones de subdesarrollo en estos territorios. Algunos factores legales e institucionales se han constituido como obstáculos a los flujos de personas y mercancías a través de las fronteras, con el fin de proteger intereses domésticos (principalmente de seguridad). Sin embargo, con la creciente presión del libre comercio y de los mercados integrados, las fronteras se redefinen cada vez con mayor intensidad como puentes o canales de comunicación, más que como barreras. Esto genera nuevas oportunidades económicas para las regiones transfronterizas (OCDE, 2010).¹

¹ Estados Unidos y Canadá comparten la frontera más grande del mundo, gran parte de la cual no

En el caso de la frontera entre Canadá y Estados Unidos se observa una amplia cooperación transfronteriza, impulsada en gran medida por los gobiernos subnacionales. Lo anterior se ha facilitado debido a que Canadá se asemeja a Estados Unidos tanto en su sistema económico de libre comercio, como en los altos niveles de vida; además, ambos países tienen fuertes lazos económicos, e incluso cada uno es el primer socio comercial del otro (OCDE, 2010). Estamos frente a la línea fronteriza internacional más extensa en el mundo. En términos de relaciones comerciales, también es la más grande —el comercio bilateral asciende a más de setecientos mil millones de dólares estadounidenses anuales—. Millones de empleos en ambos lados de la frontera dependen de esa relación comercial y de las inversiones que conlleva. La energía es uno de los sectores más importantes del comercio transfronterizo. Canadá es el abastecedor internacional más importante de Estados Unidos en este rubro, y los dos países forman el mercado energético integrado más amplio y robusto (Johnston, 2015).

Rodrigo Tavares (2016) observa que, al tiempo que se produce una fragmentación de las relaciones internacionales, y en la medida en que las provincias canadienses están más involucradas en el ámbito internacional en temas sectoriales, estas últimas y sus estados vecinos en Estados Unidos han cobrado conciencia de los beneficios de la cooperación transfronteriza. Este mismo autor señala que no parece existir ningún patrón establecido en este tipo de cooperación y que los esquemas varían considerablemente según las circunstancias. En este contexto, varias provincias han firmado memoranda de entendimiento con estados vecinos desde la década de los ochenta; por ejemplo, Alberta con Montana (1985), Manitoba con Minesota (1988), Columbia Británica con el estado de Washington (1992), Ontario con Nueva York (2001) y con Michigan (2002), y Quebec con Nueva York (2002). Con anterioridad, estos acuerdos abordaban cuestiones específicas, como el medio ambiente, pero recientemente tienden a ser más incluyentes, y en su mayoría pugnan por una cooperación económica general (Tavares, 2016: 33-34).

La cooperación regional transfronteriza es intensa, especialmente en las regiones de los Grandes Lagos (GLR, por sus siglas en inglés) y del Noroeste (NWR, por sus siglas en inglés). Esta cooperación tiene sus raíces en los víncu-

cuenta con protección; su extensión es de 8891 kilómetros sobre todo terrestres, e incluyen pequeñas porciones marítimas en el Atlántico, el Pacífico y en las costas del Ártico, así como en los Grandes Lagos (OCDE, 2010).

los económicos transfronterizos y en los problemas del medio ambiente, tales como la administración de las aguas compartidas en los Grandes Lagos y la gestión de las costas del océano Pacífico. En el pasado, la cooperación medioambiental la conducían los gobiernos centrales. Por ejemplo, ambas administraciones nacionales establecieron la Comisión Internacional Conjunta (International Joint Commission) en 1909. Aunque los gobiernos federales todavía están presentes, el compromiso en las escalas regional y local para la cooperación transfronteriza ha florecido desde finales de los ochenta del siglo xx, debido sobre todo a su mayor participación y capacidad. Lejos de las capitales, Washington D. C. y Ottawa, la zona fronteriza ha surgido como un “laboratorio de experimentación”, que propone y cabildea nuevas políticas públicas para la agenda nacional (OCDE, 2010).

James Allan y Richard Vengroff (2012) observan que el número de contactos, encuentros oficiales, convenios firmados, acuerdos de cooperación, colaboración en políticas públicas y delegaciones comerciales que atraviesan la frontera entre Estados Unidos y Canadá, y mucho más allá, creció drásticamente en la primera década del siglo xxi. Las organizaciones internacionales conformadas por unidades subnacionales (estados, provincias, así como ciudades y áreas metropolitanas) también han crecido y desarrollan gran cantidad de encuentros regulares y programas coordinados. Estas agrupaciones incluyen asociaciones en regiones transfronterizas que abarcan ambos países, e incluso algunas que vinculan estados del interior estadounidense con las provincias canadienses, como la Alianza entre los Estados del Sureste de Estados Unidos y las Provincias Canadienses (SEUS-CP, por sus siglas en inglés) y la Región Económica del Noroeste del Pacífico (PNWER).

En un contexto de fragmentación de las relaciones internacionales, las provincias canadienses se involucran crecientemente en sectores específicos. Jean-François Abgrall (2013) sostiene que estas provincias y los estados contiguos en su vecino del sur son cada vez más conscientes de las ventajas de la cooperación regional, contribuyendo así a una nueva dimensión de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos. Este autor describe las principales características de la cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales de ambos Estados.

En primer término, esta cooperación se aplica por lo general al mismo tipo de sectores, independientemente de las regiones. En segundo lugar, se extiende sobre todo en las áreas bajo jurisdicción provincial, o bien compartidas

con el gobierno federal o aquéllas de interés común, tales como el comercio, la agricultura, el transporte, la energía, el turismo, la tecnología, el medio ambiente y, por supuesto, los temas transfronterizos. Tercero, esta cooperación puede tomar la forma de nuevas organizaciones, o revitalizar y proporcionar nuevos mandatos a las ya existentes.

Finalmente, el autor remarca que lo más importante es que no parece existir ningún patrón fijo, y que las respuestas de las organizaciones varían considerablemente, dependiendo de las circunstancias, ya que los mismos tipos de organización se pueden encontrar en diferentes regiones, aunque cada una tiene su propia combinación de asociaciones coexistentes (Abgrall, 2013: 50-54).

De esta manera, las provincias canadienses se han convertido en participantes cada vez más activos en las relaciones transfronterizas. La mayoría de las que colindan con estados de Estados Unidos desempeña funciones de relaciones internacionales, enfocándose principalmente en promover o proteger sus intereses económicos —y en ocasiones medioambientales (Hale, 2012: 200)—. Durante las últimas décadas, las exportaciones de estas provincias dirigidas a su vecino del sur han aumentado, situación que ha generado un notable interés en sus relaciones económicas transfronterizas, así como en las políticas del gobierno federal canadiense o de las entidades subestatales de Estados Unidos, que podrían afectarlas (Hale, 2012).

Esquemas de cooperación transfronteriza

En algunos casos, las relaciones entre gobiernos subnacionales de Estados Unidos, Canadá y México se han institucionalizado. La globalización económica y comercial acrecentó los vínculos transfronterizos de aquellos estados de Estados Unidos que colindan con Canadá o con México (Ponce, 2009), involucrándolos en asuntos variados, como el comercio, la seguridad fronteriza, la inmigración y los problemas del medio ambiente. Se han creado organizaciones transfronterizas, tales como la Comisión de Gobernadores de Nueva Inglaterra y *Premiers* de Canadá del Este; el Consejo de Gobernadores de los Grandes Lagos (CGLG); Fuerza Especial Idaho-Alberta; el Consejo Consultivo Bilateral Montana-Alberta; la Región Económica del Pacífico Noroeste, y la Asociación de los Gobernadores del Oeste y los *Premiers* Canadienses del Oeste (McMillan, 2012: 78).

En algunas áreas, la cooperación transfronteriza parece trascender los límites habituales de la paradiplomacia, lo que sugiere la aparición de las regiones transfronterizas (Abgrall, 2013). Como lo analizamos en el primer capítulo, este tipo de relaciones entre estados subnacionales se denomina paradiplomacia regional transfronteriza, ya que se refiere a los contactos institucionales —formales y sobre todo informales— que están predominantemente condicionados por la contiguidad geográfica y la consecuente similitud respecto de la naturaleza de los problemas comunes y sus posibles soluciones (Duchacek, 1990).

A continuación se describen algunos esquemas de cooperación transfronteriza que conforman regiones con sus propias dinámicas de colaboración; algunas de estas redes también incluyen a estados de Estados Unidos que no colindan con la frontera de Canadá. Existen por lo menos cinco esquemas de colaboración permanente entre las unidades subnacionales de ambos países que se han institucionalizado.

LA CONFERENCIA DE GOBERNADORES Y *PREMIERS* DE LOS GRANDES LAGOS Y SAN LORENZO (CGLSLGP)²

Los estados alrededor de los Grandes Lagos y la provincia de Ontario comprenden una de las regiones fronterizas más integradas entre Estados Unidos y Canadá, dada la red de vínculos bilaterales que conectan las jurisdicciones que rodean la cuenca (OCDE, 2010). La Conferencia de Gobernadores y *Premiers* de los Grandes Lagos y San Lorenzo se creó en 1983, con los siguientes miembros: por Estados Unidos, los estados de Illinois, Indiana, Michigan, Minesota, Nueva York, Ohio, Pensilvania y Wisconsin. Posteriormente se unieron las provincias de Ontario y Quebec en Canadá. A través de esta Conferencia, los gobernadores y *premiers* trabajan como socios con iguales derechos y obligaciones para hacer crecer la economía de la región, estimada en cinco mil millones de dólares estadounidenses, y proteger el mayor sistema mundial de agua fresca (CGLSLGP, 2016).

La Conferencia es resultado de más de treinta años de trabajo del Consejo de los Grandes Lagos para estimular y facilitar un desarrollo económico

² En inglés: Conference of the Great Lakes and St. Lawrence Governors and Premiers.

responsable con el medio ambiente. Entre los proyectos más importantes destacan: a) restauración y protección de los Grandes Lagos; b) administración del agua; c) protección contra especies acuáticas invasoras; d) comercio internacional; e) desarrollo económico; f) transporte marítimo; y g) turismo (CGLSLGP, 2016). Tiene su sede en Chicago, Illinois.

MAPA 1
PROVINCIAS Y ESTADOS QUE CONFORMAN LA CONFERENCIA
GREAT LAKES AND ST. LAWRENCE GOVERNORS AND PREMIERS



FUENTE: Elaboración propia.

Administración ambiental

Una de las preocupaciones comunes y centrales de los gobernadores y *premiers* es la protección y el manejo del medio ambiente. La región de los Grandes Lagos y San Lorenzo representa una de las fuentes principales de agua dulce a escala global y, al mismo tiempo, se constituye como una “super-carretera” que une a los estados y provincias y conecta a la región con el mundo. Los gobernadores reconocieron que el manejo adecuado de los lagos y el medio ambiente regional era crucial para la salud de los habitantes, así como

para el continuo crecimiento de la economía. También admitieron que se puede hacer frente a muchos problemas ambientales y económicos con mayor eficacia uniendo fuerzas a nivel regional; por ello crearon el Consejo de Gobernadores de los Grandes Lagos.

Desarrollo económico

A fines de los ochenta del siglo pasado, la eficacia del Consejo para resolver problemas colectivos se hizo más evidente. Al mismo tiempo, los gobernadores empezaron a aceptar cada vez con mayor convicción la estrecha relación entre el medio ambiente y la prosperidad económica. También se dieron cuenta de que los obstáculos comunes podrían enfrentarse tanto a través de acuerdos multiestatales, como mediante proyectos regionales de cooperación.

En 1988, bajo la presidencia del gobernador de Ohio, Richard Celeste, los mandatarios firmaron un acuerdo de desarrollo económico regional, lo cual constituyó un cambio en la orientación del Consejo, que pasó de ser una organización basada en un acuerdo a una anclada en un proyecto. Este acuerdo resumía los principios básicos para el desarrollo de la región y conducía directamente a la creación de varios programas nuevos por parte del Consejo.

En 1990, el Consejo abrió la primera oficina comercial multiestatal en Toronto. El propósito de esta nueva oficina compartida fue promover las exportaciones de las empresas pequeñas y medianas de la región, así como reducir los costos operativos a los estados participantes. Basándose en su éxito en Canadá, poco después el Consejo inauguró otras representaciones comerciales compartidas en Brasil (1997), Chile (1998), Argentina (1999), Sudáfrica (1999), Australia (2002) y China (2003). A partir de entonces, se han instalado en otros mercados clave (mapa 2).

En la región de los Grandes Lagos se fabrica el 60 por ciento del acero, así como el mismo porcentaje de los automóviles del continente. Sin embargo, el impacto ambiental de esas actividades económicas ha sido severo. Los Grandes Lagos se utilizan no sólo para abastecer de agua potable a decenas de millones de personas, sino también como un importante medio de transporte para un gran volumen de mercancías y como fuente de disfrute para el paseo en botes y el turismo (OCDE, 2010). En esta región, algunas comunidades transfronterizas, como las de Detroit-Windsor y Búfalo-Niágara, están estrechamente

unidas tanto económica como socialmente, con más de trescientas mil personas de ambos países que cruzan la frontera todos los días para trabajar, comprar y visitar amigos y familiares (OCDE, 2010).

MAPA 2
OFICINAS COMERCIALES COMPARTIDAS
DEL CONSEJO DE LOS GRANDES LAGOS



FUENTE: CGLSLGP (2016).

Gran parte de la actividad económica y laboral de la región de los Grandes Lagos está estrechamente vinculada con Canadá. Sólo en el estado de Illinois, alrededor de 350 000 empleos dependen del comercio con y de la inversión de los canadienses. Aún más directamente, 24 000 hombres y mujeres en Illinois están empleados por empresas de este país. Este último estado es el tercer socio comercial más importante de Canadá en el mundo, después de Estados Unidos y del estado de Michigan. Más todavía, Illinois, Misuri y Wisconsin en conjunto representan un socio comercial más grande para Canadá que los 27 Estados miembro de la Unión Europea en conjunto. El 70 por ciento de las exportaciones canadienses a Illinois se concentra en el sector de energía (Johnston, 2015).

El Consejo también se ha enfocado en programas de prevención de la contaminación para los próximos años. Así, a través del “Proyecto Grandes Impresoras”, las imprentas identificaron estrategias para reducir la contaminación en el proceso de impresión y se certificaron como “grandes im-

presoras”. Por otra parte, con el “Proyecto Auto” se trabajó con la industria automotriz para reducir la emisión de contaminantes a lo largo de su cadena de suministro.

Los gobernadores también sumaron esfuerzos para fomentar el desarrollo de la industria de productos reciclados. Por medio de este proyecto de reciclaje de los Grandes Lagos, los titulares de los Ejecutivos provinciales y estatales desarrollaron especificaciones comunes para los productos elaborados a partir del material reciclado adquirido por las entidades de la región.

En suma, la cooperación entre los estados y las provincias es muy activa e importante en esta zona. La Comisión de los Grandes Lagos es la plataforma ideal para la deliberación entre los ocho estados del área en Estados Unidos y las provincias canadienses de Ontario y Quebec. Su objetivo es promover el desarrollo ordenado, integrado y comprehensivo, así como el uso y la conservación del agua y de los recursos naturales relacionados de la cuenca de los Grandes Lagos y del río San Lorenzo (OCDE, 2010; CGLSLGP, 2016).

LA CONFERENCIA DE GOBERNADORES DE NUEVA INGLATERRA Y *PREMIERS* DEL ESTE DE CANADÁ (NEG-ECP)³

Establecida en 1976, la Conferencia de Gobernadores de Nueva Inglaterra y *Premiers* del Este de Canadá representa una gran parte de la actividad transfronteriza entre las provincias canadienses y los estados de la Unión Americana. Como uno de los mecanismos transfronterizos más antiguos en la región, la NEG-ECP ha dedicado especial atención a temas como el desarrollo sustentable y la preservación del medio ambiente. Asimismo, sus miembros han formulado una serie de planes de acción para reducir la contaminación y los gases de efecto invernadero (Healy, VanNijnatten y López-Vallejo, 2014).

Esta Conferencia está conformada por once gobiernos subnacionales: cinco provincias de Canadá (Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, la Isla del Príncipe Eduardo y Quebec) y seis estados de Estados Unidos (Connecticut, Maine, Massachusetts, Nuevo Hampshire, Rhode Island y Vermont). La cooperación entre todas estas entidades se realiza por medio de los siguientes instrumentos: a) desarrollo de redes y relaciones;

³ En inglés: New England Governors-Eastern Canada Premiers.

b) acción colectiva; c) participación en proyectos regionales; d) realización de trabajos de investigación, y e) aumento en la conciencia pública sobre los intereses compartidos.

La Conferencia NEG-EPC ha emprendido iniciativas orientadas a diversas áreas, principalmente en comercio, energía, desarrollo económico, medio ambiente, océanos, silvicultura, agricultura, pesca, transporte, tecnologías de la información y turismo. Al respecto, se pueden identificar los siguientes planes y programas:

- Planes para reducir los impactos del cambio climático (2001), la lluvia ácida (1998) y la deposición del mercurio (1998).
- Implementación de un programa regional que permita reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Patrocinio de foros internacionales sobre energía, medio ambiente, y publicación de inventarios de energía.
- Análisis de cuestiones relacionadas con los cambios demográficos y con sus efectos sobre la economía.

Los gobernadores y *premiers* de esta Conferencia se han reunido anualmente desde 1973 (con excepción de 1991, 1992, 1996 y 2004), para hacer frente a los retos transfronterizos que tienen en común. En su reunión de 2015, en Terranova y Labrador, se abordaron temas como los cambios en el panorama energético regional, la innovación energética para una economía baja en carbono, así como el cambio climático y su impacto en la zona (Coalition of Northeastern Governors, 2016). Entre los objetivos trazados recientemente por los gobiernos estatales y provinciales de esta asociación se encuentran: a) asegurar un futuro de energía limpia, eficiente y confiable para la región, así como la innovación energética para una economía competitiva y b) adaptarse al cambio global de los mercados energéticos. Además, se han creado asociaciones transfronterizas para el desarrollo económico y el comercio, el transporte y el mejoramiento de la calidad del aire.

Las provincias canadienses y las entidades de Estados Unidos han utilizado los canales de cooperación existentes, como la NEG-ECP, para promover iniciativas climáticas a nivel regional. La colaboración de la NEG-ECP con respecto al calentamiento global, y más ampliamente en varios temas ambientales, se realiza desde hace tiempo, lo cual refleja la extensa concurrencia que

se ha desarrollado desde su creación en 1973. Como consecuencia de este interés por el medio ambiente, esta asociación se convirtió en la primera organización transfronteriza en adoptar un plan de acción contra el cambio climático en América del Norte, para lo cual diseñó objetivos innovadores y concretos y, por ende, logró colocar el tema en la agenda de las organizaciones transfronterizas regionales. Además, estos gobiernos subnacionales también crearon nuevas redes, como la Iniciativa Climática de Occidente (WCI),⁴ la Iniciativa Regional sobre Gases de Efecto Invernadero (RGGI)⁵ y el Acuerdo de Reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) del Medio Oeste (Chaloux y Paquin, 2012).

ALIANZA ENTRE ESTADOS DEL SURESTE DE ESTADOS UNIDOS Y PROVINCIAS CANADIENSES (SEUS-CP)⁶

La estratégica Alianza entre los Estados del Sureste de Estados Unidos y las Provincias Canadienses (SEUS-CP) se estableció en 2007, en Montreal, con el objetivo de promover posibilidades de comercio e inversión entre los estados y las provincias participantes. Su objetivo consiste en ampliar las oportunidades en sectores específicos de la industria y de los mercados a través de nuevas asociaciones. Los estados miembro por parte de Estados Unidos son Alabama, Georgia, Misisipi, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Tennessee. Asimismo, participan las provincias de Manitoba, Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo y Quebec, por parte de Canadá.

Esta alianza proporciona un foro para que los gobernadores y *premiers* compartan sus puntos de vista sobre la forma de ampliar el comercio entre los miembros, así como para el intercambio de ideas y opiniones sobre otros temas de interés común. Los gobiernos subnacionales de esta alianza se reúnen en una conferencia anual, encabezada por los titulares de los poderes ejecutivos estatales y provinciales, o por sus representantes (líderes empresariales e industriales). La conferencia permite a los líderes del sureste de Estados Unidos

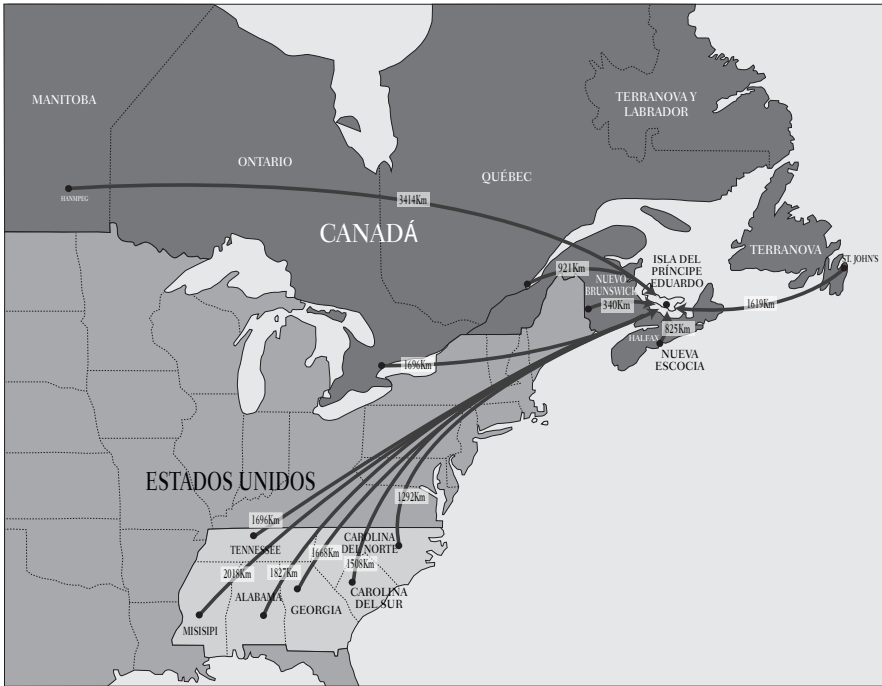
⁴ Western Climate Initiative.

⁵ Regional Greenhouse Gas Initiative.

⁶ Southeastern United States and Canadian Provinces Alliance.

y Canadá negociar con una red de dirigentes de los sectores público y privado. Los temas que destacan son: nuevas tecnologías de la comunicación, manufactura avanzada y tecnología limpia.

MAPA 3
ALIANZA ENTRE ESTADOS DEL SURESTE DE ESTADOS UNIDOS
Y PROVINCIAS DE CANADÁ (SEUS-CP)



FUENTE: Mississippi Development Authority (2015).

Este esquema de cooperación demuestra que la vinculación entre provincias y estados no sólo acontece entre entidades que comparten una línea fronteriza. Por ejemplo, la Conferencia SEUS-CP también ha servido de plataforma para apuntalar la asociación comercial de Canadá con Carolina del Norte. En 2013, este comercio bilateral superó los diez mil millones de dólares estadounidenses por segundo año consecutivo. Casi una cuarta parte de las exportaciones de Carolina del Norte se enviaron a territorio canadiense, su principal destino internacional en este rubro. Carolina del Norte exporta más a Canadá que lo que envía en conjunto a su segundo y tercer socios

comerciales. Además, esta robusta relación comercial genera alrededor de 244 000 puestos de trabajo en la entidad estadounidense (SEUS-CP, 2016).

REGIÓN ECONÓMICA DEL PACÍFICO NOROESTE (PNWER)⁷

La Región Económica del Pacífico Noroeste es una organización no lucrativa público-privada creada en 1991 por los estados de Alaska, Idaho, Oregón, Montana y Washington, así como por las provincias canadienses de Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Yukón y los Territorios del Noroeste. Su misión es incrementar el bienestar económico y la calidad de vida de todos los ciudadanos de la región, así como mantener y mejorar el medio ambiente y el entorno natural. A continuación se enlistan sus metas específicas (PNWER, 2016):

- Coordinar políticas públicas provinciales y estatales en toda la región.
- Identificar y promover “modelos de éxito”.
- Servir como conducto para el intercambio de información.
- Promover una mayor colaboración regional.
- Fortalecer la competitividad de la región en los mercados nacionales e internacionales.
- Apalancar la influencia regional en Ottawa y Washington D. C.
- Lograr un crecimiento económico constante y mantener al mismo tiempo los recursos naturales de la región.

Esta asociación surgió con la idea de establecer un mecanismo de colaboración en toda la región para abordar problemas e intereses comunes a las provincias y estados. El ex senador del estado de Washington, Alan Bluechel—quien vivió en Columbia Británica, Alberta y Saskatchewan—, fue uno de los fundadores y su primer presidente. La PNWER puede considerarse como una región transfronteriza. Para Abgrall (2013), esta organización regional no sólo es la más reciente, sino también la más sofisticada de su tipo en América del Norte.

⁷ Pacific NorthWest Economic Region.

MAPA 4
 PROVINCIAS Y ESTADOS QUE INTEGRAN LA REGIÓN PNWER



FUENTE: PNWER (2016).

La estructura de la PNWER es compleja. Tiene un Comité Ejecutivo, un Consejo de Delegados y un Consejo del Sector Privado, grupos de trabajo y una secretaría. Una de sus características más notables es su representación, bastante equilibrada entre los sectores público y privado; los integrantes canadienses y estadounidenses; los miembros de los cuerpos legislativos y ejecutivos; y entre los militantes de los partidos principales y de oposición en Canadá. Sus resoluciones están claramente marcadas por las prioridades regionales, ya sea en materia de energía, de agricultura o de medio ambiente. A pesar de este fuerte enfoque, la PNWER no ha sido realmente crítica del gobierno federal. A lo sumo, encontramos una resolución en 2003 que insta al gobierno de Estados Unidos a eliminar el embargo a la carne canadiense. Sin embargo, es innegable que la solidaridad regional se manifiesta (Abgrall, 2013).⁸

La PNWER congrega a funcionarios públicos, políticos electos y líderes del sector privado. Sus grupos de trabajo desarrollan ideas y planes sobre diver-

⁸ Un ejemplo es el apoyo otorgado por cuatro estados de Estados Unidos integrantes de la PNWER a la candidatura de Vancouver para los Juegos Olímpicos de Invierno, que provocó las críticas del periódico *The New York Times* en 2003 (citado por Abgrall, 2013).

sas cuestiones de política pública, como transporte, temas ambientales, productos forestales, comercio y finanzas, turismo, reciclaje, contratación pública, telecomunicaciones y agricultura. Cada grupo tiene tres copresidentes: un legislador, un oficial del sector público y un miembro del sector privado. Es importante destacar que se espera que este último identifique los temas para establecer la dirección de los equipos. En otras palabras, el sector privado es el que controla la agenda (Brunet-Jailly, 2013).

De esta manera, los gobiernos subnacionales de esta región formulan y promueven planes de acción sobre temas clave que los afectan. En términos de transporte, por ejemplo, destaca el proyecto de Movilidad Internacional y Corredor Comercial (IMTC),⁹ una coalición regional de planificación binacional, que ha sido promovida activamente por el *Whatcom Council of Governments* (Consejo de Gobernadores *Whatcom*) y otros de sus propios miembros. Este proyecto incluye a representantes de Estados Unidos y de las agencias de transporte canadienses, las oficinas de inspección, las jurisdicciones fronterizas y las industrias dependientes de la movilidad transfronteriza. Todos han trabajado juntos desde 1997 en la gestión coordinada del sistema, identificando oportunidades y creando asociaciones para promover proyectos. Han mejorado la planeación y recopilación de datos, promovido mejoras en la infraestructura y actualizado las operaciones y las políticas públicas, así como optimizado el reclutamiento de personal en la frontera. Los Juegos Olímpicos de 2010 en Vancouver impulsaron una mayor cooperación transfronteriza (OCDE, 2010).

Para Tavares (2016: 34), la cooperación regional en el noroeste del Pacífico es especial porque la región tiene una ubicación estratégica y sirve no sólo como un puente entre América del Norte y Asia Pacífico, sino como una comunidad transfronteriza entre Canadá y Estados Unidos.

CONFERENCIA DE *PREMIERS* DE OCCIDENTE (WPC)¹⁰

La Conferencia de *Premiers* de Occidente se efectúa anualmente y permite que los *premiers* de cuatro provincias del oeste de Canadá (Columbia Britá-

⁹ International Mobility and Trade Corridor.

¹⁰ Western Premiers Conference.

nica, Alberta, Saskatchewan y Manitoba) y tres gobiernos territoriales (Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut) trabajen de manera conjunta en temas importantes. A través de esta Conferencia, los líderes se comprometen a promover intereses mutuos para mantener la vitalidad de la región como el motor económico de Canadá (Gobierno de Alberta, 2016c). Su Presidencia mantiene desde 1973, fecha de su primera celebración, un esquema de rotación anual. En 2012, Alberta fungió como sede, en una reunión en donde la estrategia energética canadiense, la infraestructura, los mercados de trabajo y la innovación social fueron algunas de las iniciativas que se promovieron.

La Conferencia de *Premiers* de Occidente fue resultado directo de la Conferencia de Oportunidades Económicas de Occidente de 1973, que reunió a las cuatro provincias de la región con el gobierno federal. Desde entonces, se ha convertido en el principal mecanismo intergubernamental de las provincias occidentales, cuyo propósito es atraer la atención de la población hacia los problemas regionales y, con la integración de los tres territorios mencionados, también hacia los asuntos prioritarios del norte, y ocasionalmente, además, visibilizar sus reclamos al gobierno federal. La WPC se reúne anualmente poco antes de la Conferencia de *Premiers* del Atlántico (Council of Atlantic Premiers, 2015). Sus posiciones con frecuencia se incorporan a la agenda de esta última y se apoyan en sus resultados (Meekison, Telford y Lazar, 2004).

ASOCIACIÓN DE GOBERNADORES DE OCCIDENTE (WGA)¹¹

La Asociación de Gobernadores de Occidente representa a los diecinueve estados occidentales y tres islas de Estados Unidos. Sus miembros son los siguientes: Alaska, Arizona, California, Colorado, Hawái, Idaho, Kansas, Montana, Nebraska, Nevada, Nuevo México, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Oklahoma, Oregón, Texas, Utah, Washington, Wyoming, Islas Marianas del Norte, Guam y Samoa Americana.

Esta asociación es un instrumento de los ejecutivos estatales para el desarrollo de políticas públicas conjuntas construidas por los sectores público y privado, el intercambio de información y la acción colectiva en cuestiones

¹¹ Western Governors Association.

de importancia crítica para el oeste de Estados Unidos (Western Governors Association, 2016). Establecida en 1984 mediante la fusión de dos organizaciones, la WGA promueve un liderazgo multiestatal en una era de cambios importantes en la economía y la demografía del oeste estadounidense. Ayuda a los gobernadores de la región a desarrollar y promover una administración pública sólida; al intercambio de información y a identificar las mejores prácticas gubernamentales; a proveer una plataforma efectiva para que los líderes políticos discutan los retos y oportunidades; a compartir ideas y examinar temas de interés común; a recopilar datos y a realizar investigación de calidad, así como a capacitar a la población, los líderes de opinión y los formuladores de políticas públicas.

CONFERENCIA WPC-WGA

En la Conferencia de *Premiers* de Occidente (WPC) de 1990, en Manitoba, los dirigentes provinciales se reunieron con el presidente de la Asociación de Gobernadores de Occidente (WGA), en ese momento el primer mandatario de Dakota del Norte. En muchos sentidos fue un acontecimiento histórico. El objetivo era desarrollar una relación entre los *premiers* y los gobernadores de la región occidental de ambos países, similar a la existente entre los gobernantes del este canadiense y los de la región de Nueva Inglaterra en Estados Unidos (Meekison, Telford y Lazar, 2004). El primero de estos encuentros, “Extender la cooperación estado-provincia sobre una base occidental”, tuvo lugar en Dakota del Norte, en julio de 1990. Un asunto en la agenda fue el fortalecimiento comercial.

Diez años más tarde, después de la reunión de la WPC, otra vez en Manitoba, los primeros ministros y los gobernadores formalizaron un “Acuerdo marco para la vinculación WPC-WGA”. En este sentido, el rol de los gobiernos subestatales ha sido importante para enfrentar los temas transfronterizos. Entre otras cosas, este acuerdo de vinculación convocaba a reuniones anuales entre las dos organizaciones, alternándose su celebración. La primera se llevó a cabo en Idaho, en agosto de 2001, y la siguiente se realizó en Canadá durante el encuentro de la WPC de 2002. A esta última asistieron los gobernadores de Alaska y Wyoming, así como el embajador de Canadá en Estados Unidos. Se discutieron temas de energía y asuntos transfronterizos,

tales como seguridad, corredores de transporte y actividades conjuntas de la lucha contra incendios.

CUADRO 1
ESQUEMAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
ENTRE ESTADOS DE ESTADOS UNIDOS Y PROVINCIAS DE CANADÁ: MIEMBROS

<i>Alianza/conferencia/región</i>	<i>Provincias y territorios de Canadá</i>	<i>Estados y territorios de Estados Unidos</i>
Conferencia de Gobernadores y <i>Premiers</i> de los Grandes Lagos y San Lorenzo (CGLSLGP)	Ontario y Quebec	Illinois, Indiana, Michigan, Minesota, Nueva York, Ohio, Pensilvania y Wisconsin
Conferencia de Gobernadores de Nueva Inglaterra y <i>Premiers</i> del Este de Canadá (NEG/ECP)	Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Isla del Príncipe Eduardo y Quebec	Connecticut, Maine, Massachusetts, Nuevo Hampshire, Rhode Island y Vermont
Alianza entre los Estados del Sureste de Estados Unidos y las Provincias Canadienses (SEUS-CP)	Manitoba, Nuevo Brunswick, Terranova y Labrador, Nueva Escocia, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo y Quebec	Alabama, Georgia, Misisipi, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Tennessee
Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER)	Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Yukón y Territorios del Noroeste	Alaska, Idaho, Oregón, Montana y Washington
Conferencia de <i>Premiers</i> de Occidente (WPC)-Asociación de Gobernadores de Occidente (WGA)	Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut	Alaska, Arizona, California, Colorado, Hawái, Idaho, Kansas, Montana, Nebraska, Nevada, Nuevo México, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Oklahoma, Oregón, Texas, Utah, Washington, Wyoming, Islas Marianas del Norte, Guam, Samoa Americana
Consejo de Gobiernos Estatales-Conferencia Regional del Este (CSG/ERC)	Quebec, Nuevo Brunswick, Ontario, Nueva Escocia e Isla del Príncipe Eduardo	Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, Nuevo Hampshire, Nueva Jersey, Nueva York, Pensilvania, Puerto Rico, Rhode Island, Islas Vírgenes Americanas, Vermont

FUENTE: Elaboración propia con base en CGLSLGP (2016); Council of Atlantic Premiers (2015); SEUS-CP (2016); PNWER (2016); WPC-WGA (2016); y WGA (2016).

Históricamente, las provincias canadienses occidentales han comercializado una gran parte de su producción de petróleo y gas natural, así como una importante cantidad de su generación de electricidad con los estados vecinos de Estados Unidos. El crecimiento en las exportaciones de energía desde mediados de los ochenta se ha basado en un compromiso con los principios de mercado aplicables a los sectores energéticos de los dos países, en los tres niveles de gobierno: federal, provincial y local. Dada la condición de la región occidental de Canadá como un socio confiable en los negocios de energía de América del Norte, y su probabilidad de aumentar este rol en el futuro, el objetivo de las discusiones sobre el tema entre los dirigentes gubernamentales de las entidades subestatales a ambos lados de la frontera se enfoca en el fortalecimiento de la cooperación energética en el marco de las reuniones de la conferencia WGA-WPC (Western Governors Association y Western Premiers Conference, 2002).

Hasta la fecha, la mayoría de las discusiones de esta Conferencia se han concentrado en temas como comercio, transporte y energía. En 2003 se firmó un “Memorándum de entendimiento sobre la sequía y los incendios forestales” en la región, una iniciativa de ambas asociaciones (WPC y WGA). Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, Canadá y Estados Unidos han revisado el movimiento transfronterizo de personal y equipo de emergencia como parte de su “Acuerdo de fronteras inteligentes” (Kukucha, 2008: 165).

Como podemos observar en el cuadro 1, y como lo hemos descrito a lo largo del capítulo, existen diversos esquemas de cooperación transfronteriza entre los estados de Estados Unidos y las provincias de Canadá. La cooperación se instrumenta por medio de conferencias, alianzas, regiones y consejos, todos con la participación de entidades y actores subnacionales de los dos países. Los representantes de los gobiernos subestatales se reúnen con actores públicos y privados, como organismos empresariales y organizaciones no gubernamentales. Estos foros de cooperación son permanentes y organizan reuniones de manera periódica, en donde se construyen acuerdos importantes para hacer frente a retos comunes.

Como lo podemos apreciar, los esquemas de cooperación transfronteriza entre las entidades subnacionales de Estados Unidos y Canadá comprenden una serie de objetivos y se enfocan en algunos temas predominantes. Por ejemplo, la CGLSLGP reúne a los gobiernos subnacionales de la región de

los Grandes Lagos y se concentra en la protección del sistema de agua dulce más grande del mundo, así como en impulsar la economía regional. Por su parte, la NEG/ECP ha dedicado especial atención a temas como desarrollo sustentable y medio ambiente; asimismo, promueve planes de acción para reducir la contaminación del aire y los gases de efecto invernadero. En las reuniones, se busca fomentar la inversión, el turismo y el comercio entre sus miembros. La lucha contra el cambio climático es otro de los objetivos de la acción internacional de los gobiernos subnacionales. Otros aspectos, como transporte, manufactura avanzada y tecnología limpia, agricultura, silvicultura y pesca también predominan en estos esquemas de cooperación. En suma, se busca coordinar e implementar políticas públicas desde los gobiernos provinciales y estatales en un espacio regional.

Algunos autores se refieren a la relevancia que han adquirido las crecientes actividades transnacionales de las provincias canadienses y los estados de Estados Unidos a través de diversas organizaciones transfronterizas, como las que hemos analizado previamente, y advierten en ello el surgimiento de una gobernanza regional. Kukucha (2008: 173) sugiere que estas acciones han contribuido a la evolución de otro aspecto de la gobernanza multinivel en América del Norte. Es evidente, subraya este autor, que los intereses de las provincias han influido directamente en la creación o transformación de normas y estándares transfronterizos; específicamente, los gobiernos subfederales se han comprometido a emprender consultas y a la formulación de reglas concernientes a la administración del agua, la seguridad, la promoción comercial, el transporte, los cruces fronterizos, el combate de incendios y las líneas de transmisión eléctrica, entre otros rubros (Kukucha, 2008).

Por otra parte, Kaiser (2005) observa que, aun cuando estas relaciones entre estados y provincias que forman esquemas de cooperación regional ya existían en distintas modalidades en América del Norte antes del TLCAN, después de la firma de Tratado se intensificaron. En contraste, otros autores han revelado algunas limitaciones de la cooperación transfronteriza entre Canadá y Estados Unidos desde el ámbito subnacional. En general, coinciden en que el gobierno central todavía domina las decisiones sobre los temas que se discuten.¹² Sólo en algunos casos, como en el de la contaminación por

¹² Por ejemplo, a esa conclusión han llegado, refiriéndose a temas sobre medio ambiente, diversos autores, entre ellos Debora VanNijnatten y Neil Craik (2014).

lluvia ácida, las unidades subnacionales han logrado influir en las discusiones y han sido determinantes para que el gobierno central estadounidense haya emitido legislación al respecto (Smith, 1988).

Otros autores sostienen que las dinámicas subnacionales son relevantes, ya que algunas decisiones importantes actualmente las toman los gobiernos no centrales en Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, ante problemas globales como el cambio climático. Stephane Paquin (2018)¹³ destaca el caso de la Iniciativa Climática de Occidente (Western Climate Initiative, WCI), una red de cooperación entre diversos gobiernos subnacionales que busca desarrollar estrategias regionales para enfrentar el problema en América del Norte. Sus miembros incluyen a once entidades subnacionales: cuatro provincias de Canadá (Quebec, Ontario, Columbia Británica y Manitoba) y siete estados de la Unión Americana: Arizona, California, Montana, Nuevo México, Oregón, Utah y Washington.

EL CONSEJO CIRCUMPOLAR INUIT (ICC)¹⁴

El Consejo Circumpolar Inuit se fundó en 1977. Esta organización representa aproximadamente a 160 000 personas de origen inuit que habitan en Alaska (Estados Unidos), Nunavut (Canadá), Groenlandia (Dinamarca) y Chukotka (Rusia). El ICC utiliza de manera efectiva al sistema de relaciones internacionales entre Estados, y forma parte de procesos políticos a escala mundial; sin embargo, se trata de un actor no estatal, cuyas prácticas diplomáticas se fundamentan en las concepciones particulares de los inuit sobre la tierra, el agua y los recursos naturales, el conocimiento y la historia. A su vez, el establecimiento de soberanías alternativas requiere de nuevas estructuras de gobernanza dentro y fuera del Ártico (Shadian, 2016).

Fundado por Eben Hopson,¹⁵ originario de Alaska, el Consejo Circumpolar Inuit ha florecido y se ha convertido en una importante organización

¹³ Entrevista personal con el investigador, Ciudad de México, 2018.

¹⁴ Inuit Circumpolar Council.

¹⁵ Debido a que las compañías transnacionales estaban más preocupadas por explotar los recursos petroleros que por responder a las preocupaciones de los indígenas, un inuit de Alaska, Eben Hopson, jefe de la corporación regional de North Slope Borough, se dio cuenta de que era necesario formar un frente común; es decir, fundar una organización *pan-inuit* que defendiera sus propios intereses y que mostrara los vínculos cercanos de su cultura con el medio ambiente ártico (Morin y Saladin, 2003).

no gubernamental internacional. Actualmente tiene estatus consultivo nivel II en la Organización de las Naciones Unidas. Para desarrollarse y prosperar en su hábitat, los inuit se percataron que debían contar con una sola voz en temas de interés común y combinar sus energías y talentos enfocados en proteger y promover su modo de vida. Los principales objetivos del ICC son: fortalecer la unidad entre los inuit de la región circumpolar; promover sus derechos e intereses a nivel internacional; desarrollar y alentar políticas duraderas que protejan el medio ambiente en el Ártico, y buscar una asociación plena y activa en el desarrollo político, económico y social de las regiones circumpolares (ICC Canadá, 2016).

El órgano directivo del ICC es la Asamblea General, integrada por delegaciones de Groenlandia, Canadá, Alaska y Rusia. La dirección general la llevan a cabo un presidente y un Consejo Ejecutivo, los cuales se renuevan en las asambleas generales que se realizan cada cuatro años (Ackren, 2014: 46), electos por los delegados de cada una de las unidades subnacionales de la región circumpolar. Asimismo, en estas reuniones se diseñan políticas públicas y se adoptan resoluciones que sirven como guía a las actividades del periodo (ICC Canadá, 2016).

La Asamblea General es el corazón de la organización, ya que brinda una oportunidad para compartir información, discutir problemas comunes, debatir diversos asuntos y fortalecer los vínculos entre las comunidades inuit. Representantes del Consejo Circumpolar Inuit de Jóvenes y del Consejo Internacional de Ancianos participan en la Asamblea, lo cual mejora las comunicaciones y crea sinergias con las organizaciones afiliadas (Morin y Saladin, 2003).

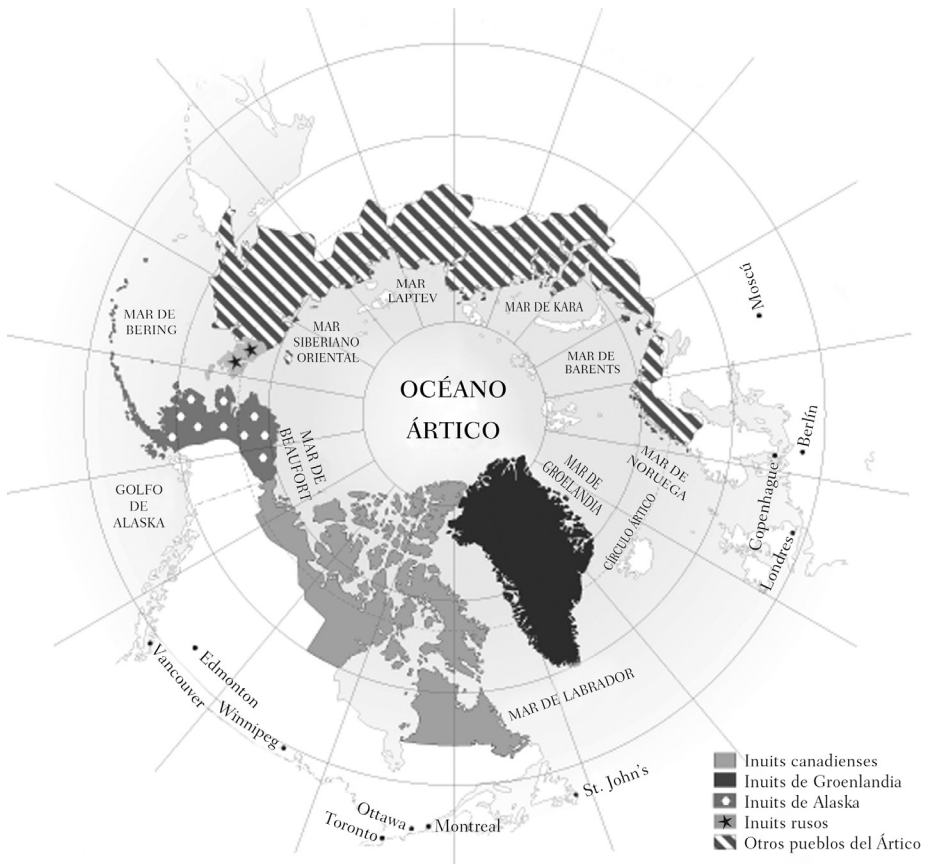
El ICC proporciona a los inuit, que habitan en distintos países de la región del Ártico, “un centro de reunión para debatir problemas comunes, presionar en favor de la representación inuit en la planificación del desarrollo económico y promover la conservación del medio ambiente” (Frank, 2008: 96). De esta manera, el ICC puede considerarse como una organización transnacional que está integrada por diversos organismos nacionales, con representantes en su interior, y por un consejo multilateral (Christopher Wilson, 2017).

Entre 1986 y 1992, el ICC Canadá proporcionó la mayoría de las contribuciones para los gastos administrativos. Este periodo coincidió con la elección de la presidenta canadiense del ICC y con el traslado de su oficina de Groenlandia a Canadá. Durante su liderazgo, la organización dependió en gran medida del financiamiento del gobierno de ese país. En este contexto, el ICC se

convirtió en un instrumento de la política exterior de Canadá y en un factor de consolidación de su soberanía sobre el Ártico (Morin y Saladin, 2003).

Podemos observar que en la agenda del ICC no se contempla la separación. A diferencia de otras regiones, como Quebec o Cataluña, entre otras, que han adoptado formas de protodiplomacia¹⁶ que promueven formas de separación o secesión, las relaciones de paradiplomacia de los inuit proponen forjar nuevas modalidades de soberanía compartida en países con sistemas federales (Ackren, 2014).

MAPA 5
LA REGIÓN CIRCUMPOLAR INUIT



FUENTE: ICC (2016).

¹⁶ El concepto de protodiplomacia se analiza con mayor detalle en el primer capítulo.

Asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales

En América del Norte existen asociaciones de gobernadores en los niveles nacional y regional. En Estados Unidos, la organización que congrega a los titulares de los Ejecutivos estatales para defender temas en común es la Asociación Nacional de Gobernadores (National Governors Association, NGA), fundada en 1908; en Canadá se trata del Consejo de la Federación (Council of the Federation, COF), establecido en 2003. En el caso mexicano, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se creó en 2002. Recientemente, las tres organizaciones se han reunido para tratar temas que les atañen. A continuación se describe brevemente cada una.

LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE GOBERNADORES (NGA)

La NGA es la organización bipartidista de los gobernadores de la nación. A través de ella, los titulares de los gobiernos estatales comparten mejores prácticas, promueven una posición conjunta sobre la política pública nacional y desarrollan soluciones innovadoras que mejoran el gobierno subestatal y apoyan los principios del federalismo (National Governors Association, 2016). Fundada en 1908, la Asociación Nacional de Gobernadores es la voz colectiva de los gobiernos subnacionales del país y, a la vez, es una de las asociaciones impulsoras de políticas públicas más respetadas de Washington, D. C. Sus miembros son los gobernadores de los cincuenta estados, junto con los titulares de los territorios autónomos y mancomunidades de ese país.

La NGA proporciona a los líderes y altos funcionarios estatales diversos servicios, como representar a las entidades en el Congreso nacional y ante la administración federal en temas clave para desarrollar e implementar soluciones innovadoras a los retos de política pública, a través de su Centro de Mejores Prácticas. También proporciona asistencia técnica y administrativa. A través de la NGA, los gobernantes identifican los temas prioritarios y se encargan de manera conjunta de todas las cuestiones de interés público y de la gobernanza en los niveles estatal y nacional (National Governors Association, 2016).

EL CONSEJO DE LA FEDERACIÓN (COF)

Los *premiers* de las trece provincias y territorios de Canadá son miembros del Consejo de la Federación. Los objetivos que persigue esta organización son:

- Promover la cooperación interprovincial-interterritorial y relaciones más estrechas entre los *premiers*, con el objetivo ulterior de fortalecer a Canadá.
- Fomentar relaciones significativas entre los gobiernos subnacionales, basándose en el respeto a la Constitución y el reconocimiento de la diversidad dentro de la Federación.
- Demostrar liderazgo en temas importantes para todos los canadienses.

Establecido en 2003, el Consejo permite a los *premiers* trabajar de manera coordinada para fortalecer a la Federación canadiense mediante el fomento de una relación constructiva entre las provincias y los territorios, y de estos con el gobierno federal. A los mandatarios subestatales los apoya una pequeña Secretaría Administrativa, con base en Ottawa.

LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO)

La Conago es un foro permanente que busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, con pleno respeto a las instituciones de México; incluye a los gobernadores de todas las entidades del país, sin distinción de partidos políticos, como habían sido los casos de organizaciones similares en décadas previas. A continuación presentamos sus fundamentos (Conago, 2016):

- La Conago funciona como un espacio institucional permanente para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.
- Impulsa el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y la capacidad de respuesta suficientes para atender las demandas de sus comunidades.

- Reafirma el compromiso de las entidades federativas con el pacto federal y con la obligación de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y de fortalecimiento del federalismo.
- Propone el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.
- Busca promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los diversos órdenes de gobierno.
- Tiene dentro de sus objetivos realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para así deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento de los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.
- Finalmente, la Conago confirma su compromiso con la sociedad de México y busca en todo momento el desarrollo nacional, apegado a las demandas y a la responsabilidad sociales.

Cumbre de Gobernadores y *Premiers* de América del Norte

Recientemente se reunieron los *premiers* de Canadá con los gobernadores de Estados Unidos y México. A finales de octubre de 2015 se realizó la Primera Cumbre de Gobernadores y *Premiers* de América del Norte en el estado de Colorado, Estados Unidos. Participaron seis gobernantes de Estados Unidos, seis de México y dos de Canadá. El objetivo de la reunión fue promover el diálogo transfronterizo en búsqueda de acciones y oportunidades conjuntas en las materias de economía, política, energía, desarrollo sostenible y medio ambiente. Por parte de México, asistieron los mandatarios de Hidalgo, Jalisco, Puebla, Quintana Roo, Yucatán y Estado de México; en representación de la Asociación Nacional de Gobernadores, concurrieron los de Utah, Michigan, Dakota del Sur, Nuevo México, Islas Vírgenes e Illinois, y también llegaron los *premiers* de Yukón y Nuevo Brunswick del Consejo de la Federación de Canadá.

Esta reunión conjunta de las tres asociaciones que congregan a las autoridades subnacionales de los tres países de América del Norte revela la crecien-

te importancia de los gobiernos subestatales como actores internacionales con influencia en la región y confirma su participación en la toma de decisiones a través de conferencias que se han institucionalizado.

El entonces presidente de la Conago, Eruviel Ávila, destacó que los gobernadores y *premiers* de América del Norte están escribiendo páginas de la historia de éxito, crecimiento y desarrollo de esta gran región, que aloja a la economía más importante del mundo. Es el primer paso para sentar las bases firmes de una relación de amistad, cultural y comercial que se traducirá en bienestar para Canadá, Estados Unidos y México. Además, expresó el compromiso de todos los gobernadores mexicanos para fortalecer a Norteamérica y convertirla en un gran bloque económico, cultural, tecnológico y ambiental.

Es decir, si consideramos lo antes mencionado, las relaciones subnacionales entre Estados Unidos, Canadá y México no se concentran sólo en los estados fronterizos, sino que también se han creado organizaciones y foros de cooperación entre entidades subestatales distantes, que no son vecinas, aunque los Estados-nación a los que pertenecen sí lo sean, o bien forman parte de una misma región; además, existen otros casos de relaciones entre estados subnacionales de países que no están incluso en la misma región, a los que nos referiremos más adelante.

El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Canadá-México (PTAT)

Este programa inició en 1974, derivado de las presiones de las provincias canadienses, especialmente de Ontario, para abastecerse de mano de obra en el sector agrícola. En 1973 empezaron las negociaciones entre los gobiernos de Canadá y México para lograr un acuerdo que permitiera, por temporadas, la movilidad de trabajadores mexicanos a algunas provincias canadienses. Un año después se firmó un Memorándum de Entendimiento en Ottawa. Inicialmente, el programa incluyó a ocho provincias: Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Isla del Príncipe Eduardo, Nuevo Brunswick y Nueva Escocia. En 2004 se unió Columbia Británica. La única entidad que no participa es Terranova y Labrador.

Los antecedentes del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) entre Canadá y México se remontan al Programa de Trabajadores

Agrícolas Temporales de 1966, firmado entre Canadá y Jamaica, desde donde provenía la mayoría de la mano de obra de este sector. Sin embargo, una vez que México se incorpora a este esquema migratorio muy pronto pasa a ocupar el primer lugar en el envío de jornaleros agrícolas a Canadá.

La institución gubernamental que administra el programa en el país anfitrión es el Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo de Habilidades de Canadá.¹⁷ También participan otras organizaciones privadas, como la agencia Servicios de Administración de Recursos Agrícolas Extranjeros,¹⁸ o la Fundación de Empresas para el Reclutamiento de Mano de Obra Extranjera,¹⁹ entre otras. A través de estas instancias se regula la admisión de trabajadores, se informa sobre el número de personas requerido y se otorgan los permisos de trabajo. Por parte de México, algunas secretarías del gobierno federal, tales como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría del Bienestar) se encargan de reclutar y seleccionar a los candidatos, así como de entregar la documentación respectiva a los trabajadores seleccionados y transmitir toda la información relacionada con ellos y las fechas de su llegada al gobierno de Canadá (Guerrero, 2013). Es importante resaltar el rol de las provincias y los estados subnacionales en el PTAT, ya que desempeñan un papel fundamental en la promoción y reclutamiento de estos trabajadores agrícolas a través de las instituciones oficiales mencionadas.

Las funciones de la SRE consisten en expedir los pasaportes de los trabajadores; asistirlos durante el proceso de documentación, y atenderlos en casos de emergencias (enfermedades, accidentes, etc.) desde las representaciones consulares en Canadá. Asimismo, mantiene contacto directo con las autoridades gubernamentales canadienses y con los empleadores, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones laborales. Funge como enlace entre los migrantes y los empresarios que los contratan y visita periódicamente las granjas para revisar las condiciones de la vivienda. Es decir, la operación del PTAT en Canadá es responsabilidad de la SRE, dependencia que, además de brindar protección, se encarga de vigilar que se respeten los derechos de los jornaleros.

¹⁷ Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC).

¹⁸ Foreign Agricultural Resource Management Services (FARMS).

¹⁹ The Foundation of Enterprises for the Recruitment of Foreign Labor (FERFL).

Actualmente, los países que envían mano de obra agrícola a Canadá a través de este esquema son: Jamaica (1966), Trinidad y Tobago (1967), Barbados (1967), México (1974), la Organización de Estados Caribeños del Este (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, St. Kitts-Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadina, 1976) y Guatemala (2003).

La provincia que recibe más fuerza de trabajo agrícola es Ontario (con el 80-90 por ciento). De hecho, el programa surge como una necesidad de mano de obra en esa entidad. En 2016, las provincias que más recibieron trabajadores agrícolas mexicanos fueron (en orden decreciente): Ontario, Columbia Británica, Quebec y Alberta, mientras que los estados en México que enviaron más migrantes temporales fueron Estado de México, Tlaxcala, Veracruz, Puebla, Michoacán, Guanajuato y Morelos.

En 2016, alrededor de 24 000 mexicanos formaron parte de este convenio. El expresidente Peña Nieto (2017) aseveró que este programa “se ha convertido en un símbolo de nuestra relación bilateral y en un modelo de la cooperación internacional para mantener flujos migratorios ordenados, legales y seguros”.

* * *

Como hemos visto, las relaciones internacionales de las provincias canadienses han aumentado en las últimas décadas, en especial con sus contrapartes en Estados Unidos y México, pero lo más importante es que están consolidando una gobernanza particular en la región para enfrentar problemas globales. Existe una red muy importante de relaciones entre las provincias canadienses y otros estados subnacionales, principalmente en las zonas fronterizas, pero también en aquellas no colindantes, con las cuales comparten objetivos y retos comunes. Son varios los esquemas de cooperación entre los gobiernos subnacionales de Canadá y los de otros países que se han institucionalizado en diversas formas: conferencias, foros y alianzas, que se reúnen de manera periódica para tomar decisiones de política pública. Lo anterior es una muestra de la relevancia que tienen estas dinámicas subnacionales entre estos países desde hace ya varias décadas, pero también se advierte una intensificación como resultado de la creciente integración económica y comercial regional. No existe un patrón único en las diversas subregiones conformadas por entidades subnacionales, sino que más bien cada caso se

presenta de acuerdo con los intereses y retos que enfrenta. Algunos esquemas de cooperación datan de hace varios decenios, especialmente en las franjas transfronterizas.

Cabe subrayar que en algunos de los esquemas que se analizaron en este capítulo destaca la participación no sólo de los gobiernos subnacionales, sino también de representantes de los sectores público y privado (en especial del empresarial) y de la comunidad universitaria; todos desempeñan un papel crucial en estas organizaciones y participan en la toma de decisiones. Asimismo, sobresale la participación de las ONG, en especial de las que trabajan en pro del medio ambiente y el desarrollo sustentable. Las relaciones de las provincias canadienses con sus contrapartes en México se han expandido. Destacan las cumbres de *premiers* y gobernadores de Norteamérica, los acuerdos de cooperación interinstitucional y el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT); en este último, los gobiernos provinciales cumplen con una responsabilidad determinante en su administración y funcionamiento.