

NUEVOS POLOS DE PODER E INFLUENCIA

David Parks

El éxito del proyecto de América del Norte dependerá del grado en el que México y Canadá desarrollen una relación bilateral de valor significativo frente a las dos relaciones transfronterizas más sólidas e históricas. La ausencia de una firme alianza México-Canadá apoya, sin duda, la postura de los escépticos de todos los países de que el TLCAN es y siempre será nada más que un acuerdo comercial, y esperar más es ser poco realista y desconocer el contexto continental. La posición de este artículo es que el proyecto norteamericano no está muerto —a pesar de una falta de compromiso estratégico trilateral por parte de los gobiernos federales, el mundo académico y la sociedad civil— y que la relación bilateral Canadá-México ha mejorado, en algunos casos impulsada, por una serie reciente de relaciones a menudo no gestionadas entre los gobiernos provinciales y estatales de los dos países federales. En un breve espacio, este artículo examinará aspectos de la descentralización de los estados de México, proporcionará un breve resumen del aumento de la actividad internacional entre estados mexicanos y provincias canadienses, abordará la importancia de esta diplomacia subnacional en el contexto tanto bilateral como trilateral de América del Norte, así como de los desafíos y oportunidades que enfrentan los gobiernos subnacionales de Canadá y México para aumentar la cooperación subnacional y establecer una alianza más profunda y duradera entre los dos países. Por último, este artículo propondrá acciones clave que podrían emprenderse para fortalecer y concentrar los vínculos institucionales entre los estados mexicanos y las provincias canadienses.

Dos federaciones muy diferentes

Canadá y México tienen sistemas federales de gobierno en múltiples niveles y es importante reconocer las diferencias entre el diseño federal de los dos países, como lo determinan sus respectivas constituciones y en la práctica de las relaciones intergubernamentales. La federación canadiense está profundamente descentralizada, tanto en teoría como en la práctica, mientras que los estados de México luchan por reconciliar su autonomía garantizada constitucionalmente con sus exiguos ingresos de fuentes propias, lo que contrasta con sus contrapartes canadienses. A los estados mexicanos se les exige consultar con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) antes de firmar acuerdos, mientras que las provincias canadienses sólo lo

hacen si el acuerdo en cuestión choca con la jurisdicción federal. Cabe señalar que las relaciones entre todos los gobiernos de Canadá y México se ven influidas hasta cierto punto por la presencia de una tercera federación en América del Norte: Estados Unidos. Aunque muchos de los desafíos que enfrenta la región requieren de una cooperación trilateral, este artículo sostiene que una mejora de las relaciones entre las provincias canadienses y los estados mexicanos contribuirá a tener relaciones bilaterales —e incluso trilaterales— más sólidas entre las federaciones de América del Norte.

Un México en proceso de descentralización

México sigue siendo una federación muy centralizada. Si se compara con Canadá, los estados mexicanos han experimentado un considerable grado de descentralización en las dos últimas décadas, particularmente en los sectores de educación y salud. Sin embargo, la descentralización fiscal sigue inconclusa, puesto que la inmensa mayoría de los ingresos gubernamentales estatales y locales proceden de transferencias federales directas. En 1998, el ramo 33 estableció la transferencia ordenada de fondos desde el gobierno federal a los estatales y locales, en gran medida para cubrir los gastos subnacionales en áreas descentralizadas. Concebido en un principio para financiar cinco áreas de gasto, el ramo 33 se ha ampliado en la actualidad hasta cubrir ocho áreas. Estos fondos están condicionados (lo que se denominan aportaciones), y el gobierno federal mantiene un considerable control sobre el desarrollo de políticas en estas áreas. Los estados mexicanos reciben transferencias no condicionadas del gobierno federal (lo que se denominan participaciones) que, cuando se combinan con los fondos asignados que ya se mencionaron, pueden constituir un 80 por ciento o más de los ingresos de un estado. Los ingresos de fuentes propias continúan a la zaga, y las disposiciones fiscales actuales proporcionan pocos incentivos para que un estado aumente este tipo de ingresos. Además, los estados reciben transferencias no condicionadas del Fondo de Estabilización de Ingresos del Petróleo, lo que reduce aún más los incentivos para que los gobiernos estatales amplíen su base de ingresos.

Desarrollo económico e innovación

En los últimos veinticinco años, México ha pasado de ser simplemente un país exportador de petróleo a convertirse en uno de los principales exportadores de bienes manufacturados, incluyendo vehículos, refacciones, ropa y componentes electrónicos, a Estados Unidos y Canadá. A pesar de este salto hacia adelante, el crecimiento económico en la década de 2000 se retrasó en relación con el de otros competidores globales, mientras que los beneficios de la actividad económica no han aliviado la pobreza generalizada en muchas regiones del país. Esto se ha atribuido a una combinación de varios factores que incluyen un acceso estrechamente controlado

al crédito, crisis recurrentes de divisas, facilidad para realizar negocios en el sector informal, fuerte competencia de otros países manufactureros y la emigración a Estados Unidos de trabajadores desempleados o subempleados. Aunque México se ha enfocado en aumentar su competitividad mediante una mejora en las normas, servicio de ventanilla única para la apertura de nuevos negocios e inversiones en infraestructura, ha descuidado el área de la innovación. Aunque existen importantes áreas de innovación nacional, como biotecnología e investigación energética, constituyen una parte muy pequeña de la economía y prevalece la idea de que la economía del país consiste en sucursales: los productos son hechos en México en lugar de creados en México.

Aunque la política federal de desarrollo económico dio resultados desiguales en la última década, ha habido muchos avances positivos a nivel estatal, particularmente en el norte del país. Estos triunfos son, en muchos casos, resultado de una cooperación entre los gobiernos federal y estatal, así como del sector privado. En 2011, IBM abrió un centro de innovación en la Ciudad de México, una clara señal de que las empresas globales ven a México ascendiendo por la cadena de valor de la tecnología, más allá de la manufactura, hacia el diseño, la producción e investigación y desarrollo. Los estados de Jalisco, Nuevo León y el Estado de México, entre otros, tienen en la actualidad centros de innovación y tecnologías de la información para conjuntar a actores estatales y federales con el propósito de promover el desarrollo en ciencia y tecnología a nivel estatal, específicamente el programa de “fondos mixtos” del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Existen otros fondos federales de innovación a los que pueden acceder los gobiernos estatales, incluyendo el Fordecyt (Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación), que proporciona apoyo para proyectos en serie, organizados en torno a temas y proximidad geográfica.

Estados como Coahuila, Baja California y Nuevo León han hecho importantes inversiones en universidades y escuelas técnicas para satisfacer demandas específicas de mano de obra. Esto los ha dotado de competitividad en dos sentidos: como una fuerza laboral formada y capacitada para los empleadores y como un destino educativo dentro de México. Otros estados han puesto su atención en la administración, con el fin de mejorar el acceso al crédito para proyectos de infraestructura y hacerse más atractivos para la inversión externa. Michoacán, Zacatecas y Quintana Roo han trabajado para mejorar la gestión financiera, incluyendo la adopción de prácticas de contabilidad estandarizadas, la mejora de herramientas de transparencia y la profesionalización de la hacienda pública estatal. Muchos estados han trabajado para mejorar las regulaciones, o bien han armonizado o eliminado trámites repetitivos para las empresas que deseen establecerse en su jurisdicción.

Presiones para recentralizar la seguridad pública

En los últimos veinte años, en México se ha visto una considerable descentralización de las facultades de la seguridad pública desde el gobierno federal hacia los gobiernos

estatales y municipales. Históricamente, las capitales de estado ni siquiera contaban con sus propias fuerzas policiales municipales; el gobernador empleaba a la policía estatal para operar en la capital del estado. La reforma constitucional de 1996 consagró los derechos de todos los municipios de proporcionar una policía autónoma, y casi todas las capitales de estado en la actualidad cuentan con su propia fuerza policial. El narcotráfico y la presencia del crimen organizado se hicieron más visibles después de 2000, cuando los presidentes municipales y gobernadores exigieron más recursos para combatir a estos elementos criminales. Todos los órdenes de gobierno, incluyendo el gobierno federal en la administración del presidente Vicente Fox, estuvieron de acuerdo, en términos generales, en que estaba justificada una mayor descentralización política para enfrentarse a estos desafíos.

Esta visión optimista de gobiernos locales investidos de poder se ha visto un tanto empañada por los crecientes niveles de violencia relacionada con el narcotráfico en México. La guerra contra el crimen organizado del presidente Calderón, emprendida a principios de su mandato, en 2006, ha planteado cuestiones sobre la capacidad de los gobiernos municipales para enfrentar la creciente amenaza a la seguridad pública por parte de los criminales. Remitiéndose a los muchos casos de corrupción en los cuerpos policiales municipales, así como al hecho de que las fuerzas de policía locales están a menudo más pobremente armadas que los criminales que combaten, muchos de los aliados políticos del presidente Calderón, así como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), son partidarios de sus intentos por reformar la policía en México mediante la eliminación de más de dos mil cuerpos policiales municipales. Aunque en muchos casos la policía municipal quedaría insertada en fuerzas de seguridad ampliadas a nivel estatal, los críticos de esta recentralización señalan los múltiples casos de corrupción en las fuerzas policiales estatales y federales, y ponen en duda también si las estatales satisfecerían las necesidades de seguridad de las comunidades locales. Este cambio en la dirección de la política del gobierno federal plantea cuestiones acerca de cómo continuará el proyecto de descentralización de México, y si es posible una mayor autonomía de los gobiernos locales en el contexto de la actual agenda contra el crimen.

Diplomacia subnacional en México y Canadá

Un área de actividad subnacional en México que se ha disparado durante la última década es la diplomacia. Los estados mexicanos son cada vez más activos en el escenario internacional, en áreas de economía y comercio, pero también en el ámbito político. Cada gobierno estatal cuenta con una oficina o, en algunos casos, un departamento asignado a la tarea de gestionar las relaciones internacionales, y varios estados tienen oficinas de representación en Estados Unidos, en áreas con importantes poblaciones de inmigrantes procedentes de sus jurisdicciones. En 2009, doce estados y el Distrito Federal fundaron la Asociación de Oficinas de Relaciones Internacionales de los Estados, una institución asignada a la tarea de coordinar las actividades internacionales de estas entidades tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Aunque la Constitución federal no prohíbe a los gobiernos subnacionales establecer relaciones internacionales, no permite que los estados firmen tratados con otros gobiernos. Por este motivo, la mayoría de los “acuerdos” firmados por estados mexicanos se denominan memorandos, compromisos, declaraciones de cooperación, etc. Además, se exige a todos los gobiernos subnacionales que tramiten la aprobación de los acuerdos internacionales por la SRE antes de su firma, así como hacer registrar el acuerdo una vez que se ha firmado.

A diferencia de los gobiernos estatales mexicanos, no se exige a las provincias canadienses reportar a su gobierno central los acuerdos internacionales que sean firmados con otros gobiernos subnacionales, a menos que el acuerdo infrinja la jurisdicción del gobierno federal. Comparadas con sus contrapartes mexicanas, la mayoría de las provincias no han institucionalizado las relaciones internacionales en la estructura gubernamental (Alberta, Ontario y Quebec son la excepción). En muchos casos, una única oficina gestiona las relaciones intergubernamentales internacionales y nacionales, y podría haber mala comunicación entre esta oficina y otros departamentos gubernamentales. Como sucede en México, abundan las historias sobre acuerdos de cooperación firmados entre gobiernos subnacionales que son descubiertos después de haber vencido, debido no a una mala voluntad o una falta de interés, sino más bien a rotaciones de personal o líneas de comunicación interrumpidas. Por consiguiente, hay un movimiento en muchos gobiernos provinciales para exigir que todos los departamentos envíen los acuerdos de cooperación internacional firmados a los departamentos de Relaciones Intergubernamentales, que a menudo se localizan en las oficinas de los primeros ministros de las provincias. Se espera que semejante centralización de la información lleve a una mejor ejecución de los acuerdos.

Vínculos subnacionales entre México y Canadá

Aunque el gobierno de Canadá no mantiene un registro de los compromisos internacionales firmados entre las provincias canadienses y sus contrapartes mexicanas, la SRE de México ha documentado veintitrés acuerdos de cooperación mutua firmados entre 1998 y 2009. Se trata de una cifra conservadora, puesto que los estados mexicanos históricamente han proporcionado esta información de manera voluntaria. Las áreas de cooperación se relacionan principalmente con el comercio, seguido por agricultura, ingeniería forestal y gestión ambiental. El registro de México revela que ha habido un importante aumento en el compromiso estados-provincias desde 2006, encabezado por un pequeño número de circunscripciones: las provincias de Quebec, Alberta, Ontario, Manitoba y Columbia Británica, y los estados de Nuevo León, Jalisco, Campeche, el Distrito Federal y Veracruz. Muchos de estos intercambios son temáticos o centrados en sectores; por ejemplo, Quebec ha organizado recientemente visitas enfocadas en la industria aeroespacial a cuatro estados de México. Además, existen más de doscientos acuerdos registrados entre universidades canadienses y mexicanas, lo que facilita el movimiento de académicos y estudiantes entre los dos países. Como la educación entra dentro de la jurisdicción de las

provincias de Canadá, la cooperación en este campo constituye una importante área de intercambio subnacional. Esto queda demostrado en la relación Alberta-Jalisco, donde la dinámica relación comercial se ve fortalecida aún más por el movimiento de más de cinco mil estudiantes entre las dos jurisdicciones durante la última década.

La seguridad pública es uno de los más importantes desafíos que enfrentan los tres órdenes de gobierno de México. Bilateralmente, Canadá ha proporcionado asesoría en capacitación policial al gobierno federal de México por medio de la academia de la Real Policía Montada de Canadá (Royal Canadian Mounted Police, RCMP) para funcionarios policiales de nivel medio y superior de México. El compromiso directo entre provincias y estados en esta área es evidente en Columbia Británica y Baja California por la firma de una Carta de Intereses 2009 para cooperar en la prevención de actividades delictivas transfronterizas, como tráfico de armas, lavado de dinero y pornografía infantil. Existen oportunidades adicionales para que las provincias canadienses apoyen reformas policiales en México: el debate en torno a las recientes propuestas en México para integrar a las fuerzas policiales municipales en organismos estatales de orden público puede, sin duda, estar sustentado con la información acerca de las experiencias de Ontario y Quebec en la fusión de cuerpos policiales regionales.

Además de una cooperación bilateral, las provincias canadienses y los estados mexicanos participan en colaboraciones trilaterales con sus contrapartes estadounidenses. En vista de la relativa madurez del diálogo subnacional entre los estados de la Unión Americana y de México, sería aconsejable para las provincias canadienses tener una mayor participación en los debates regionales. Existen ejemplos satisfactorios de cooperación trilateral mediante asociaciones continentales, particularmente en las áreas de políticas de comercio agrícola y cambio climático. Durante veinte años, altos funcionarios federales y subnacionales de Canadá, México y Estados Unidos se han reunido anualmente en el Acuerdo Agrícola Trinacional para abordar cuestiones de interés bilateral y trilateral, recogidas en planes de acción de grupos de trabajo y respaldadas con información obtenida gracias a reuniones específicas de técnicos expertos. Los objetivos fijados en las reuniones de alto nivel se incluyen a menudo en las deliberaciones de otros encuentros nacionales y regionales; por ejemplo, los objetivos agrícolas establecidos en las reuniones del Acuerdo Trinacional se han expuesto a los grupos de trabajo sobre agricultura de la Conferencia de Gobernadores de la Frontera Estados Unidos-México y el Comité Consultivo sobre Agricultura Estados Unidos-Canadá.

La política sobre cambio climático ha presentado otra oportunidad para la cooperación regional subnacional. Seis estados fronterizos del norte de México, Nueva Escocia, Nueva Brunswick y Saskatchewan mantienen condición de observadores en la Iniciativa Climática de los Estados del Oeste (Western Climate Initiative, WCI) dirigida por Estados Unidos; mientras Columbia Británica, Manitoba, Ontario y Quebec disfrutaban de membresía de pleno derecho. La WCI reúne jurisdicciones independientes que colaboran para elaborar e implementar políticas que se ocupen del cambio climático a nivel regional. Ha proporcionado una oportunidad sin precedentes para que estados y provincias tomen la iniciativa a la hora de diseñar

una estrategia regional de facto para la reducción de gases de efecto invernadero. Éste es quizá el ejemplo más radical del impacto potencial de una cooperación subnacional organizada, a medida que los socios de la WCI ocupan el espacio dejado por los gobiernos federales de Canadá y Estados Unidos, que aún tienen que articular plenamente sus estrategias nacionales contra el cambio climático.

Desafíos actuales a la cooperación subnacional

Las provincias canadienses, como los estados mexicanos, carecen a menudo de la capacidad para gestionar relaciones intergubernamentales internacionales complejas, y en muchos casos dependen del gobierno federal para realizar esta tarea. Tanto en Canadá como en México, la falta de comunicación interdepartamental o una adjudicación poco clara de los compromisos firmados puede ocasionar una falta de seguimiento para cumplir con los plazos acordados. El elevado nivel de rotación entre los funcionarios estatales de México presenta desafíos a la continuidad, y no es algo inusual que las nuevas administraciones abandonen los compromisos internacionales o les resten prioridad.

Las diferencias lingüísticas y culturales son claros obstáculos a un mayor compromiso entre las provincias canadienses y los estados mexicanos. Aunque el estudio de la lengua inglesa es obligatorio en casi todas las escuelas secundarias de México, la lengua española está disponible para estudio optativo sólo en la mitad de las provincias y territorios de Canadá, a menudo no hasta los tres últimos años de escuela pública (del grado diez al doce). Aunque esto probablemente sea debido en parte al énfasis en fomentar el aprendizaje de los dos idiomas oficiales de Canadá, el hecho de que algunas provincias no parezcan activamente comprometidas a proporcionar oportunidades tempranas para el aprendizaje del idioma español podría dificultar que los profesionistas de estas provincias disfruten plenamente de las oportunidades disponibles en una América del Norte cada vez más integrada. La necesidad de ampliar el acceso a la enseñanza del español en las escuelas canadienses se extiende más allá de la relación Canadá-México: Pew Research Center pronostica que la población hispana de Estados Unidos se triplicará en 2050, cuando será un 29 por ciento de la población. Es revelador que las provincias que ofrecen al menos seis años de español en sus escuelas públicas (Alberta, Columbia Británica, Quebec y Manitoba) son las que han firmado más acuerdos de cooperación con estados mexicanos. Estas provincias están también posicionadas para aportar profesionistas mejor preparados para comunicarse con la creciente población hispana de Estados Unidos.

Más allá del comercio: mayor colaboración entre provincias canadienses y estados mexicanos

En la última parte de este artículo se examinan nuevas oportunidades para el compromiso de gobierno a gobierno entre las provincias canadienses y los estados mexicanos.

Aunque el éxito a largo plazo de estas relaciones depende del compromiso de estados y provincias, existiría un modelo útil para que las asociaciones nacionales demuestren la importancia del diálogo subnacional entre naciones. Tanto México como Canadá cuentan con asociaciones nacionales de líderes subnacionales; estas asociaciones utilizarían mejor para facilitar el contacto entre estados y provincias. Una primera reunión entre los presidentes electos y los directores ejecutivos de la Conago y el Consejo de la Federación sería una forma muy eficaz para establecer un compromiso de alto nivel de los líderes subnacionales de México y Canadá. Tal encuentro se daría en los márgenes de una reunión anual previamente programada de cualquiera de las organizaciones. El Consejo de Gobiernos Estatales en Estados Unidos es muy activo a la hora de reunir legisladores estatales estadounidenses con sus contrapartes mexicanos. La Asociación Nacional de Administradores Estatales mantiene un estrecho diálogo con la Comisión de Funcionarios Fiscales Estatales de México. Anualmente tienen lugar reuniones regionales de primeros ministros canadienses y gobernadores estadounidenses, al igual que entre gobernadores de Estados Unidos y de México. En pocas palabras, el contacto entre las provincias canadienses y los estados mexicanos debe institucionalizarse si el proyecto norteamericano evolucionara más allá de dos relaciones y media.

En segundo lugar, podría animarse a provincias y estados a organizar intercambios entre funcionarios públicos de sectores escogidos. Lo ideal sería que se establecieran relaciones entre gobiernos subnacionales que comparten características comunes (geografía, economía, etc.), como ha sido el caso con Alberta y Jalisco, Columbia Británica y Baja California, así como Quebec y Nuevo León. Se puede profundizar en estas relaciones mediante un traslado temporal de funcionarios de áreas de interés compartido: departamentos de ingeniería forestal, medio ambiente y turismo, por citar algunos. Podrían establecerse nuevas relaciones entre jurisdicciones con características similares —Nueva Escocia y Nayarit, por ejemplo—. Los beneficios para los gobiernos serían dobles: estas relaciones no sólo conducirían a un mayor entendimiento de la cultura organizacional y social, sino que permitirían a los funcionarios participantes establecer contactos dentro de sus respectivos gobiernos anfitriones para encontrar más áreas de cooperación. Esto comenzaría como un proyecto piloto de uno o dos funcionarios y aumentar gradualmente, a medida que los gobiernos participantes evaluaran los beneficios y costos de los intercambios.

Por último, las provincias se comprometerían a impartir cursos de español en sus escuelas públicas. Con miras a relaciones de largo plazo, la formación en idiomas será esencial para salvar la distancia geográfica y cultural entre los dos países. Seis de las provincias y territorios de Canadá ofrecen un programa optativo de español, y sólo la mitad de estos programas son de más de tres años. Modificar un programa de estudios es un proceso largo y laborioso, pero debería animarse a las provincias que no ofrecen español a replantearse esta decisión durante su próximo proceso de revisión del plan de estudios.

Conclusiones

La descentralización de México ha generado gobiernos estatales que cultivan activamente relaciones en todo el mundo. A diferencia de las otras dos relaciones bilaterales, los estados mexicanos y las provincias canadienses no disfrutaban de la misma proximidad geográfica y cercanía histórica. Desarrollar estas relaciones requerirá un esfuerzo más concertado por parte de gobiernos y asociaciones nacionales y subnacionales. Las tres oportunidades aquí mencionadas no son nuevas; describen más o menos las políticas adoptadas por las entidades de Estados Unidos y sus asociaciones subnacionales durante las últimas dos décadas en México. El éxito del proyecto norteamericano depende de la solidez de la relación Canadá-México, y esta solidez estará determinada, en gran medida, por la cohesión de sus componentes.