

DINÁMICAS SUBNACIONALES  
EN AMÉRICA DEL NORTE  
Paradiplomacia de las provincias canadienses

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

**DINÁMICAS SUBNACIONALES  
EN AMÉRICA DEL NORTE**  
**Paradiplomacia de las provincias canadienses**

Roberto Zepeda Martínez



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Centro de Investigaciones sobre América del Norte

---

México, 2019



**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas**

**Nombres:** Zepeda Martínez, Roberto, autor.

**Título:** Dinámicas subnacionales en América del Norte : paradiplomacia de las provincias canadienses / Roberto Zepeda Martínez.

**Descripción:** Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2019.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2049828 | ISBN 9786073020602.

**Temas:** Canadá - Relaciones exteriores - Siglo XXI. | Gobiernos subnacionales - Relaciones exteriores - Canadá. | Canadá - Relaciones exteriores - Estados Unidos. | Canadá - Relaciones exteriores - México.

**Clasificación:** LCC JZ1515.Z46 2019 | DDC 327.71—dc23

Primera edición, junio de 2019

D.R. © 2019 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán,  
C. P. 04510, Ciudad de México

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10  
Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México  
Tels.: (55) 5623 0000 al 09  
<http://www.cisan.unam.mx>  
[cisan@unam.mx](mailto:cisan@unam.mx)

ISBN 978-607-30-2060-2

Diseño de la portada: Patricia Pérez Ramírez

Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de los legítimos titulares de los derechos.

Impreso en México / Printed in Mexico

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	11
DETERMINANTES DE LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES	
DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA DEL NORTE.....	23
Gobiernos subnacionales en América del Norte.....	24
América del Norte como región.....	25
Globalización.....	27
Gobernanza.....	38
El impacto en los gobiernos subnacionales.....	41
Federalismo y descentralización.....	47
Paradiplomacia.....	54
Protodiplomacia.....	58
El caso de Estados Unidos.....	59
El caso de México.....	61
LAS RELACIONES SUBNACIONALES TRANSFRONTERIZAS EN AMÉRICA	
DEL NORTE: ORGANIZACIONES Y ESQUEMAS DE COOPERACIÓN.....	67
Relaciones transnacionales de las provincias canadienses con los estados de Estados Unidos.....	67
Esquemas de cooperación transfronteriza.....	70
La Conferencia de Gobernadores y <i>Premiers</i> de los Grandes Lagos y San Lorenzo (CGLSLGP).....	71
La Conferencia de Gobernadores de Nueva Inglaterra y <i>Premiers</i> del Este de Canadá (NEG-ECP).....	75
Alianza entre Estados del Sureste de Estados Unidos y Provincias Canadienses (SEUS-CP).....	77
Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER).....	79
Conferencia de <i>Premiers</i> de Occidente (WPC).....	81
Asociación de Gobernadores de Occidente (WGA).....	82
Conferencia WPC-WGA.....	83
El Consejo Circumpolar Inuit (ICC).....	87

Asociaciones nacionales de gobiernos subnacionales .....	90
La Asociación Nacional de Gobernadores (NGA) .....	90
El Consejo de la Federación (COF) .....	91
La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) .....	91
Cumbre de Gobernadores y <i>Premiers</i> de América del Norte.....	92
El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Canadá-México (PTAT) .....	93
<b>RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES .....</b>	<b>97</b>
Las actividades internacionales de las provincias canadienses .....	97
Ontario .....	99
Quebec .....	104
Alberta .....	113
Columbia Británica.....	126
Relaciones internacionales de las provincias de Canadá con los estados de México .....	129
<b>RELACIONES INTERNACIONALES ECONÓMICAS Y COMERCIALES DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES.....</b>	<b>135</b>
Paradiplomacia económica .....	136
Contexto regional .....	139
La renegociación del TLCAN .....	140
Relación comercial Canadá-Estados Unidos .....	142
Dependencia de las provincias canadienses.....	143
Dependencia de los estados de Estados Unidos .....	145
La relación comercial subnacional y por sectores .....	147
Relación comercial México-Canadá.....	148
Relación comercial México-Estados Unidos.....	149
Relaciones comerciales internacionales de las provincias canadienses....	151
Ontario .....	152
Quebec .....	158
Alberta .....	165
Columbia Británica.....	172

CONCLUSIONES .....	181
--------------------	-----

FUENTES .....	193
---------------	-----

## Cuadros

### INTRODUCCIÓN

Cuadro 1	Tres capas de la paradiplomacia .....	18
Cuadro 2	Dimensiones a observar de las actividades internacionales de las provincias canadienses .....	21

### DETERMINANTES DE LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA DEL NORTE

Cuadro 1	Facultades de las provincias y del gobierno central en Canadá	50
Cuadro 2	Comparación de la división federal de poderes entre Canadá y Estados Unidos .....	53

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

Cuadro 1	Esquemas de cooperación transfronteriza entre estados de Estados Unidos y provincias de Canadá: miembros. ....	84
----------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES

Cuadro 1	Oficinas internacionales de los gobiernos provinciales, 2011	99
Cuadro 2	Representaciones oficiales de Quebec en el mundo, clasificadas por tipo. ....	110
Cuadro 3	Oficinas internacionales de Alberta y cantidad de personal ..	116
Cuadro 4	Representaciones oficiales de Alberta en el mundo, 2016 ...	117
Cuadro 5	Acuerdos internacionales de Alberta con México y Estados Unidos, 1999-2010. ....	118
Cuadro 6	Oficinas internacionales de Alberta: ubicación y objetivos...	123
Cuadro 7	Acuerdos interinstitucionales (convenios u otro tipo de instrumentos que no son hermanamientos) entre los estados de México y las provincias de Canadá, 1995-2015 .....	131

RELACIONES INTERNACIONALES ECONÓMICAS Y COMERCIALES  
DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES

Cuadro 1	PIB nominal y PIB per cápita en las provincias y territorios canadienses, 2015.....	152
Cuadro 2	Exportaciones de Ontario a diversos países, 2006-2015 ...	157
Cuadro 3	Exportaciones de Quebec a diversos países, 2000-2015....	161
Cuadro 4	Exportaciones de Quebec a Estados Unidos por estado, 2006-2015 .....	163
Cuadro 5	Exportaciones de Alberta a diversos países, 2006-2015 ....	167
Cuadro 6	Exportaciones de Alberta a Estados Unidos, por estado, 2006-2015 .....	169
Cuadro 7	Exportaciones de Columbia Británica a diversos países, 2006-2015 .....	174
Cuadro 8	Exportaciones Columbia Británica a Estados Unidos, por estado, 2006-2015.....	175

## Mapas

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

Mapa 1	Provincias y estados que conforman la Conferencia Great Lakes and St. Lawrence Governors and Premiers .....	72
Mapa 2	Oficinas comerciales compartidas del Consejo de los Grandes Lagos. ....	74
Mapa 3	Alianza entre Estados del Sureste de Estados Unidos y Provincias de Canadá (SEUS-CP) .....	78
Mapa 4	Provincias y estados que integran la región PNWER.....	80
Mapa 5	La región circumpolar inuit .....	89

RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES

Mapa 1	Representaciones de Quebec en el extranjero en 2019 .....	111
Mapa 2	Oficinas de Alberta en el extranjero.....	118



RELACIONES INTERNACIONALES ECONÓMICAS Y COMERCIALES  
DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES

Mapa 1	Comercio Canadá-Estados Unidos (importaciones y exportaciones), como porcentaje del PIB subnacional en cada estado y provincia.....	143
Mapa 2	Principales países a los que se envían las exportaciones de Estados Unidos, por estado .....	145
Mapa 3	Ontario como destino de las exportaciones de Estados Unidos, 2016.....	156

**Gráficas**

RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES

Gráfica 1	Oficinas internacionales de Ontario, 1946-1993 .....	100
-----------	------------------------------------------------------	-----

RELACIONES INTERNACIONALES ECONÓMICAS Y COMERCIALES  
DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES

Gráfica 1	Porcentaje de exportaciones de Canadá a Estados Unidos, por provincia.....	144
Gráfica 2	Exportaciones e importaciones de Quebec a Estados Unidos, por estado (2015) .....	164



## INTRODUCCIÓN

En este libro se aborda una tendencia contemporánea que cada día cobra mayor relevancia tanto en el ámbito nacional como en el internacional: la creciente participación de una variedad de actores subnacionales, gubernamentales y no gubernamentales, en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas para defender sus intereses más allá de las fronteras. Diversos estudios se han enfocado en las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, los cuales se refieren a las mismas como manifestaciones de la paradiplomacia (Aldecoa y Keating, 1999; Lecours, 2008), lo que se traduce en que estos actores no estatales se convierten en polos de la gobernanza contemporánea (Rosenau, 2006; Scholte, 2005).

Estos procesos se han acrecentado en un contexto internacional complejo, caracterizado por la intensificación de la globalización económica, pero también por la democratización de los países, lo que ha ocasionado una propensión a la descentralización como mecanismo que transfiere mayor representación a los gobiernos y actores locales en diversas áreas de políticas públicas. Asimismo, esta evolución es el resultado de grandes cambios en el sistema internacional, como lo son el fin de la guerra fría y el surgimiento y desarrollo de bloques regionales de integración. En este contexto, se puede ubicar la intensificación de las actividades internacionales de las provincias de Canadá, que han desplegado estrategias de diversa índole que contribuyen a la gobernanza en regiones que trascienden las fronteras nacionales.

Durante las últimas décadas, los gobiernos subnacionales aumentaron significativamente su actividad internacional con diversos propósitos, en un entorno caracterizado por la fragmentación del poder del Estado-nación en un mundo globalizado. Dichas acciones pueden tomar diversas formas, tales como: representaciones en el exterior, acuerdos interinstitucionales, cooperación transfronteriza, misiones internacionales de promoción económica, entre otras.

De esta manera, los gobiernos subnacionales se han convertido en actores importantes en el nuevo sistema internacional. Lo anterior no significa que el Estado-nación<sup>1</sup> esté en vías de extinción; por el contrario, sigue muy presente, con la salvedad de que ya no es el actor exclusivo en las relaciones internacionales.<sup>2</sup>

El argumento central de este libro consiste en que una conjunción de diversos factores contribuye a explicar el hecho de que los gobiernos subnacionales han incrementado el nivel de sus relaciones con sus contrapartes en el exterior, pero también con países, organizaciones y otros actores del sistema internacional. Hablamos de factores como la globalización, la gobernanza, el federalismo y la descentralización.

La globalización económica ha erosionado el poder del Estado-nación y han surgido nuevos jugadores en el sistema internacional, lo que ha derivado en una nueva forma de gobernanza, con una multitud de actores en diferentes escalas (locales, nacionales, supranacionales) y con distintas características (públicos, privados), que comparten el poder y la toma de decisiones. Destaca el rol de los gobiernos subnacionales, los cuales han formado redes de interacción con sus contrapartes en una misma región, pero también en países distantes.

Además, en las naciones con sistemas federales descentralizados, los gobiernos subnacionales tienen mayor margen de maniobra para desplegar acciones internacionales, en áreas bajo su jurisdicción. Es decir, de acuerdo con el tipo de gobierno, sobre todo con el grado de descentralización, las provincias y estados pueden actuar en una serie de escenarios en el terreno internacional para enfrentar problemas globales que impactan en el ámbito local.

En suma, en medio de un sistema internacional complejo que presenta nuevos modelos de gobernanza, los gobiernos subnacionales, de países con sistemas federales y con alto grado de descentralización, han adoptado una posición activa en las relaciones internacionales para defender sus intereses, no sólo respecto de su desarrollo económico (mediante el fomento de las exportaciones, la atracción de inversión, el turismo y las actividades productivas), sino también en lo concerniente a formas de cooperación en diversas áreas de política pública, para atender asuntos de la región y hacer frente a los problemas globales, a saber: cambio climático, migración, seguridad, entre otros. “Los

<sup>1</sup> El término “Estado-nación” se utiliza como sinónimo de Estado, con el objetivo de diferenciarlo del término “estado” en el sentido de unidades subestatales.

<sup>2</sup> Esta postura ha sido sostenida por diversos académicos, por ejemplo, McGrew y Held (2002) y Pierre, Jacobsson y Sundström (2015).

estados subnacionales y las provincias están descubriendo que, debido a su poder económico y legitimidad social, son capaces de influir en las posiciones asumidas por los gobiernos federales sobre asuntos internacionales relevantes, como el comercio global, la seguridad, los derechos humanos o los problemas ambientales”, observa Cornago (2006: 70). En igual sentido, la motivación de los gobiernos subnacionales se deriva de su intención de fomentar la cooperación descentralizada en temas cruciales como educación, capacitación, ciencia y tecnología, así como en la transmisión de experiencias. Asimismo, se advierte también una vocación por la preservación de la cultura e identidad subnacionales por medio de estas dinámicas. Por ejemplo, los casos de Quebec y Cataluña, entre otros.

La creciente globalización económica y las transformaciones políticas tendentes hacia una gobernanza global han generado desafíos inéditos que, en muchos casos, rebasan la capacidad de gestión del Estado nacional, por lo cual surgen nuevos espacios de acción y toma de decisiones. En este contexto, los estados subnacionales han surgido como uno de los actores más relevantes a inicios del siglo XXI, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Los Estados-nación han sido incapaces de resolver los nuevos problemas globales, que encuentran cauces de solución en los planos supranacionales, regionales y subnacionales.

Como resultado de la globalización, las fronteras se han vuelto más porosas y vivimos en un mundo cada vez más interconectado. Held y McGrew (1999) se refieren a la globalización como la ampliación, intensificación, aceleración y creciente impacto de la interconexión mundial. Esto es, si consideramos lo anterior, las regiones y localidades han tomado ventaja en el contexto de la globalización en virtud de la interconexión mundial. Asimismo, la globalización también se refiere a la integración económica. En este sentido, se define como la vinculación de las economías nacionales a la economía internacional a través del comercio, la inversión extranjera directa, los flujos de capital a corto plazo, los movimientos internacionales de trabajadores y de personas en general, así como las transferencias de tecnologías (Bhagwati, citado por Heywood, 2010). Se sostiene aquí que los procesos desencadenados por esta dimensión de la globalización han creado condiciones propicias para la internacionalización de los gobiernos subnacionales.

Uno de los argumentos centrales de esta obra es que las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales están determinadas, en gran medida,

por la globalización económica; se realizan acciones de índole internacional con el objetivo de buscar el desarrollo económico, por medio de exportaciones, importaciones, actividades productivas, inversión y turismo. Para Kukucha (2009), las acciones de paradiplomacia de las provincias canadienses en gran medida se dirigen a promover sus exportaciones en el exterior, principalmente a través de la operación de oficinas propias en los países y regiones clave para su comercio.<sup>3</sup> Asimismo, Kuznetsov (2015) advierte que la globalización ha sido uno de los factores determinantes en la expansión de la paradiplomacia de los actores subnacionales de Canadá, en particular de Alberta, y sostiene que, en el futuro, la motivación económica será el principal eje impulsor de la paradiplomacia de esa provincia.

Estas condicionantes de la globalización se presentan de manera más intensa en Estados como Canadá, con sistemas federales de gobierno, donde las entidades subnacionales cuentan con un importante margen de maniobra en la formulación de políticas públicas. Las actividades internacionales de sus provincias se dirigen hacia Estados Unidos, en concordancia con sus circunstancias económicas, sociales y geográficas. Ontario, como veremos más adelante, es una de las provincias que más depende del comercio internacional, y precisamente la mayoría de sus actividades paradiplomáticas están enfocadas a promover sus exportaciones de manufactura. Aunque el caso de Quebec está más vinculado con una paradiplomacia identitaria, que persigue reafirmar su identidad cultural, ello no excluye sus acciones en materia económica y comercial. La paradiplomacia de Alberta con Estados Unidos se concentra en algunos temas importantes en la agenda bilateral, como el petróleo. Por su parte, Columbia Británica ha dirigido significativos esfuerzos a buscar nuevos mercados en países asiáticos, región hacia donde envía una gran parte de sus exportaciones. En general, podemos advertir que las características geográficas y económicas definen la orientación de las actividades internacionales de las provincias canadienses.

Como resultado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la integración económica regional se ha acentuado. En este contexto, los gobiernos subnacionales han ganado poder e influencia. Los efectos de la globalización han sido desiguales, favoreciendo más a unas regiones que a

<sup>3</sup> Este mismo autor realiza un análisis pormenorizado de los flujos del comercio internacional de las provincias en las décadas recientes (Kukucha, 2008), en los cuales advierte una expansión con los países asiáticos, en donde precisamente se han instalado oficinas de promoción económica.

otras, por lo que los mencionados gobiernos locales han emprendido actividades internacionales para promover, principalmente, sus intereses económicos, aunque también existan otros temas que condicionan y motivan estas dinámicas.

La prosperidad económica de Canadá depende en gran medida de su vecino del sur. En efecto, su socio comercial más importante es Estados Unidos, país al cual se remiten más de tres cuartas partes de sus exportaciones y del que provienen dos terceras partes de sus importaciones. Por ende, se podría esperar una mayor cooperación entre los gobiernos subnacionales de ambos países. Las relaciones internacionales de los gobiernos locales están determinadas por el contexto regional, el cual define de manera significativa su integración económica y se convierte en un incentivo para que se vinculen con sus contrapartes en la región.

La gobernanza se entiende como la participación de diversos actores en la formulación y negociación de acuerdos que influyen en las políticas públicas. Va más allá del gobierno e incluye a grupos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas transnacionales, entre otros, que se constituyen en *stakeholders* importantes en la gobernanza regional. También se refiere a todos los procesos relacionados con la tarea de gobernar, implementados por el propio gobierno, el mercado, e incluso por las organizaciones formales e informales, a través de leyes, normas y relaciones de poder (Bevir, 2012). Para comprenderla se requiere observar el sistema internacional como una serie de redes multinivel con una diversidad de participantes, más que como organizaciones jerárquicas; los Estados y los organismos internacionales comparten cada vez más la responsabilidad de gobernar junto con los gobiernos subnacionales, las empresas privadas y las ONG, entre otros. En este sentido, la gobernanza requiere de nuevas estrategias que trasciendan las jurisdicciones, y que vinculen a una variedad de grupos de interés a través de los diferentes niveles de gobierno.

Las actividades diplomáticas tradicionales, conducidas por los gobiernos nacionales, no han sido exitosas o suficientes para resolver los problemas globales actuales: la migración, la seguridad, la contaminación del medio ambiente o el cambio climático, entre otros. De esta manera, los estados subnacionales han surgido como actores internacionales, convirtiéndose en avenidas de soluciones y propuestas para los asuntos mundiales más graves y complejos de principios del siglo XXI.

En este contexto, resulta pertinente analizar los casos de los gobiernos subnacionales de la región de América del Norte, en particular las relaciones de las provincias de Canadá con sus contrapartes en Estados Unidos y en México. Ello en razón de que, justamente, en Canadá predominan las actividades internacionales de sus provincias y de otros actores no estatales, que en ocasiones actúan en armonía; al respecto, varios factores podrían ayudar a explicar estos procesos transformadores. En primer término, este país cuenta con un sistema político democrático parlamentario, caracterizado por un modelo federal de gobierno, y al mismo tiempo es un país bilingüe, multicultural y multinacional; es decir, cuenta con una sociedad diversa y heterogénea,<sup>4</sup> lo cual conduce a que cada provincia y grupo minoritario promueva sus intereses y su identidad cultural en un entorno democrático y altamente descentralizado.

El federalismo se concibe como un método que conduce a una buena gobernanza, en el cual la reconciliación y la comprensión política se convierten en prácticas adecuadas en un contexto de ideologías conflictivas, grupos discrepantes y posiciones cada vez más irreconciliables. El sistema federal es un recurso de gobernanza compartida, y se percibe como un “balance creativo” entre la necesidad de un centro federal efectivo y la importancia de contar con unidades federales constitutivas fortalecidas (Majeed, 2005).

Canadá es uno de los países más descentralizados del mundo, en el cual las provincias desempeñan una amplia gama de atribuciones; por ejemplo, en los sectores de educación y salud, así como en lo concerniente a temas laborales y a provisión del Estado benefactor, entre otros. Además, los gobiernos provinciales ejercen uno de los porcentajes más altos del gasto público total entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Canadá transitó de un sistema federal altamente centralizado en sus inicios hacia uno más descentralizado, lo que ha derivado en el fortalecimiento de las provincias, las cuales “gozan de mayor autonomía e independencia respecto de sus contrapartes en Estados Unidos” (Santín, 2014); esta situación no podría entenderse sin la presión por una mayor descentralización de la provincia de Quebec.

<sup>4</sup> Canadá está constituido por tres pueblos fundadores: canadienses anglófonos y francófonos, junto a los pueblos aborígenes (que ya habitaban en la región). Además, ha atraído a muchos inmigrantes, especialmente en el siglo xx, convirtiéndose en uno de los países más diversos del mundo. Canadá es simultáneamente una monarquía constitucional, una democracia parlamentaria y una federación híbrida, tanto territorial como multinacional (Bickerton y Gagnon, 2013: 172).



En este marco de ideas, este libro se enfoca precisamente en las actividades internacionales, conocidas como paradiplomacia, implementadas por las provincias de Canadá a través de esquemas de cooperación internacional y regional que se han concretado con sus contrapartes en Estados Unidos; estos esquemas adoptan formas variadas, como conferencias, foros, regiones, alianzas, que a su vez se convierten en polos de la nueva gobernanza.<sup>5</sup> Además, las provincias canadienses han suscrito cientos de acuerdos de cooperación bilateral con sus contrapartes en Estados Unidos en las décadas recientes. A lo largo de este trabajo se describen y examinan las diversas actividades de la paradiplomacia en América del Norte desde una perspectiva canadiense, en donde los gobiernos subnacionales son partícipes de una gobernanza multinivel, mediante la cual hacen avanzar su agenda.

La paradiplomacia se refiere a las actividades internacionales de los gobiernos no centrales y de actores no estatales para promover sus intereses. En esta categoría de actores no estatales se incluyen, como se ha descrito, las organizaciones no gubernamentales —nacionales e internacionales—, los grupos de interés, las cámaras empresariales y las asociaciones profesionales, entre otros.

Diffiere de la diplomacia convencional en que esta última persigue un objetivo definido por el Estado en el ámbito internacional; en cambio, la paradiplomacia es más específica y focalizada, y muy a menudo también oportunista y experimental, como lo observa Keating (1999). Este autor advierte una fuerte lógica funcional en la actividad paradiplomática, la cual se ha expandido en el contexto de la globalización y por la necesidad de las regiones de operar en el mercado global; aunque no está determinada funcionalmente y las consideraciones políticas desempeñan el rol principal en las decisiones sobre la estrategia y las iniciativas (Keating, 1999).<sup>6</sup>

En este sentido, la paradiplomacia es un elemento consustancial a la gobernanza, ya que comprende las actividades internacionales que realizan los actores subnacionales y los no estatales, los cuales le disputan la exclusividad

<sup>5</sup> Véase capítulo 2, “Las relaciones subnacionales transfronterizas en América del Norte: organizaciones y esquemas de cooperación”.

<sup>6</sup> Por ejemplo, si se comparan los casos de Ontario y Quebec, podemos apreciar cómo este último ha seguido una activa política externa como parte de una estrategia de construcción nacional, y ha adoptado el libre comercio como parte de esta visión. Ontario, por el contrario, ha sido muy reticente en torno al libre comercio, y su política externa no está tan desarrollada como la de Quebec, a pesar de su mayor grado de inserción en la economía de América del Norte, así como en la global (Keating, 1999).

en materia de relaciones internacionales a los Estados-nación. Aunque tales actividades difieren y responden a diferentes motivaciones, es importante destacar que derivan de una descentralización del poder de los Estados nacionales, al mismo tiempo que representan una evidencia de que el poder ya no está centralizado y de que han surgido nuevos centros de influencia, que se organizan para defender sus intereses, desplegando acciones más allá de las fronteras.

Para André Lecours (2008) se pueden distinguir tres capas de la paradiplomacia (cuadro 1). La primera corresponde a cuestiones económicas; en ésta, los gobiernos subnacionales buscan desarrollar una presencia internacional con el propósito de atraer inversión extranjera y empresas transnacionales a la región, así como explorar nuevos mercados para sus exportaciones. En esta categoría entran algunas de las provincias canadienses, como Ontario, Alberta, y Columbia Británica, que persiguen básicamente su desarrollo económico a través de las actividades internacionales que realizan (Lecours, 2008).

CUADRO 1  
TRES CAPAS DE LA PARADIPLOMACIA

<i>Capas</i>	<i>Definición y ejemplos</i>
Temas económicos	• Atraer inversión extranjera y empresas internacionales a la región y explorar nuevos mercados para sus exportaciones. Por ejemplo: Ontario, Alberta y Columbia Británica en Canadá; estados de Estados Unidos
Cooperación descentralizada	• Cooperación cultural, educativa, técnica, tecnología, y otras. Por ejemplo: Baden-Württemberg (Alemania); Rhône-Alpes (Francia)
Consideraciones políticas.	• Expresión internacional de una identidad, distinta a la del gobierno central. Por ejemplo, Quebec (Canadá), Flandes (Bélgica), Cataluña y el País Vasco (España)

FUENTE: Elaboración propia con información de Lecours (2008).

La segunda capa involucra la cooperación (cultural, educativa, técnica, tecnológica, entre otras); en ésta, la paradiplomacia es más extensa y multidimensional, ya que no se enfoca únicamente en el beneficio o en la ganancia económica. Finalmente, la tercera involucra consideraciones políticas. En esta capa, las actividades paradiplomáticas tienden a caracterizar de manera preponderante la expresión internacional de una identidad distinta de aquella

proyectada por el Estado central; por ejemplo, los casos de Quebec, Flandes, Cataluña y el País Vasco (Lecours, 2008).

Concomitante con lo anterior, se han identificado tres factores principales para que los gobiernos y actores regionales se involucren en el ámbito internacional: la economía, la cultura y la política.<sup>7</sup> Por lo tanto, incursionar en dicha esfera puede ayudar a las regiones a movilizar un mayor apoyo para su causa (Eliasson, 2015).

El objetivo principal de este libro es el análisis pormenorizado de las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales de Canadá. El foco de la investigación se centra en identificar los casos de interacción, colaboración y asociación de las entidades subnacionales en América del Norte, en especial las de Canadá-Estados Unidos y Canadá-México.<sup>8</sup>

Se examinan las facultades de las provincias y del gobierno central de Canadá en la esfera de las políticas públicas como un factor determinante de las actividades internacionales de las primeras; se analizan esas actividades, así como los objetivos que persiguen. De manera más detallada, se investigan los casos de Ontario, Quebec, Alberta y Columbia Británica, ya que se trata de los gobiernos subnacionales con mayor nivel de relaciones internacionales, aunque otros también participan en estas dinámicas.

Partimos de la premisa de que las acciones internacionales de las provincias canadienses con los estados de Estados Unidos y México han aumentado como resultado de una conjunción de factores que han acontecido en la región de América del Norte. Primero, la globalización económica y comercial alentada por el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (CUSFTA, por sus siglas en inglés) y el TLCAN, y en general por la tendencia hacia la integración económica y al libre mercado que han adoptado Canadá y los

<sup>7</sup> Por ejemplo, en términos de motivaciones económicas las regiones se esfuerzan por encontrar nuevos mercados para sus productos, oportunidades de inversión, acceso a tecnologías modernas, así como para promover el turismo. Las culturales son especialmente evidentes en contextos donde los gobiernos nacionales permanecen indiferentes a las culturas y/o idiomas regionales. Por último, los estímulos políticos de los actores subnacionales incluyen la formalización, legitimación e institucionalización de objetivos regionales, tales como reclamaciones de reconocimiento territorial, devolución de competencias y aceptación de autoridad política, tanto en el nivel nacional como en el internacional (Eliasson, 2015).

<sup>8</sup> El caso de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en México escapa a los alcances de esta obra, ya que su perspectiva parte de las entidades subestatales de Canadá. En el capítulo 1, “Determinantes de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en América del Norte; el caso de Canadá”, se hará una breve referencia a los casos de Estados Unidos y México.

otros países de la región. Segundo, se asume que el federalismo y la descentralización, así como otros factores internos propios del funcionamiento de las instituciones de los gobiernos centrales y no centrales y de las relaciones entre ambos niveles de gobierno han creado las condiciones propicias para el desarrollo de las actividades internacionales de los estados subnacionales.

En este libro se recurre a una combinación de métodos para indagar los cuestionamientos y objetivos trazados previamente. Con tal propósito, se utiliza una estrategia metodológica de tipo cualitativo que considera dos dimensiones de observación: la primera consiste en la revisión literaria para identificar los enfoques utilizados en las disciplinas de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales que son útiles para explicar la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, lo cual comprende la exploración de los factores que impulsan estas dinámicas, tales como la globalización económica, el federalismo y la descentralización, además del estudio de los conceptos que son consustanciales a estos procesos, como los de paradiplomacia y gobernanza. La segunda consiste en el examen pormenorizado de la información oficial, reportes y datos de fuentes primarias, generados por los gobiernos nacionales y subnacionales de Canadá y los otros dos países de la región. Dicho análisis permitirá observar y clasificar las diversas actividades de los gobiernos subnacionales en el terreno internacional, como el establecimiento de oficinas permanentes en el extranjero, las misiones económicas y culturales; la participación en foros internacionales, y la firma de acuerdos, memorándums y otros instrumentos de cooperación. En suma, esta investigación recurre a diversos recursos para obtener la información más relevante: documentos oficiales; páginas electrónicas de las administraciones provinciales de Canadá; fuentes secundarias, como artículos de revistas académicas y libros relacionados con los temas antes señalados. Finalmente, las dimensiones a observar en esta investigación se aprecian en el cuadro 2.

El libro consta de cuatro capítulos, así como de una introducción y una conclusión general. En el primero, “Determinantes de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en América del Norte; el caso de Canadá”, se analizan los efectos de la globalización neoliberal en el Estado-nación, y los retos que afrontan los estados subnacionales en un entorno globalizado. La globalización ha erosionado el poder del Estado-nación, redefiniendo su rol tradicional y creando nuevos centros de poder en el sistema internacional. En este mismo capítulo, se define la paradiplomacia como un

concepto vinculado con las actividades internacionales de los actores subnacionales y, de igual manera, se exploran los factores que han ocasionado el surgimiento de este fenómeno, de acuerdo con la literatura académica reciente de diversas áreas de la Ciencia Política, como las Relaciones Internacionales, la Política Comparada y la Economía Política Internacional.

CUADRO 2  
DIMENSIONES A OBSERVAR DE LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES  
DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES

	<i>Actividades internacionales</i>	<i>Características de las provincias</i>
Capas de la paradiplomacia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Oficinas de promoción económica en el exterior</li> <li>2. Misiones comerciales internacionales</li> <li>3. Acuerdos de cooperación</li> <li>4. Organizaciones regionales</li> <li>5. Misiones culturales</li> <li>6. Oficinas internacionales</li> <li>7. Difusión de sus actividades internacionales</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atribuciones (aspecto legal)</li> <li>• Relación con el gobierno federal</li> <li>• Cultura, idioma e identidad</li> <li>• PIB y PIB per cápita</li> <li>• Población</li> <li>• Actividades económicas y productivas</li> <li>• Nivel y destino de las exportaciones, y cantidad y procedencia de las importaciones</li> </ul>
Tipo de relaciones (paradiplomacia)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Paradiplomacia transfronteriza</li> <li>2. Paradiplomacia transregional</li> <li>3. Paradiplomacia global</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación entre relaciones internacionales y exportaciones/importaciones, actividades productivas</li> <li>• Vinculación entre relaciones internacionales y relaciones con el gobierno central</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia.

El segundo capítulo, “Las relaciones subnacionales transfronterizas en América del Norte: organizaciones y esquemas de cooperación”, se enfoca en las diversas formas de las relaciones transnacionales entre gobiernos subnacionales en la región, en especial entre Canadá y Estados Unidos. Por ejemplo: foros de cooperación permanentes, conferencias anuales, esquemas de cooperación transfronteriza, así como acuerdos interinstitucionales y memorándums de entendimiento. Además, se observan las relaciones internacionales

de las provincias canadienses con sus contrapartes dentro de los esquemas regionales de cooperación.

En el tercero, “Relaciones internacionales de las provincias canadienses”, se da prioridad a las relaciones internacionales subnacionales en América del Norte, pero también en el ámbito global. Se consideran los casos de Ontario, Quebec, Alberta y Columbia Británica, ya que no sólo son las provincias con mayor nivel de relaciones paradiplomáticas, sino también las más importantes en términos económicos y poblacionales. Se examinan las oficinas internacionales de los respectivos gobiernos provinciales, los objetivos y acciones de estas representaciones en el exterior, así como el número de acuerdos suscritos con otros gobiernos subnacionales, países y organismos internacionales. De igual manera, se observan las motivaciones que conducen a estas provincias a desarrollar actividades en el exterior. El caso de Quebec es el más relevante, pero recientemente también han destacado Alberta, Ontario y Columbia Británica, aunque cada una por distintas razones.

Inmediatamente, en el cuarto capítulo, titulado “Relaciones internacionales económicas y comerciales de las provincias canadienses”, se profundiza en el tema en las décadas recientes, y en especial se observan las exportaciones e importaciones con Estados Unidos y México. El análisis se hace tanto en la escala nacional como desde el nivel subnacional, tomando en cuenta los patrones y tendencias. Asimismo, se investigan las actividades productivas y las industrias más relevantes en el desempeño económico de las provincias, así como su vinculación con los mercados internacionales.

Finalmente, cabe destacar que el orden de los capítulos responde al interés de presentar de manera coherente los principales factores que explican la paradiplomacia, así como sus diferentes manifestaciones. Se enfocan en cada una de las dimensiones de la paradiplomacia y se pueden abordar por separado; es decir, no se presentan de manera secuencial. En síntesis, en el primer capítulo se expone el marco teórico y conceptual para entender las características y el desarrollo de las actividades paradiplomáticas en América del Norte. En el segundo, las diversas formas de paradiplomacia transregional. En el tercero, se analizan los casos de Ontario, Quebec, Alberta y Columbia Británica, y en el cuarto se observan las tendencias y patrones de las relaciones económicas y comerciales de esas provincias, las más representativas de Canadá.

## **DETERMINANTES DE LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA DEL NORTE**

El propósito de este capítulo es examinar los factores globales e internos que determinan la creciente participación de los gobiernos estatales en el ámbito internacional. En primer lugar, se realiza una revisión sobre procesos clave, como la globalización y la gobernanza, los cuales han generado condicionantes de las actividades internacionales de los estados subnacionales, definidas como paradiplomacia.

Se observan estas dinámicas y procesos en la región de América del Norte, en particular respecto de la relación de las provincias de Canadá con sus contrapartes en Estados Unidos y México, aunque también se refiere a este tipo de relaciones en el ámbito mundial. Se alude al periodo de la globalización neoliberal, acentuada principalmente desde la década de los ochenta y fortalecida en décadas posteriores con los acuerdos de libre comercio firmados entre los países de la región; por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá (CUSFTA, por sus siglas en inglés),<sup>1</sup> suscrito en 1988, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>2</sup> entre México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en 1994.

Asimismo, se cuestiona la integración de América del Norte como región, considerándose para ello los procesos económicos, comerciales y productivos, pero también los avances en la creación y operación de instituciones supranacionales al estilo de la Unión Europea, así como la disparidad entre los niveles de desarrollo económico entre los países de la zona.

Además, se analizan los efectos de la globalización neoliberal en el Estado-nación, así como los retos que afrontan los estados subnacionales en un entorno globalizado. También se abordan el federalismo y la descentrali-

<sup>1</sup> Canada-United States Free Trade Agreement.

<sup>2</sup> North American Free Trade Agreement (NAFTA).

zación como procesos que alientan la internacionalización de los gobiernos subnacionales a partir de sus prerrogativas constitucionales y capacidades de maniobra, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Finalmente, se examina la paradiplomacia como un concepto que define las actividades internacionales de los actores subnacionales y, de igual manera, se exploran los factores que han dado lugar a este fenómeno, de acuerdo con la literatura académica reciente de diversas áreas, como la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, utilizando como referentes la globalización y la gobernanza.

## **Gobiernos subnacionales en América del Norte**

América del Norte es una región del continente americano integrada por Estados Unidos, Canadá y México. Cada uno de estos países cuenta con un sistema de gobierno federal y democrático. Desde un enfoque subnacional, Canadá está integrada por diez provincias (Alberta, Columbia Británica, Saskatchewan, Quebec, Manitoba, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, y Terranova y Labrador) y tres territorios (Yukón, Territorios del Noroeste y Nunavut); además, cuenta con 3805 municipios. Las provincias más importantes en términos económicos y poblacionales son Ontario, Alberta, Quebec y Columbia Británica (véase el cuarto capítulo).

Estados Unidos tiene tres niveles de gobiernos subnacionales, que incluyen a los estados, condados y municipios. Los gobiernos locales no están reconocidos en la Constitución federal, sino que pertenecen a los estados no centrales y su estructura difiere según la Constitución o legislación de cada estado. De hecho, existen cincuenta sistemas diferentes de gobierno local en ese país. Respecto del número de entidades subnacionales, está integrado por cincuenta estados, 3031 condados y 35 879 municipios.<sup>3</sup> Los estados más

<sup>3</sup> Los estados de Estados Unidos son (ordenados de acuerdo con su contribución al PIB nacional) California, Texas, Nueva York, Florida, Illinois, Pensilvania, Ohio, Nueva Jersey, Georgia, Carolina del Norte, Massachusetts, Virginia, Michigan, Washington, Maryland, Indiana, Minesota, Tennessee, Colorado, Wisconsin, Arizona, Misuri, Connecticut, Luisiana, Oregón, Carolina del Sur, Alabama, Kentucky, Oklahoma, Iowa, Utah, Kansas, Nevada, Distrito de Columbia, Arkansas, Nebraska, Misisipi, Nuevo México, Hawái, Nuevo Hampshire, Virginia Occidental, Delaware, Idaho, Maine, Rhode Island, Dakota del Norte, Alaska, Dakota del Sur, Montana, Wyoming y Vermont (OCDE, 2016).



importantes en términos económicos son (en orden de relevancia): California, Texas, Nueva York, Florida, Illinois, Pensilvania, Ohio, Nueva Jersey, Georgia y Carolina del Norte.

México es un país con un sistema federal que cuenta con treinta y dos entidades federativas y 2458 municipios. Los estados más prósperos económicamente son Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Coahuila, Sonora, Chihuahua y Puebla, los cuales en su conjunto representan dos terceras partes del producto interno bruto (PIB) nacional. Aunque México tiene un sistema federal menos descentralizado que Estados Unidos y Canadá.

Es importante dilucidar que cuando hacemos referencia a lo largo de esta obra a los gobiernos subnacionales nos referimos a los estatales; de manera particular, en los tres países de América del Norte, hablamos de los cincuenta estados de la Unión Americana; de las diez provincias y tres territorios de Canadá, y de las treinta y dos entidades federativas de México. Aunque también a los municipios se les considera gobiernos subnacionales, este libro no se enfoca de manera preponderante en ese nivel de gobierno.

## **América del Norte como región**

La integración económica, comercial y productiva se acrecentó entre los tres países de América del Norte a partir de la firma del TLCAN en 1994. Desde entonces, las relaciones comerciales entre los miembros se han expandido, y además se han creado cadenas de suministro integradas. Los países participantes en este acuerdo producen cerca del 30 por ciento de los bienes y servicios a nivel global. El comercio en la región casi se ha triplicado con el TLCAN, mientras que la inversión extranjera en México se ha multiplicado por seis. La relación comercial de Estados Unidos con Canadá y con México representa el doble de su comercio con China, y es diez veces mayor que con Reino Unido. Los otros dos países compran más de un tercio de las exportaciones totales de bienes y mercancías de Estados Unidos.

Algunos autores han resaltado que la integración en América del Norte ha sido limitada. Por ejemplo, Leonardo Curzio (2004) observa que, en contraste con la Unión Europea, el TLCAN representa un esfuerzo menos ambicioso, y sólo establece un mercado común para bienes y servicios, con poca

atención o interés por desarrollar una política continental con dimensiones amplias. Curzio advierte que mientras en Europa se trazan objetivos de largo plazo, la región norteamericana, en contraste, no pasa de ser, desde el punto de vista institucional, una zona de libre comercio y el espacio de algunos temas de seguridad compartida, como el combate al narcotráfico y la seguridad de las fronteras para la lucha contra el terrorismo.

Cuando aludimos a América del Norte nos referimos a los tres países que componen la región; sin embargo, a pesar del avance en la integración económica, comercial y productiva, y de que existen fuertes vínculos sociales (por ejemplo, Estados Unidos concentra una población de más de treinta y tres millones de personas de origen mexicano; y existe una profunda integración cultural, social y económica en las regiones fronterizas), no se ha avanzado hacia una integración mayor desde la perspectiva institucional, ya que han quedado pendientes los temas migratorio y de seguridad, principalmente entre Estados Unidos y México, los cuales todavía generan fricciones entre ambos países.

Para Stephen Clarkson, es posible considerar a la integración de América del Norte, promovida por el TLCAN, como un proceso que puede explicarse en parte “como un fenómeno económico y tecnológico en el que las empresas eludieron el alcance regulador de los Estados-nación en la medida en que fueron expandiendo su producción y distribución a escala regional” (Clarkson, 2009: 87), aunque el acuerdo comercial tiene un nivel reducido de institucionalización. Este autor cuestiona el hecho de que México, Estados Unidos y Canadá conformen una región y subraya diversas características de la integración norteamericana que ponen en evidencia sus debilidades, por ejemplo:

- *Limitaciones institucionales.* En relación con otras regiones, si la comparamos con la Unión Europea (UE), América del Norte es una versión institucionalmente más reducida, debido a su muy escaso número de miembros (sólo tres frente a los veintisiete que integran la UE).
- *Francoasimetrías.* Estados Unidos no sólo es mucho más poderoso que sus vecinos del norte y del sur, sino que es un Estado hegemónico a nivel global.
- *La naturaleza desigual de sus dos relaciones bilaterales.* Canadá, un país desarrollado, ha gozado desde hace mucho de una relación relativamente fácil y hasta acogedora con Washington, mientras que México,

una nación mucho más pobre y más poblada, ha tenido casi siempre que vivir una relación tensa y sumamente conflictiva con Estados Unidos.

El autor concluye que “la visión estrecha y neoconservadora que engendró el TLCAN para acelerar la integración del mercado en el continente, sin crear ninguna capacidad institucional para manejar las repercusiones sociales, ambientales o políticas resultantes, deja a América del Norte, para bien o para mal, a merced del proceso político doméstico de Washington” (Clarkson, 2009: 87-88).

Si consideramos lo anterior, podemos afirmar que la creciente integración económica entre Estados Unidos, Canadá y México no ha avanzado en otras formas de unidad política e institucional desde el plano nacional. Sin embargo, paradójicamente, ha facilitado otras formas de vinculación a través de las acciones de los gobiernos subnacionales. Además, los problemas globales con repercusiones locales no han sido afrontados de manera exitosa por los gobiernos nacionales, lo cual ha creado espacios para que los subestatales formulen alternativas, propuestas y esquemas de cooperación por medio de redes de carácter transnacional.

Se puede concebir a América del Norte como una región policéntrica, debido a que la gobernanza se genera en varios niveles: en los ámbitos subnacional, nacional y supranacional, y comprende una significativa variedad de actores estatales y no estatales.

Una vez que hemos advertido las limitaciones y paradojas de América del Norte como región, en los siguientes apartados nos enfocaremos en los factores determinantes de las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales en particular de las provincias canadienses.

## **Globalización**

Desde finales del siglo xx, la globalización se ha convertido en un paradigma que afecta amplias esferas de la vida social y económica. El proceso globalizador emerge como el factor ubicuo que explica diversos fenómenos. Sin embargo, hace falta desagregar sus fundamentos esenciales y específicos, así como observar de qué manera puede ayudar a explicar cierto tipo de manifestaciones en apariencia distantes. En este sentido, este apartado se enfoca en

diversos aspectos inherentes al proceso de globalización, que han desatado otras fuerzas, las cuales, a su vez, influyen y determinan, en cierta medida, el involucramiento de los gobiernos subnacionales en las actividades internacionales.

El término globalización se utiliza principalmente para definir la creciente interconexión entre los países, alentada por los avances e innovaciones en la tecnología y en las telecomunicaciones. Este proceso no sólo ha facilitado el progreso del libre comercio, la integración económica y la financiera, sino que también ha estimulado la transnacionalización de la producción, y la cada vez mayor preponderancia de las corporaciones transnacionales.

En este sentido, el análisis de la globalización considera varias perspectivas. En primer lugar, se la concibe como un proceso de integración económica mundial, a través del comercio, la producción, las inversiones y los flujos financieros, que ha llevado a los países a la búsqueda y atracción de inversión extranjera, y a las empresas transnacionales a la deslocalización de algunas fases del proceso productivo, como aspecto medular del modelo de producción y desarrollo económico. En segundo lugar, se considera un proceso que ha debilitado o fragmentado el poder del Estado, en particular el de los gobiernos centrales, y al mismo tiempo ha generado diversos polos o centros de poder que compiten entre sí en un entorno complejo e incierto que deriva en formas variadas de gobernanza. Es decir, la dinámica globalizadora ha creado nuevos centros de poder, algunos de los cuales han formado redes de interacción. Si bien el Estado no se ha extinguido como resultado de estos procesos, como algunos señalan, sí se ha debilitado, perdiendo poder e influencia, lo que ha ocasionado el surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional. La globalización ha erosionado el poder del Estado-nación, redefinido su rol tradicional y creado nuevos centros de poder en el sistema internacional.

Considerando lo anterior, se analiza a la globalización como un proceso de integración, pero al mismo tiempo como una fuerza desintegradora. Es decir, ha propiciado una nueva forma de gobernanza en la que los actores locales han recuperado poder e influencia ante la fragmentación del poder del Estado-nación.

En este contexto, los estados subnacionales, las provincias y las regiones se han visto obligados a competir en busca de la atracción de inversión extranjera, y al mismo tiempo a formar parte de cadenas productivas (de valor) transnacionales de diversos sectores industriales para estar en condiciones de competir en los mercados internacionales.

En este entorno dual de la globalización, tanto como un proceso de integración económica como uno que propicia la fragmentación del poder del Estado, los gobiernos subnacionales han ampliado sus actividades más allá de las fronteras nacionales con diversos motivos, entre otros, los de captar inversión extranjera, así como promover sus exportaciones de productos locales y atraer turismo (Fry, 2005; Pierre, 2013; Keating, 1999). Además, muchos de los problemas globales con repercusiones locales no los han enfrentado exitosamente los gobiernos nacionales, originándose espacios para que los de nivel subestatal formulen alternativas, propuestas y esquemas de cooperación, a través de sus redes de carácter transnacional.

Países que han incursionado en la globalización han atestiguado una fragmentación del poder que ejercían décadas atrás; en particular sobre el control de las políticas económicas y sociales, ya que el modelo de producción nacional se ha vinculado con el de otros países, transformándose en uno transnacional. Es decir, como resultado de la globalización, el Estado ya no puede decidir aisladamente sobre diversas políticas públicas, ni tampoco proteger a los estados federados de las condiciones externas. En esta circunstancia, las provincias y estados subnacionales han tomado la iniciativa de emprender actividades internacionales.

Las razones de la internacionalización subnacional también están vinculadas con cuestiones culturales, identitarias y soberanistas, en especial en los Estados federales multinacionales (Giddens, 2002; Paquin y Lachappelle, 2005b; Nossal, Roussel y Paquin, 2015; Lecours y Moreno, 2001). Ejemplo de lo anterior serían los casos de internacionalización de Quebec (Canadá); Flandes (Bélgica) y Cataluña (España), entre otros. Además, los estados subnacionales fronterizos se han agrupado con sus contrapartes en países vecinos, en reuniones, foros y conferencias permanentes, para afrontar problemas en común; en estos casos, la frontera, más que ser un punto de división geográfica, se convierte en un factor que reúne a la mayoría de los gobiernos estatales fronterizos de países contiguos para organizarse en alianzas casi permanentes o institucionales, en las que se discuten los problemas que atañen particularmente a la región.

Algunos académicos argumentan que mientras la globalización neoliberal y las instituciones supranacionales han avanzado y son en la actualidad más relevantes, el Estado-nación ha perdido terreno (Ohmae y Officer, 1997; Khan,

1996), al grado de la extinción.<sup>4</sup> David Held y su grupo de investigadores han propuesto tres enfoques que protagonizan el debate sobre la globalización desde los años noventa del siglo xx (Jones, 2006: 6-7):<sup>5</sup>

- a) *Hiperglobalistas*. Consideran a la globalización como el concepto clave que define una nueva época en la historia de la humanidad. Desde este enfoque, uno de los cambios más importantes ha sido la pérdida de relevancia de los Estados-nación. Muchos hiperglobalistas los consideran un anacronismo. Asimismo, argumentan el surgimiento de un mundo sin fronteras, en el cual la actividad económica se desnacionaliza y surgen nuevos patrones de ganadores y perdedores.
- b) *Escépticos*. Este enfoque también se concentra en el ámbito económico, ya que se deriva de un análisis de política económica, de datos macroeconómicos sobre flujos de comercio, inversión extranjera y otros aspectos financieros. Su argumento clave consiste en que es falso que los niveles recientes de interdependencia económica no tengan precedentes en la historia reciente. De hecho, de acuerdo con sus interpretaciones de datos de comercio, la economía mundial estaba considerablemente menos integrada a finales del siglo xx, en comparación con finales del xix. También se contraponen al argumento de que los Estado-nación se han vuelto obsoletos. Además, consideran que más que globalización lo que ha ocurrido es una regionalización, pues destacan el desarrollo y la intensa interconexión económica que se produce dentro de los bloques comerciales regionales, como la Unión Europea, el TLCAN y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés).
- c) *Transformacionalistas*. Se trata de un enfoque adoptado por David Held y coautores a finales del siglo pasado. La esencia de su tesis es que, en el siglo xxi, la globalización es una fuerza central impulsora detrás de los rápidos cambios económicos, políticos y sociales que están reconfigurando las sociedades modernas y el orden mundial. Al tiempo que reconocen las contribuciones de los escépticos, también sugieren que, en general, los procesos de la globalización históricamente no tienen pre-

<sup>4</sup> Algunos de los investigadores que consideran que el Estado-nación va a desaparecer como resultado de la globalización son K. Ohmae y L. H. Officer (1997) y L. A. Khan (1996).

<sup>5</sup> Además de Jones (2006), para el debate sobre la globalización puede consultarse a Hirst, Thompson y Bromley (2015); Held y McGrew (2000); McGrew y Held (2002) y Held (2004).

cedentes y que son una poderosa fuerza transformadora; una que representa un enorme sacudimiento para las sociedades, la economía y la gobernanza.

Respecto de los tres enfoques descritos, las ideas y argumentos que exponemos en este trabajo coinciden con los postulados de los transformacionistas; es decir, se reconoce que efectivamente el Estado-nación ha perdido relevancia, poder e influencia, pero también que continúa siendo un actor predominante en las relaciones internacionales. Asimismo, se considera a la globalización como una fuerza central que impulsa cambios económicos, políticos y sociales de gran trascendencia.

En este sentido, algunos observan no sólo que el Estado-nación ha visto disminuido su poder e influencia en un entorno de globalización, sino que también destacan que dicho poder se ha fragmentado en diversos polos, entre ellos las empresas multinacionales y los organismos internacionales. Además, es pertinente observar la consolidación de otros actores en el interior de los Estados, entre los que destacan los gobiernos subnacionales y los locales, los movimientos sociales y las organizaciones civiles (Rosenau, 2002; Held, 2004).

Anthony Giddens (2002) subraya que la globalización representa una serie de procesos que operan de manera contradictoria. En este sentido, no sólo traspasa parte del poder de los países a la arena mundial (las naciones pierden algo de su fuerza económica), sino que también tiene el efecto contrario, pues traslada ese poder a los ámbitos locales: “La globalización no sólo fluye hacia arriba, sino también hacia abajo, creando nuevas presiones para la autonomía local”, observa Giddens (2002: 8-9). Asimismo, Daniel Bell destaca que “la nación se hace no sólo demasiado pequeña para solucionar los grandes problemas, sino también demasiado grande para arreglar los pequeños” (Bell, citado por Giddens, 2002: 25).

Las aseveraciones de Giddens cobran relevancia en la actualidad, sobre todo si tomamos en cuenta el panorama global vigente, caracterizado por la expansión de las actividades de los gobiernos subnacionales en la esfera internacional. En las últimas tres o cuatro décadas hemos atestiguado una mayor presencia de los gobiernos subnacionales en actividades externas, en especial en aquellos países que decidieron insertarse en la globalización económica, y que forman parte de bloques comerciales y otras formas de inte-

gración; pero también lo observamos en diversas naciones que se acomodan dentro de un solo Estado; tales “naciones sin Estado” (Lecours, 2001) persiguen el reconocimiento a su especificidad cultural, y al no lograrlo en el entorno nacional lo buscan en la esfera internacional.

Por otra parte, Giddens (2002: 26) destaca que la globalización ha facilitado el resurgimiento de identidades culturales locales en diferentes partes del mundo. Por ejemplo, a partir de la profundización del impulso globalizador, Escocia exige más autonomía en Reino Unido, y también en Quebec se ha presentado un fuerte movimiento separatista; la respuesta a estos procesos no se explica sólo desde la cuestión cultural, sino que más bien “los nacionalismos locales brotan como respuesta a tendencias globalizadoras, en la medida en que el peso de los Estados-nación más antiguos disminuye” (Giddens, 2002: 9). Es decir, la variable cultural no ha sido la más significativa para explicar el activismo internacional de los gobiernos subnacionales, sino que, más bien, estos colectivos locales, caracterizados por una fuerte identificación cultural, han tomado ventaja de la fragmentación del poder del Estado en un entorno de globalización económica.

Por otra parte, la globalización no conduce al “fin de la política” (Hirst, Thompson y Bromley, 2015). Sin embargo, lo que sí se ha presentado es un aumento tanto en los temas políticos transfronterizos como en los problemas que erosionan la distinción entre asuntos domésticos e internacionales (internos/externos). Uno de sus resultados más visibles es la superposición de intereses en cuestiones como el medio ambiente, la salud, los derechos humanos, el comercio y las finanzas. Por lo tanto, surge una necesidad de coordinación y de control transfronterizo. Además, en ciertas regiones existen múltiples centros de poder y también aparecen, tanto estructuras de autoridad que se superponen (un estado de cosas en el que las fortunas de las diferentes comunidades políticas están unidas entre sí) como estructuras de autoridad divididas (Göksel, 2004).

Anthony McGrew (2004) se refiere al cambio de poder del gobierno nacional a la gobernanza global. Destaca que, como resultado de la globalización, en los últimos años se ha producido una expansión sustancial en el rol de los gobiernos locales y las autoridades subestatales en la escena global, los cuales buscan promover los intereses culturales, económicos y políticos de sus representados en la localidad. En la medida en que la competencia global para atraer inversión extranjera se ha intensificado, las ciudades, regiones y



autoridades subnacionales han llegado a ser cada vez más activas en los niveles global y regional. Este activismo se lleva a cabo de diversas formas: establecimiento de misiones en el extranjero y representación en foros mundiales y regionales clave para la creación de organismos formales, como la Unión Internacional de Autoridades Locales.

A través de tales mecanismos, los gobiernos subestatales pueden tomar iniciativas de políticas públicas relevantes, las cuales en muchos casos evaden incluso a su propio gobierno central. También proporcionan un marco dentro del cual se pueden perseguir iniciativas de colaboración para hacer frente a problemas comunes o compartidos, desde el tráfico de drogas ilegales a la contaminación del medio ambiente (McGrew, 2004).

En este mismo orden de ideas, Manuel Castells (2002) explica que, en la era de la globalización, los gobiernos locales emergen como factores institucionales flexibles, capaces de reaccionar y adaptarse con mayor rapidez a las tendencias mundiales. De hecho, las dinámicas globalizadoras no los eliminan; más bien, refuerzan su función y capacidad para acercarse más a las necesidades de su comunidad. Además, Castells identifica un Estado-red, en el cual el Estado-nación no desaparece, sino que, por el contrario, se integra a las instituciones supranacionales, que se componen de Estados-nación, instituciones internacionales, gobiernos regionales y locales y organizaciones no gubernamentales (que representan a los ciudadanos). En esta particular configuración en red, el Estado-red se convierte en la institución que realmente administra las ciudades y regiones de nuestro entorno. En este sentido, las autoridades locales se convierten en un nodo de la cadena de representación y gestión institucional.

De la misma manera, Michael Mann (2002) se cuestiona en qué medida está transformándose el Estado-nación, y en cuál está declinando, o incluso si se encuentra todavía en crecimiento. El autor percibe una erosión del poder del Estado-nación, por lo que señala cinco redes socioespaciales<sup>6</sup> de

<sup>6</sup> Por ejemplo, el autor destaca las siguientes redes: 1) *redes locales*, las cuales se refieren a las redes subnacionales de interacción; 2) *redes nacionales*, estructuradas o (más neutralmente) obligadas legalmente por el Estado-nación; 3) *redes internacionales*, es decir, las relaciones entre las redes nacionalmente constituidas. Más obviamente, éstas incluyen la “geopolítica dura” de las relaciones interestatales, que se concentran en la guerra, la paz y las alianzas; 4) *redes transnacionales*, que atraviesan las fronteras nacionales. Éstas podrían ser no muy extensas: tal vez una secta religiosa organizada a través de dos países vecinos, o podrían ser de alcance continental, e incluso mundial; 5) *redes globales*, que cubren el mundo como un todo o, tal vez, de manera más

interacción social en el mundo actual, entre las que destacan las redes subnacionales de interacción, donde se toman decisiones importantes; además, un número significativo y diverso de actores participa en su diseño e instrumentación en diferentes niveles de gobernanza.

En concordancia con lo anterior, Scholte (2005: 202) advierte que la globalización ha fomentado la dispersión de la gobernanza del sector público en tres formas principales:

- En primer lugar, el rápido crecimiento contemporáneo de las relaciones globales (y sobre todo supraterritoriales) ha ocasionado que la regulación estatal basada en los países sea poco efectiva. Otras instituciones de nivel municipal, provincial, macrorregional y transnacional han ocupado los vacíos resultantes en la gobernanza efectiva.
- Segundo, la globalización ha implicado una serie de problemas (de salud a nivel mundial, los cambios ambientales globales, etc.), en los que los organismos subestatales y supraestatales pueden tener una ventaja comparativa sobre los Estados nacionales, o al menos desempeñar un rol complementario importante.
- En tercer sitio, el crecimiento de las comunicaciones mundiales; la organización transnacional; los viajes; las finanzas y la conciencia globales y el derecho internacional, han proporcionado a las autoridades subestatales y supraestatales la infraestructura y los modos de pensar para sostener sus operaciones, incluyendo muchas actividades que ignoran o evitan a los Estados nacionales.

Por otra parte, un estudio reciente de la Unión Europea establece que el poder ya no está centralizado en las estructuras burocráticas de los Estados soberanos. Las decisiones que repercuten en la vida diaria de los ciudadanos, como la producción y distribución de bienes públicos, se sitúan cada vez más fuera del ámbito de los gobiernos o Estados que actúan en solitario. De esta manera, se están delegando (de manera formal o informal) dimensiones funda-

---

realista, cubren la mayor parte. Hay que distinguir, sin embargo, entre las redes que influyen de forma universalista o de manera particularista en todo el mundo. El movimiento feminista puede extenderse a casi todos los países, pero regularmente sólo entre determinados grupos reducidos (Mann, 2002).

mentales del poder de los Estados o gobiernos centrales a actores y redes no estatales, autoridades locales (en especial las ciudades) y agentes privados.<sup>7</sup>

En este contexto, surgen entre los distintos niveles de gobierno lo que Scholte llamó relaciones policéntricas, es decir, aquellas que se dan entre diversos centros de poder y toma de decisiones (Scholte, 2005: 186). En este sentido, para comprender con más exactitud las dinámicas contemporáneas es necesario analizar el papel que desempeñan no sólo los Estados-nación, sino también los gobiernos subnacionales y los bloques regionales, así como las organizaciones no gubernamentales y los actores privados, como las empresas transnacionales.

De acuerdo con Scholte (2005: 186), la gobernanza involucra regímenes supraestatales (regionales y transnacionales) que operan con cierta autonomía del Estado. Además, muchos gobiernos subestatales (municipales y provinciales) se involucran directamente con esferas más allá del ámbito nacional. En otras palabras, la gobernanza en el mundo globalizado del siglo XXI ha producido indistintamente un ámbito internacional entrelazado y multinivel. La regulación ocurre a través de conexiones entre los espacios globales, regionales, nacionales, provinciales y municipales. Ningún nivel predomina sobre los otros, como ocurría con la primacía del Estado sobre las esferas subestatales en circunstancias territoriales. De esta manera, la sociedad en el mundo globalizado está regulada de una forma policéntrica, en la cual la gobernanza tiende a ser difusa, pues emana de múltiples puntos al mismo tiempo, con centros y líneas de autoridad que no son siempre claros (Scholte, 2005).

La dispersión de la gobernanza no sólo ocurre desde lo local a lo global, sino que también se da a través de mecanismos regulatorios en espacios privados, que actúan junto con los del sector público. Aunque esta gobernanza privada ha dependido generalmente del apoyo, o al menos la tolerancia, de las agencias gubernamentales, también ha mantenido autonomía sustancial respecto del Estado. Esta situación de “multicapas” y gobernanza difusa podría denominarse “policentrismo”, para denotar su característica distintiva de emanar de múltiples puntos al mismo tiempo (Scholte, 2005: 186).

América del Norte puede concebirse como una región policéntrica, debido a que la gobernanza se genera en varios niveles: en los ámbitos subnacio-

<sup>7</sup> Este estudio señala que los dos motores de esta tendencia son la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, por un lado, y las evoluciones demográficas, en especial la urbanización, por el otro (Unión Europea, 2013).

nal, nacional y supranacional, y comprende una variedad de actores estatales y no estatales. Como sabemos, el TLCAN agrupa a México, Estados Unidos y Canadá en un área común de libre comercio desde 1994. Al mismo tiempo, cada uno de estos países cuenta con sistemas políticos democráticos y federales de gobierno, donde, en mayor o menor medida, existe un cierto grado de autonomía de los gobiernos subnacionales respecto del gobierno central, lo que les permite realizar diversas actividades que trascienden las fronteras nacionales y vincularse con sus contrapartes en la región.

Resulta evidente que la globalización ha creado una economía y una sociedad mundiales más interconectadas, lo cual ha propiciado la erosión del poder de los Estados-nación para conducir sus economías, así como el surgimiento de nuevas formas y agencias de gobernanza global. En este contexto, Gamble (2014) identifica cuatro diferentes escenarios prospectivos del orden mundial:

- a) *Un mundo sin fronteras*. Una economía global cosmopolita, en la cual los Estados se debilitan y una gobernanza global benigna se instituye a través de los mercados y la democracia.
- b) *Bloques regionales*. División del mundo en esferas proteccionistas de influencia y civilizaciones rivales controladas por unas cuantas grandes potencias.
- c) *Imperio americano*. Un mundo dominado por Estados Unidos de manera unilateral.
- d) *Nuevo medievalismo*. Un mundo en el que no hay una sola fuente de legitimidad, sino una serie compleja de niveles, redes y jurisdicciones que configuran la gobernanza y las identidades.

Gamble subraya que las tres primeras opciones parecen inadecuadas desde distintas perspectivas para capturar las implicaciones de la globalización y la regionalización en el cambiante orden mundial. Por lo anterior, el enfoque alternativo es el “nuevo medievalismo”, término empleado por primera vez por Hedley Bull (1977). El nuevo medievalismo es considerado como una metáfora que subraya algunas similitudes entre acontecimientos contemporáneos y ciertas características del sistema político medieval en Europa.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Hedley Bull identificó cinco tendencias principales que soportan la idea de un nuevo medievalismo, las cuales han cobrado importancia. Aunque Bull se mostró escéptico respecto de que

La sociedad internacional de la Europa medieval era una mezcla compleja de estructuras supranacionales, transnacionales, nacionales y subnacionales, todas las cuales reclamaban diversos derechos y privilegios (Armstrong, 2001). El aspecto fundamental del medievalismo antiguo en Europa era que no había un gobernante con autoridad suprema sobre un territorio o una población en particular. La autoridad política se organizaba a través de elaboradas jerarquías y relaciones interconectadas que promovían la estabilidad, porque la soberanía estaba distribuida, no concentrada, con las funciones del Estado divididas y asignadas a diferentes niveles y localidades; todo esto hizo que el centro fuera extremadamente débil (Gamble, 2014).

El nuevo medievalismo se enfoca en las implicaciones del evidente debilitamiento de los Estados-nación en los últimos veinticinco años, periodo en el cual las fronteras se han hecho más difusas y la fuente de autoridad menos perceptible. Los Estados-nación se vieron obligados a compartir su autoridad con otros actores, y su capacidad para comandar la lealtad exclusiva de sus ciudadanos en algunas áreas ha disminuido (Gamble, 2014). Las ciudades son una vez más centros significativos de interacción e intercambio globales. Las provincias y regiones subnacionales obtienen autonomía, al tiempo que los Estados pierden eficiencia. Las macrorregiones asumen cada día algunas de las responsabilidades que solían desempeñar los Estados-nación (Gamble, 2014).

Si consideramos lo anterior, nos encontramos ante un sistema internacional con una multitud de actores; los Estados-nación ya no son los predominantes dentro de las relaciones internacionales, y el sistema se ha tornado cada vez más denso por su gran variedad de participantes (locales, subnacionales, nacionales, supranacionales, públicos y privados, entre otros) que compiten entre sí por la toma de decisiones, pero que también forman redes de interacción que crean espacios de gobernanza.

En este escenario, los gobiernos subnacionales se han convertido en una de las fuerzas más relevantes en las gobernanzas global y regional, lo cual se

---

cualquiera de estas tendencias podría llevar a cambios permanentes en el sistema estatal internacional, la metáfora del nuevo medievalismo ha demostrado ser poderosa y su relevancia ha aumentado en los últimos años (Gamble, 2014). Sin embargo, aunque el autor destaca el surgimiento del "nuevo medievalismo", en el cual una serie de organizaciones subnacionales e internacionales disputan la autoridad con el Estado, no considera que el Estado-nación esté a punto de ser reemplazado por el desarrollo de una sociedad global (Armstrong, 2001).

manifiesta en diversas formas de interacción, principalmente mediante la formulación de políticas públicas, acuerdos interinstitucionales y otras modalidades de cooperación para hacerle frente a problemas comunes e intereses compartidos.

## Gobernanza

Como ha quedado claro en los apartados previos, la erosión del poder del Estado-nación ha creado nuevos centros de poder, originándose una nueva forma de gobernanza, en la cual el Estado-nación es un actor más en el sistema internacional, junto a otros con los que comparte la toma de decisiones, que se cristalizan en acuerdos y políticas públicas; entre todos estos nuevos actores destaca el rol de los gobiernos subnacionales.

Se puede definir a la gobernanza como “la suma de regulaciones generadas por actores, procesos, así como estructuras, que está justificada con referencia a un problema público” (Zürn, Wälti y Enderlein, 2010: 2). Para Zürn y colaboradores, la gobernanza involucra a los actores y los procesos que forman un curso de acción, incluyendo las negociaciones políticas, la construcción de coaliciones, el cabildeo (*lobbying*), la persuasión y las amenazas que acompañan la formulación e implantación de políticas públicas. Por otra parte, la investigación sobre gobernanza multinivel ha traído consigo un renovado interés en las unidades subnacionales, los departamentos y las áreas urbanas. Los niveles subnacionales se visualizan como acuerdos “policéntricos” de gobernanza o como jurisdicciones funcionales competentes y superpuestas que juegan un rol importante dentro de un contexto multinivel (Zürn, Wälti y Enderlein, 2010: 7).

Aunque no existe una definición exacta, en términos generales la gobernanza se refiere a las diversas formas a través de las cuales se coordina la vida social. Por tanto, es un proceso (o más bien un complejo de procesos); sus modos principales incluyen mercados, jerarquías y redes. En ella se advierte una distinción poco clara entre el Estado y la sociedad (organizaciones e instituciones privadas trabajan conjuntamente con las públicas) y la participación de diversos niveles y capas (potencialmente locales, provinciales, nacionales, regionales y globales). Los procesos a través de los cuales se coordinan los asuntos internacionales son cada vez más identificados como “gobernanza global” (Heywood, 2010).

Algunos autores han advertido que el gobierno nacional cada vez está más limitado por un sistema multinivel de gobernanza —local, nacional, regional y global—, que difícilmente puede monitorear, ya no se diga controlar. Por ejemplo, Rosenau (2002) observa que los problemas globales se gobiernan a través de un sistema bifurcado, en el cual existen dos mundos de la política global: el primero, un sistema interestatal de Estados y sus gobiernos nacionales que ha dominado por mucho tiempo el curso de los acontecimientos, y el segundo, un sistema multicéntrico de diversos tipos de colectividades que ha surgido recientemente como una fuente opuesta de autoridad, con actores que algunas veces cooperan y otras compiten, pero que interactúan continuamente con el sistema Estado-centrista (Rosenau, 2002: 225). Visto en el contexto de proliferación de centros de autoridad, la era global es, por tanto, espesa, y está caracterizada, como se ha dicho, por una gran variedad de actores, grandes y pequeños, formales e informales, económicos y sociales, políticos y culturales, nacionales y transnacionales, internacionales y subnacionales, agresivos y pacíficos, liberales y autoritarios, los cuales colectivamente forman un sistema altamente complejo de gobernanza global (Rosenau, 2002).

En suma, una serie de dinámicas ha aumentado significativamente los intercambios transnacionales y ha hecho cada vez más porosas las fronteras entre lo doméstico y lo externo, observa Rosenau. Con el colapso del tiempo y la distancia, las organizaciones subnacionales y los gobiernos que una vez operaron dentro de los confines de las fronteras nacionales están ahora conectados inextricablemente con partes remotas del mundo, de tal manera que las jurisdicciones legales y geográficas donde están localizados pesan cada vez menos. Lo que importa, en su lugar, son las esferas de autoridad a las cuales sus miembros son receptivos (Rosenau, 2002: 227).

Es decir, se ha dado una fragmentación del Estado-nación, con una tendencia descentralizadora que le confiere mayor influencia y poder a los gobiernos subnacionales para operar tanto en las esferas nacionales como en las transnacionales. Para comprender la creciente actividad de las relaciones internacionales desplegadas por los actores subestatales, es pertinente advertir que el Estado-nación ha sufrido una reestructuración dentro de un contexto de globalización económica y democratización política.

De esta forma, Rosenau considera que los gobiernos nacionales se vuelven cada vez más débiles y, en consecuencia, menos relevantes para el desarrollo de los acontecimientos, porque la globalización genera nuevas fuentes de au-

toridad (FDA), debido a las cuales los gobiernos sólo pueden desempeñar roles limitados. Este autor advierte que las nuevas FDA están marcadas por una creciente diferenciación estructural; es decir, por restricciones ampliamente incrustadas y descentralizadas, que han diversificado la autoridad entre numerosos actores y, por ende, han reducido el control que los gobiernos nacionales pueden ejercer. Estos gobiernos no están excluidos de las FDA, pero no son necesariamente los actores centrales (Rosenau, 2006: 29).

De acuerdo con Rosenau, el mundo Estado-centrista ya no es el predominante. En estas condiciones, “un complejo mundo multicéntrico de diversos actores, relativamente autónomos, ha surgido, repleto de estructuras, procesos y reglas de decisión propias”. Los protagonistas no soberanos del mundo multicéntrico, identificados por Rosenau, incluyen las corporaciones multinacionales, las minorías étnicas, los gobiernos subnacionales y las burocracias, sociedades profesionales, partidos políticos, organizaciones transnacionales, entre otros. Individualmente, y algunas veces de manera conjunta, todos ellos compiten, entran en conflicto, cooperan o, de igual manera, interactúan con los actores soberanos del mundo Estado-centrista (Rosenau, 2006: 41).

De acuerdo con lo anterior, las fuentes de autoridad del mundo multicéntrico advertido por Rosenau comprenden a los gobiernos subnacionales, entre otros participantes, los cuales se convierten en centros de poder y autoridad de diversas formas. Los postulados de Rosenau se confirman y corroboran, tomando en cuenta las tendencias recientes en la reconfiguración de los actores de las relaciones internacionales, en las que los gobiernos subnacionales se han convertido cada vez más en centros de poder y han emergido y se han consolidado, al tiempo que el Estado-nación pierde poder e influencia.

A partir de las ideas de Rosenau podemos afirmar que, a diferencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores de la sociedad civil, los gobiernos de las provincias de Canadá disfrutaban de un acceso privilegiado a las redes diplomáticas, las organizaciones internacionales y los foros de negociación disponibles para el gobierno federal en Ottawa. Es común para los funcionarios de las provincias participar en la redacción de los acuerdos internacionales cuando el tema en cuestión recae dentro de la jurisdicción de sus entidades. Por otra parte, las provincias canadienses también disfrutaban de un estatus “libre de soberanía” en la política internacional. Debido a que no son reconocidas como actores soberanos por sí mismas, son capaces de actuar con mayor libertad que el gobierno federal. En este sentido, disfrutaban



de algunos de los beneficios de los integrantes de la sociedad civil (Nossal, Roussel y Paquin, 2015). De esta forma, los gobiernos no centrales pueden litigar sus intereses en cortes internacionales, como lo hizo Ontario con el caso de la “lluvia ácida”, ocasionada por las industrias estadounidenses, o Columbia Británica, durante las “guerras del salmón”: ambos gobiernos defendieron sus asuntos directamente ante un juez de Estados Unidos. Esta opción no habría sido posible para un gobierno nacional (Paquin, 2004, citado por Lequesne y Paquin, 2017).

Finalmente, podemos subrayar que la aplicación de políticas neoliberales ha erosionado el poder del Estado, lo cual ha originado nuevas formas de gobernanza con la participación de distintos actores públicos y privados, y también subnacionales, nacionales y transnacionales; es decir, la gobernanza puede concebirse como una nueva forma de llegar a acuerdos y de solucionar los problemas que antes recaían en las estructuras gubernamentales del Estado. En otras palabras, la gobernanza moderna es consustancial al régimen político-económico moldeado por la globalización neoliberal.

## **El impacto en los gobiernos subnacionales**

La globalización económica y la gobernanza han reconfigurado el rol de los gobiernos subnacionales de diversas formas. Por ejemplo, John Pierre (2013: 17) se pregunta en qué medida la globalización ha impactado en las relaciones entre los gobiernos centrales, regionales y locales. Asimismo, se cuestiona lo siguiente: ¿por qué el estudio de los gobiernos subnacionales es relevante para el análisis de la globalización y la gobernanza doméstica? Pierre observa que durante los ochenta y noventa del siglo xx, el proceso globalizador, junto con un régimen neoliberal que propició un desarrollo económico desigual entre las ciudades y regiones, representó un desafío significativo para los gobiernos subnacionales. Este autor subraya que la globalización ha evolucionado y su impacto en los estados, regiones y ciudades es cada vez más articulado; dicho impacto ha sido más fuerte y directo en las economías y las instituciones subnacionales que en las nacionales.

Además, resalta Pierre, la globalización y la internacionalización han coincidido con (y frecuentemente propiciado), procesos importantes de cambio institucional interno. Las políticas económicas del Estado en las democra-

cias occidentales avanzadas enfatizaron, desde los ochenta y noventa, objetivos neoliberales; por ejemplo, la reducción de impuestos, la desregulación y los recortes en el sector público. Estas políticas tienden a dejar a las ciudades y a las regiones menos protegidas contra las presiones económicas y políticas internacionales, en contraste con el tipo de políticas públicas que prevalecía anteriormente; por ejemplo, mayores impuestos, mayor regulación, un sector público más interventor y con mayores recursos. En este mismo sentido, los subsidios del gobierno central a los gobiernos subnacionales solían ser más constantes y generosos. Estos estímulos tenían como finalidad compensar a las ciudades y regiones para la implementación de políticas públicas nacionales.

Pierre advierte que el efecto combinado de las políticas neoliberales del gobierno central y la reducción de los subsidios a los gobiernos subnacionales ha llevado a que muchas ciudades y regiones exploren otras fuentes de ingresos y de desarrollo económico, incluyendo las redes en el extranjero. Para este autor, la era de la globalización ha propiciado una reestructuración institucional, propiciándose procesos como la internacionalización subnacional, así como la emergencia de acuerdos de gobernanza regionales o transnacionales. Asimismo, señala que la internacionalización subnacional está claramente vinculada con la globalización, lo que incentiva a las ciudades y regiones a buscar alianzas estratégicas en el extranjero, e indirectamente, a través de la política neoliberal, estimula la competencia entre ellas.

En este mismo sentido coincide Sarquís (2015), quien indica que el resultado inevitable de la aplicación del programa neoliberal fue un creciente debilitamiento de las estructuras estatales clásicas y un acotamiento del principio de la soberanía. Las políticas neoliberales activaron un “mecanismo de desagregación de las instancias estatales, es decir, de fragmentación de los elementos de poder del Estado”, lo cual “dio paso a un progresivo fortalecimiento de la sociedad civil”, en cuyo escenario “los actores subestatales [...] no sólo empezaron a proliferar, sino de hecho a ganar cuotas de poder reales [...] en detrimento del poder estatal soberano, cada vez más mermado en varias partes del mundo”. Asimismo, Sarquís subraya que “el flujo de interacción entre un número creciente de actores no estatales ha rebasado [...] la capacidad de un aparato estatal debilitado por la acción de las políticas neoliberales para mantener el control monopólico, tanto del diseño como de la implementación de la política exterior” (Sarquís, 2015: 70-72).

En concordancia con lo anterior, Paquin y Lachapelle (2005a) advierten que la principal víctima de la globalización es el Estado-nación, cuya capacidad para regular la economía nacional se ha reducido significativamente. La relación entre el poder del Estado y el territorio es más compleja de lo que fue en el periodo del Estado-nación moderno. En este sentido, observan los autores, la autoridad se extiende cada vez más entre los diferentes actores, públicos y privados, en los escenarios internacional, nacional, regional y local. Ante este cambio, el Estado-nación empezó a redefinir su rol en relación con las fuerzas del mercado y con sus ciudadanos. Incluso, cambió su papel como regulador de la economía nacional, enfocándose en la competencia mundial.

La globalización está cambiando las reglas del juego para todos y esta situación crea espacios para nuevas estrategias, métodos de funcionamiento innovadores y novedosas posibilidades de gobernanza. En este sentido, resulta evidente que los efectos del proceso globalizador son el factor más importante que socava la capacidad del gobierno para responder a un número cada vez mayor de asuntos de política pública (Paquin y Lachapelle, 2005a; 2005b).

Kaiser (2005) advierte que, desde mediados de los ochenta del siglo xx, la globalización de los mercados y de las tecnologías se ha intensificado significativamente, al mismo tiempo que lo ha hecho el establecimiento o profundización de los distintos regímenes internacionales que promueven la integración económica a nivel multilateral o regional. Como resultado de estos sucesos, los actores subestatales —y especialmente los gobiernos subnacionales—, dentro de los países federales han redefinido su responsabilidad en la economía globalizada, para lo cual enfrentan tres retos emergentes:

- En primer lugar, ya que los acuerdos comerciales regionales o multilaterales establecen diversas normas que conciernen a las políticas subnacionales, los gobiernos de este nivel han solicitado nuevos procedimientos de coordinación de las políticas verticales, con el fin de participar en las medidas adoptadas por la administración nacional, que garanticen la conformidad con esos acuerdos comerciales.
- En segundo término, dado que la integración económica tiende a generar tanto oportunidades como problemas, especialmente para los estados fronterizos, las autoridades locales y regionales han intensifi-

cado la cooperación transfronteriza con las regiones o ciudades vecinas en el extranjero.

- En tercer sitio, en la medida en que las tendencias regionales, o incluso las locales, de especialización económica van adquiriendo relevancia en una economía globalizada, los actores subestatales se han involucrado en diversas estrategias para atraer recursos globalizados, tales como inversiones, conocimiento o personal calificado.

Michael Keating (1999) identifica los principales factores que determinan el involucramiento de los gobiernos regionales en la arena internacional; entre ellos destaca la globalización y el surgimiento de regímenes transnacionales, especialmente las zonas de libre comercio, las cuales han erosionado la distinción entre asuntos internos y externos y, por la misma razón, han transformado la división de responsabilidades entre los gobiernos nacionales y los subnacionales. Keating sostiene que las características de la globalización, como la libre circulación de capitales y el aumento de las corporaciones multinacionales, han erosionado la capacidad de los Estados para manejar las economías nacionales, y de hecho han ocasionado que sea cada día más difícil pensar en economías nacionales, por lo menos del todo. Asimismo, este autor alude al hecho de que han surgido regímenes transnacionales en áreas como la defensa (Organización del Tratado del Atlántico Norte), el comercio (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Unión Europea) y los derechos humanos (Convención Europea sobre Derechos Humanos), entre otras. Muchas de estas disposiciones afectan las áreas que son responsabilidad de los gobiernos subnacionales, o que tienen particular incidencia en territorios específicos, involucrando a las regiones en el panorama internacional (Keating, 1999).

Una serie de factores explican la intensificación o ampliación de los esfuerzos paradiplomáticos de Quebec, desde la década de los sesenta del siglo xx, y más tarde en los ochenta del siglo pasado. Paquin y Lachapelle (2005b: 77-82) identifican tres variables principales que dan cuenta de la expansión de la paradiplomacia: la primera, y más importante, es la crisis del Estado-nación y la globalización; la segunda es el nacionalismo, y los procesos de internacionalización constituyen la tercera variable. A continuación se describe brevemente cada una.

*Globalización y paradiplomacia.* Como lo hemos explicado, el advenimiento de la internacionalización de los estados subnacionales está vinculado, en parte, con la crisis del Estado-nación y con el proceso de globalización económica. La reorganización internacional en la esfera económica ha conducido a una nueva división internacional del trabajo: las disputas entre poderes soberanos por la adquisición de nuevos territorios han sido reemplazadas por la competencia entre los gobiernos subnacionales y las grandes áreas metropolitanas por la adquisición de segmentos de participación en los mercados mundiales.

*Nacionalismo y paradiplomacia.* El nacionalismo es, sin duda, una de las variables más significativas, aunque al mismo tiempo también es de las más descuidadas en relación con el estudio de la paradiplomacia. Naciones minoritarias que planifican estrategias internacionales dentro de Estados multiculturales representan un fenómeno ampliamente conocido y muy común. Los poderes subestatales más activos en el campo de las relaciones internacionales (Flandes, la región de Valona, Quebec, Cataluña, el País Vasco) comparten un atributo: el nacionalismo.

*Internacionalización y paradiplomacia.* Las dinámicas de la política internacional estuvieron dominadas, durante mucho tiempo, por temas que poco tienen que ver con el ámbito de competencia de las entidades subestatales. Las relaciones internacionales están vinculadas principalmente con problemas de guerra y paz, asuntos comerciales, o tópicos de estabilidad monetaria. Las grandes arenas de la política internacional rara vez se detienen a cuestionar a las entidades subestatales directamente. Desde los sesenta del siglo xx, los temas ambientales, de salud pública, comunicaciones, servicios sociales, artículos de transporte, disputas sobre la planificación del uso del suelo, y las cuestiones culturales, son áreas que generalmente se circunscriben bajo la jurisdicción de los estados subnacionales de Estados federales. Por lo tanto, las entidades subestatales establecen posiciones internacionales por sí mismas, debido a que su falta de acción podría ceder a los gobiernos centrales el poder de la toma de decisiones en asuntos que jurisdiccionalmente les corresponden.

Al mismo tiempo, otros autores han distinguido a la globalización económica como uno de los factores más relevantes que explican la paradiplomacia. Por ejemplo, Alexander Kuznetsov (2014) la concibe como una fuerte

variable que alienta la actividad internacional de los estados subnacionales. Este autor se enfoca en el caso de Alberta y señala que la globalización determinó en gran medida sus acciones internacionales. El increíble aumento del rol del mercado global y de las inversiones extranjeras, la intensificación de la interdependencia entre los países, la presión del comercio supranacional, y los regímenes aduaneros y otras expresiones de la nueva realidad global trajeron consigo desafíos importantes y grandes oportunidades para Alberta, probablemente más que para cualquier otra provincia canadiense.<sup>9</sup>

Por todo lo anterior, resulta evidente que en un entorno globalizado se han presentado condiciones propicias para el involucramiento de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, como actores relevantes en las nuevas formas de gobernanza. Entre estas dinámicas vinculadas a las características del proceso de la globalización, así como a sus consecuencias, podemos enlistar las siguientes:

- Como resultado del deterioro del poder de los Estados-nación, disminuyen los recursos y transferencias de los gobiernos centrales a los subnacionales, lo cual propicia que estos últimos busquen otras formas de apuntalar su desarrollo económico y social en el exterior.
- Se produce la emergencia de acuerdos de gobernanza regionales o transnacionales que surgen en un contexto de cooperación para dar respuesta a problemas globales (contaminación, cambio climático, migración, seguridad, desarrollo económico), que también se manifiestan a nivel local.
- Los gobiernos subnacionales se involucran en asuntos internacionales cuando el gobierno central negocia y firma acuerdos comerciales que se circunscriben en áreas que son de su jurisdicción, como sucede en el caso de Canadá.
- Los tratados internacionales que negocian y firman los gobiernos centrales los implementan los gobiernos subnacionales. Esta circunstancia les permite a estos últimos involucrarse en el proceso de negociación correspondiente. Esta situación acontece en Canadá.
- Como consecuencia de los acuerdos internacionales de libre comercio, los gobiernos subnacionales buscan atraer inversión extranjera; pro-

<sup>9</sup> Este autor analiza la paradiplomacia en Canadá enfocándose en Alberta, para lo cual diseñó un modelo que ayuda a determinar los factores más relevantes que explican las actividades internacionales de las provincias canadienses (Kuznetsov, 2014).

mover las exportaciones de sus productos locales, así como atraer turismo e inversiones. El modelo de globalización económica hace que las entidades subestatales recurran al exterior para fomentar su desarrollo.

- Algunos gobiernos subnacionales que realizan actividades internacionales para promover su identidad en el extranjero, al mismo tiempo persiguen propósitos económicos. En este caso se ubican Estados multinacionales como Canadá (Quebec), Bélgica (Flandes), España (Cataluña) y Reino Unido (Escocia), entre otros.

Lo descrito nos ayuda a dimensionar la enorme importancia de los gobiernos subnacionales en las actividades internacionales como resultado de las transformaciones económicas y políticas que han redefinido el rol del Estado y dado lugar a que otros actores no estatales participen en la gobernanza contemporánea. Como podemos constatar, tales actividades son variadas y merecen una clasificación más específica, de acuerdo con su naturaleza y objetivos, así como con el marco en el que se producen. Como veremos más adelante, el término paradiplomacia utilizado para definir las es más bien un concepto sombrilla que comprende una gran variedad de casos específicos.

## **Federalismo y descentralización**

Es necesario examinar las características del federalismo ya que, en algunos países con ese sistema, los gobiernos subnacionales gozan de una amplia capacidad para formular políticas públicas en varias áreas, incluyendo la realización de actividades internacionales.

No obstante, Noe Cornago (2010) sostiene que atestiguamos la generalización de la diplomacia subestatal en prácticamente todo el mundo. Subraya que, al contrario de las opiniones convencionales, el activismo internacional de los gobiernos subnacionales no es exclusivo de los Estados federales ni de las democracias fuertemente establecidas. Es cierto que se presenta de manera destacada en los casos de algunas federaciones como Canadá o Estados Unidos, así como Australia, Austria, Bélgica, Alemania y Suiza, pero también es relevante en muchos países unitarios y descentralizados, como Francia, Italia, España o Reino Unido. Más interesante aún, por tratarse de Estados fuera del núcleo del mundo occidental, es que la diplomacia subestatal cada

vez es más visible en países tan diversos como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, India, Japón, Malasia, México, Nigeria, Rusia o Sudáfrica (Cornago, 2010).

Podemos deducir, entonces, que la actividad internacional no depende únicamente del federalismo, como sistema de organización política de los Estados, sino más bien de la descentralización entre gobiernos centrales y no centrales, como forma de gobernar de manera más eficiente, y como ya lo vimos en apartados previos, como resultado del nuevo sistema internacional, con una diversidad de actores que forman la nueva gobernanza. Es decir, la diplomacia se presenta en los países federales, pero también en los unitarios, con un alto grado de descentralización.

Alrededor del 40 por ciento de la población mundial vive en naciones con alguna forma de gobierno federal, notablemente Estados Unidos, Canadá, México, Alemania y Bélgica, de acuerdo con el Forum of Federations (un *think tank* canadiense); además, en las últimas décadas se ha incrementado significativamente el número de países con sistemas federales o estructuras descentralizadas de gobierno (Lequesne y Paquin, 2017). Los tres Estados de América del Norte tienen sistemas federales, pero también cada uno presenta distintos niveles de descentralización entre el gobierno central y los no centrales.

Expertos han advertido que parece que estamos en medio de un cambio de paradigma, el cual nos está conduciendo de un mundo de Estados-nación soberanos a uno con soberanías disminuidas y con crecientes vínculos interestatales. Por ejemplo, a mediados de los noventa del siglo xx existían dos docenas de federaciones que alojaban más o menos al 40 por ciento de la población mundial; éstas comprendían casi quinientos estados federados o constitutivos, comparados con los aproximadamente ciento ochenta Estados soberanos (Watts, 1996).

Earl H. Fry (2004: 4) observa que Canadá tiene el sistema más descentralizado en Norteamérica, pues los gobiernos de sus diez provincias ejercen mayores atribuciones en la formulación de políticas públicas, en comparación con las que manejan los cincuenta estados de Estados Unidos o los treinta y dos de México. Además, la evolución histórica del federalismo es diferente en cada país, especialmente en el caso de México, donde ha predominado una tendencia centralista en la vida política. Canadá puede considerarse como uno de los sistemas federales más descentralizados en el mundo (Hague y Harrop, 2005: 232).



El surgimiento y desarrollo histórico del sistema federal difiere en la región. Por ejemplo, Estados Unidos y Canadá surgieron como países formados por estados subnacionales que contaban con cierta autonomía respecto del gobierno central, mientras que en México el federalismo se tuvo que impulsar desde un gobierno centralista.<sup>10</sup> Canadá se caracteriza por tener un federalismo multicultural, multinacional y bilingüe (Burgess, 2006; 120); es decir, se trata de un país con una gran diversidad, reconocida ampliamente por su gobierno, lo cual explica el alto grado de descentralización y autonomía de las provincias.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernanza descentralizada, cuidadosamente planeada, implementada de manera efectiva y gestionada adecuadamente, puede llevar a una mejora notable en el bienestar de las personas en el nivel local, y su efecto acumulado puede conducir al fortalecimiento del desarrollo humano; sin embargo, la gobernanza descentralizada no es una panacea ni tampoco una solución rápida (PNUD, 2004: 2). Este mismo organismo asegura que la clave para una gobernabilidad descentralizada favorable al desarrollo humano es asegurar que las voces y demandas de los pobres, especialmente de las mujeres, contribuyan a su diseño, ejecución y seguimiento. Por otra parte, diversos autores argumentan que los estados subnacionales son más receptivos a las necesidades de los ciudadanos y están más adaptados a sus problemas, por lo cual trasladar responsabilidades a niveles más bajos de gobierno puede contribuir a una formulación de políticas públicas más efectiva y eficiente (Fry, 2011).

Por ejemplo, en Canadá las provincias administran los sistemas de salud, educación, prestaciones sociales y trabajo, entre otros rubros (cuadro 1). En 2011, alrededor del 47 por ciento del gasto público se concentró en la administración provincial en ese país, el mayor porcentaje para ese nivel entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mientras que el gobierno local concentró 20 por ciento y el federal un 28 por ciento del gasto público (OCDE, 2015). Estas facultades de las provincias les permiten la implementación de tratados internacionales que afecten los rubros bajo su jurisdicción.

<sup>10</sup> Para más sobre las características del federalismo en México puede consultarse a Leonardo Curzio (2000). Asimismo, sobre la evolución histórica del federalismo en Estados Unidos, véase Márquez Padilla (2012).

CUADRO I  
FACULTADES DE LAS PROVINCIAS  
Y DEL GOBIERNO CENTRAL EN CANADÁ

<i>Jurisdicción exclusiva de las provincias</i>	<i>Jurisdicción exclusiva del gobierno federal</i>	<i>Facultades compartidas de los gobiernos federal y provinciales</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos directos</li> <li>• Tierras de la Corona y recursos naturales</li> <li>• Hospitales (sector salud)</li> <li>• Educación</li> <li>• Prestaciones sociales</li> <li>• Municipalidades</li> <li>• Trabajo local</li> <li>• Negocios y transportes intraprovinciales</li> <li>• Administración de justicia</li> <li>• Derechos civiles y de propiedad</li> <li>• Cooperativas y bancos de ahorro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paz, orden y buen gobierno</li> <li>• Cualquier forma de impuestos</li> <li>• Comercio internacional e interprovincial, comunicaciones y transportes</li> <li>• Banca y moneda</li> <li>• Asuntos exteriores (tratados)</li> <li>• Milicia y defensa</li> <li>• Legislación criminal y sistema penitenciario</li> <li>• Naturalización</li> <li>• Pesos, medidas, derechos de autor y patentes</li> <li>• Primeras naciones</li> <li>• Poderes residuales</li> <li>• Poder declarativo</li> <li>• Denegación y reservación</li> <li>• Seguro de desempleo y pensiones por vejez</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inmigración</li> <li>• Agricultura</li> <li>• Pensiones</li> </ul>

FUENTE: Bélanger (2008).

Andre Lecours (2009) observa que la relación entre el federalismo canadiense y su política exterior es importante, al menos por tres razones: 1) las provincias juegan un rol relevante en la implementación de los tratados internacionales, lo cual significa que normalmente las relaciones intergubernamentales acompañan las negociaciones de los tratados; 2) la acción internacional de algunas provincias está bastante desarrollada e incluye la presencia de oficinas en el exterior, la realización de visitas oficiales y misiones, y la firma de acuerdos, y 3) las proclamas de Quebec por fortalecer su rol en materia internacional plantean un serio dilema para el gobierno federal, incluso al grado de presentar implicaciones para la unidad nacional.

Algunos autores se refieren al tipo de federalismo prevaleciente en Canadá como uno de los factores que ha permitido a sus provincias incursionar

y participar en la toma de decisiones sobre asuntos internacionales. Por ejemplo, Paquin observa que no existe un reconocimiento constitucional claro sobre la exclusividad del poder federal en las relaciones internacionales. Por ello, el federalismo y los derechos provinciales han tenido efectos importantes en este ámbito. Canadá incluso tiene una serie de características propias de los sistemas de gobernanza multinivel (Paquin, 2010). El “Acta Constitutiva de 1867” no se ocupa mucho de la cuestión de la actividad internacional. De hecho, no existe ninguna disposición en la Constitución sobre alguna facultad exclusiva en la materia. Con el Estatuto de Westminster de 1931, Canadá adquirió soberanía para actuar en forma independiente de Gran Bretaña en sus asuntos internacionales, pero aún no estaban resueltos el rol y la competencia de cada uno de los niveles de gobierno en este terreno.

Los artículos 91 al 95 de la Constitución canadiense definen la distribución de facultades entre el gobierno central y los no centrales. Por ejemplo, el artículo 92A otorga a los gobiernos subnacionales un control exclusivo sobre los recursos naturales no renovables, los recursos forestales y la energía eléctrica; y el artículo 93A confiere a las provincias la competencia exclusiva sobre el rubro de la educación (Kuznetsov, 2014: 136). El análisis detallado de la Constitución revela que no existe ningún artículo o declaración que aclare el nivel de autoridad con que cuentan las administraciones provinciales en la formulación de tratados internacionales con actores extranjeros; además, tampoco hay referencia alguna sobre cómo deben ser las relaciones entre el gobierno federal y los provinciales, en caso de que los asuntos internacionales se superpongan a los rubros que son competencia de los segundos. Al final del día, la paradiplomacia en Canadá no está regulada por disposiciones constitucionales específicas, sino más bien por interacciones permanentes entre el Estado federal y las provincias, las cuales conforman la esencia del sistema federal (Kuznetsov, 2014: 136).

No es por mandatos claramente expresos en la Constitución canadiense, sino derivados de diversas decisiones judiciales, que se les han otorgado a las provincias facultades para decidir sobre la instrumentación de tratados internacionales que afecten a sus jurisdicciones. Paquin (2010) subraya que, en Canadá, la concreción de los tratados internacionales ha seguido dos pasos fundamentales: 1) el proceso del tratado, es decir, su negociación, firma y ratificación, y 2) su implementación. La primera etapa corresponde exclusivamente al gobierno federal. El segundo paso, la adopción de las medidas

legislativas necesarias para su aplicación como una reglamentación de derecho interno, pertenece tanto al Estado federal como a los provinciales. Por lo tanto, resulta necesario incorporar a los tratados como un asunto del derecho mediante la acción legislativa en el nivel adecuado.

En este sentido, es pertinente subrayar que los gobiernos provinciales generalmente son libres de actuar internacionalmente dentro de sus áreas de competencia, descritas en la Constitución canadiense, y se espera que los poderes nacionales consulten con las provincias antes de entrar en cualquier tratado internacional que las afecte (Fry, 2011).

Paquin (2010) reflexiona sobre el hecho de que esta situación constitucional plantea un problema importante para Canadá: la colaboración substancial es inevitable cuando a las áreas de poder provinciales las afecta un tratado o convenio internacional. Este problema es aún más evidente cuando se trata de la participación del país en el trabajo de organizaciones internacionales que afectan áreas de competencia subnacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), o incluso la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Geoffrey Hale (2012) ha detectado que una serie de decisiones judiciales desde el siglo XIX ha dado a las provincias significativamente mayor jurisdicción y discrecionalidad en áreas de política pública, que van desde el desarrollo económico a la regulación de las relaciones laborales, los mercados de capital y la gestión de los recursos naturales (cuadro 2). Además, este mismo autor destaca el hecho de que, aunque el fallo de 1937 del Comité Judicial del Consejo Privado (JCPC)<sup>11</sup> en el caso de las convenciones laborales le permite a Ottawa negociar tratados en áreas de jurisdicción subnacional, al mismo tiempo impide su aplicación sin el consentimiento provincial. Estos patrones contrastan significativamente con los más de ciento ochenta años de precedentes de centralización en las interpretaciones de la Suprema Corte de Estados Unidos acerca de la “cláusula comercial” incluida en la Constitución de ese país (Hale, 2012).

<sup>11</sup> Judicial Committee of the Private Council. Se trata de la mayor corte de apelación para los países de la Commonwealth, la cual sirvió como el tribunal definitivo de apelaciones para Canadá hasta 1949.

CUADRO 2  
COMPARACIÓN DE LA DIVISIÓN FEDERAL DE PODERES  
ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

	<i>Canadá</i>		<i>Estados Unidos</i>	
	<i>Federal</i>	<i>Provincial</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatat</i>
• Comercio internacional	x	o	x	
• Desarrollo económico	o	x	x	o
• Industrias primarias/ uso de la tierra		x	o	o
• Estándares de alimentos	x		x	o
• Energía	o	x	x	o
• Medio ambiente	o	o	x	o
• Administración de la frontera	x		x	
• Carreteras/infraestructura relacionada		x	x	o
• Inmigración	x	o	x	
• Movilidad laboral		x	x	
• Gobernanza corporativa/regulación de valores	o	x	x	o

x = jurisdicción única.

o = jurisdicción compartida.

FUENTE: Elaboración propia, con datos de Geoffrey Hale (2012).

En el caso de México, de acuerdo con un estudio de la OCDE (2010), en 2009 los estados y municipios ejercieron alrededor del 38 por ciento del total del gasto público, mientras que la administración federal concentraba poco más del 60 por ciento. De hecho, la proporción del presupuesto ejercido por los gobiernos subnacionales ha aumentado en las últimas décadas. Por ejemplo, en 1990 representó, en conjunto, el 10 por ciento, porcentaje que aumentó en 2009, cuando llegó a casi el 40 por ciento. La descentralización se ha instaurado especialmente en el gasto social, sobre todo en educación, salud y alivio de la pobreza. De las administraciones subnacionales, los estados realizan la mayor parte del gasto descentralizado, mientras que las erogaciones de los municipios ascienden tan sólo al 9 por ciento del total y se concentran en la prestación de los servicios locales y en la educación.

No obstante, los procesos de descentralización política no siempre conducen a políticas públicas más eficientes; especialmente en aquellos países que

no se han consolidado democráticamente, donde persisten prácticas poco transparentes, sobre todo en el ámbito subnacional. Por ejemplo, en el caso de México la descentralización de las fuerzas policiacas, iniciada a principios de los noventa, no ha generado mayor seguridad en algunas entidades del país, en donde la violencia de hecho se ha intensificado. De igual manera, la correspondiente del sistema educativo, impulsada desde finales de los ochenta, no ha conseguido elevar la calidad de la educación, particularmente la de nivel básico.

## **Paradiplomacia**

Como ya se mencionó, los gobiernos subnacionales han experimentado un aumento de su poder e influencia, en un contexto de globalización y fragmentación del Estado, que ha dado lugar a nuevas formas de gobernanza. En los países democráticos, con sistemas federales y con un nivel importante de descentralización es en donde se presentan las condiciones para que dichos estados subnacionales desarrollen actividades internacionales, también definidas como paradiplomacia. Este término surge en la década de los ochenta, precisamente en la región de América del Norte, para referirse en particular a las crecientes relaciones internacionales de las provincias canadienses con sus contrapartes en Estados Unidos.

La respuesta del Estado-nación hacia las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales en ocasiones no ha sido favorable. Aldecoa y Keating (1999) observan que las reacciones por parte de los Estados nacionales difieren. En general, dichos Estados no aceptan la intrusión de los actores subestatales en un área tradicionalmente reservada a su dominio, como lo son las relaciones internacionales. Algunos incluso consideran cualquier representación exterior de las regiones como una amenaza a la soberanía e integridad nacionales.

Existen diversos términos para referirse a la internacionalización de las unidades subnacionales. Por ejemplo, de acuerdo con el *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, la paradiplomacia se consideraría una diplomacia de “*track 2*”, la cual implica la interacción no oficial, y por lo general informal, entre diversos actores no gubernamentales, incluyendo a las ONG, los académicos, las organizaciones humanitarias y los exfuncionarios gubernamentales. Se define como “paradiplomacia” a la participación de las entidades

subestatales, como los gobiernos provinciales, en los asuntos internacionales de manera directa, en lugar de a través de sus autoridades nacionales; por ejemplo, las delegaciones de Quebec en Francia o las visitas de los líderes provinciales de Australia y Canadá a China e India en busca de oportunidades comerciales, votos (de las comunidades de inmigrantes de regreso a sus países de origen), o para reafirmar vínculos culturales. Otros ejemplos de la paradiplomacia incluyen el uso de agentes privados por los Estados; por ejemplo, representantes personales o enviados, y el involucramiento en lo que normalmente sería definido como diplomacia por naciones sin Estado o por naciones en busca de un Estado. Cuando las interacciones y las negociaciones se dan en apoyo y complemento oficial de la diplomacia de “*track 1*”, también puede considerarse como paradiplomacia o, más comúnmente, como diplomacia de doble vía. En otras ocasiones, la diplomacia de “*track 2*” puede competir con, e incluso socavar a, la diplomacia oficial (Cooper, Heine y Thakur, 2013).

En este sentido, generalmente se alude a la paradiplomacia para referirse a la participación o involucramiento de las unidades constituyentes (regiones) de los Estados nacionales en asuntos internacionales, como las provincias en Canadá, los estados en Estados Unidos, las comunidades autónomas en España, los *landers* en Alemania, los *oblasts* y las repúblicas en Rusia, etc. Los gobiernos regionales desempeñan actividades de relaciones internacionales de diferentes maneras: “Establecen misiones comerciales y culturales en el extranjero; firman tratados y acuerdos con actores internacionales estatales y no estatales; participan en redes internacionales de cooperación regional, y en ocasiones cuestionan la política exterior oficial de sus gobiernos centrales por medio de discursos o acciones” (Kuznetsov, 2014: 3).

Por otra parte, de acuerdo con Cornago (2013), se puede definir a la paradiplomacia como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales mediante el establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover asuntos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa dentro de sus competencias constitucionales.

Asimismo, Cornago identifica una serie de motivaciones que fomentan la participación internacional de los gobiernos subnacionales:

[...] promover el comercio exterior y la inversión; el mantenimiento de delegaciones permanentes en el extranjero; la extensión de acuerdos internacionales a través de diversos mecanismos de *soft-law*; la participación limitada en procesos de formulación de tratados internacionales en aquellos casos donde así está establecido constitucionalmente —por ejemplo, en Austria, Bélgica o Alemania—; la participación intensiva en esquemas de negociación multilateral sobre una base geográfica o funcional; las relaciones directas con organizaciones internacionales, así como el envío frecuente y además ser anfitrión de misiones internacionales; el lanzamiento de declaraciones políticas ocasionales sobre cuestiones internacionales; y la instrumentación de campañas de diplomacia pública, programas de ayuda extranjera y esquemas de cooperación ambiental transnacional. Todo lo anterior y muchos otros instrumentos con sus correspondientes disposiciones administrativas y presupuestales se están convirtiendo en práctica común para los gobiernos subestatales en todo el mundo (Cornago, 2013: 17).

La paradiplomacia incluye los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, etc.) y otros actores internacionales, como los Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros (Duchacek, 1990). Asimismo, el término paradiplomacia se refiere a todas aquellas acciones internacionales de los gobiernos locales que se enmarcan en una política de trascendencia internacional (Dávila, Schiavon y Velázquez, 2008).

Algunas de las actividades paradiplomáticas preponderantes incluyen la definición de políticas públicas económicas y comerciales, la promoción de la inversión extranjera, la atracción de centros de decisión, la promoción de exportaciones, así como acuerdos en ciencia y tecnología, energía, medio ambiente, educación, cultura, inmigración, movilidad de la población, relaciones multilaterales, desarrollo internacional y derechos humanos. Actualmente, los actores en el escenario paradiplomático están empezando a interesarse en asuntos de seguridad humana (Paquin y LaChapelle, 2005a: 77).

Alexander Ugalde (2006) identifica ejemplos del conjunto de actividades internacionales que actualmente desarrollan los gobiernos no centrales (GNC):

- 1) Viajes al extranjero, visitas y actividades promocionales y de fomento exterior.
- 2) Delegaciones en el exterior.
- 3) Firma de acuerdos y convenios exteriores.



- 4) Cooperación interregional multilateral y creación de asociaciones interregionales.
- 5) Cooperación transfronteriza.
- 6) Participación de los GNC en las organizaciones de integración supraestatales.
- 7) Creación de asociaciones y redes mundiales de GNC.
- 8) Presencia de los GNC en las organizaciones internacionales intergubernamentales.
- 9) Cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria.
- 10) Atención a las comunidades en el exterior (también llamadas en algunos casos diáspora).

Ivo Duchacek (1990) distingue tres formas de paradiplomacia: regional transfronteriza, transregional (o macrorregional) y global. La primera se refiere a los contactos transfronterizos institucionales, formales y, sobre todo, informales que están predominantemente condicionados por la proximidad geográfica y la consecuente similitud respecto de la naturaleza de los problemas comunes y sus posibles soluciones. La segunda se concentra en las conexiones y negociaciones entre los gobiernos no centrales que no son vecinos (en contraste con la regional transfronteriza), pero cuyos Estados nacionales sí lo son. Finalmente, la paradiplomacia global consiste en los contactos político-funcionales con naciones distantes que conectan a las unidades no centrales no sólo con los centros comerciales, industriales o culturales en otros continentes, sino también con las distintas ramas o agencias de los gobiernos nacionales extranjeros (Duchacek, 1990: 18-27).

Para Soldatos (1990), la paradiplomacia se presenta de manera eficiente y coordinada entre los gobiernos subnacionales y el federal, y no conlleva necesariamente una fragmentación de la política exterior del Estado-nación. Este autor se refiere a las segmentaciones, tanto a la territorial (en cuanto a los diferentes niveles de gobierno), como a la funcional (respecto de los temas de política pública), las cuales pueden llegar a ocasionar conflictos entre el gobierno federal y las unidades subnacionales respecto de las relaciones internacionales, pero también se puede conseguir una coordinación y armonización de los diversos niveles y, por ende, lograr mayor efectividad.

Brian Hocking (1993) hace una distinción con los estudios previos, en los cuales los gobiernos no centrales (GNC) son considerados como actores

unitarios; en realidad, observa este autor, los GNC representan patrones bastante complejos de relaciones, tanto dentro como fuera de sus contextos nacionales, y persiguen una diversidad de intereses. Basándose en el escenario de una política multinivel con su diplomacia multinivel asociada, Hocking explica que su interpretación sobre la participación internacional de los GNC difiere de las posiciones más frecuentes. Considera que dichos gobiernos, lejos de tener que concebirse como actores diplomáticos únicos, llegan a integrarse en una red densa de la diplomacia multinivel, en la cual son capaces de desempeñar una variedad de roles en diferentes puntos en el proceso de formulación de políticas. Agrega que, en la búsqueda del cumplimiento de sus objetivos, los GNC pueden convertirse en opositores de las metas nacionales pero, igualmente, suelen servir como aliados y agentes en su consecución.

De esta manera, mientras que el conflicto entre las autoridades centrales y las no centrales respecto de las actividades internacionales de estas últimas es ciertamente una parte del paisaje, también es sólo un elemento más en un patrón complejo de actitudes y relaciones en continuo cambio. La naturaleza de la política pública contemporánea crea una dependencia mutua entre los niveles de gobierno, así como el objetivo compartido de avanzar en la concepción de mecanismos y estrategias de cooperación para promover los intereses de cada nivel, observa Hocking.

## **Protodiplomacia**

Ivo Duchacek (1990: 27) se refiere a la protodiplomacia para describir las iniciativas y actividades de un gobierno no central en el extranjero que incrustan un mensaje más o menos separatista en sus vínculos económicos, sociales y culturales con las naciones con que se relaciona. En este contexto, la autoridad provincial utiliza sus misiones culturales y comerciales en otros países para preparar el terreno en el ámbito internacional para una secesión futura y el reconocimiento de una nueva unidad soberana (Duchacek, 1990: 27), tal como fue el caso de Quebec en Canadá.

En este mismo sentido, otros autores se han referido a la protodiplomacia. Por ejemplo, Nossal, Rousell y Paquin (2015) distinguen entre la paradiplomacia y la protodiplomacia. La primera se refiere a las actividades internacionales de un gobierno no central que son conducidas junto con la diplomacia del

gobierno central. En contraste, la segunda, como lo sugiere el prefijo *proto*, es una diplomacia primitiva o rudimentaria, usualmente utilizada por un gobierno en el exilio o uno no central, que busca manejar sus actividades internacionales para ganar reconocimiento de otros Estados y de esta manera transformar la protodiplomacia en diplomacia pura y simple, mediante el logro de la independencia y la soberanía en el nivel de la categoría de Estado. En el caso de Quebec hemos atestiguado episodios esporádicos de protodiplomacia —a finales de los setenta y mediados de los noventa, por ejemplo—. Sin embargo, en general las actividades internacionales de ese gobierno provincial han estado dirigidas a asegurar no la independencia para Quebec como Estado soberano, sino una paradiplomacia que fortalezca su identidad.

Para James T. McHugh (2015), los esfuerzos para promover proclamas de independencia política o de autonomía por un grupo de personas, o por una subunidad política, se han caracterizado como protodiplomacia. Esta última no está protegida formalmente bajo el derecho internacional público y sus acciones pueden ser restringidas por los Estados soberanos relevantes. Al igual que la paradiplomacia, la protodiplomacia normalmente la llevan a cabo las subunidades políticas de los Estados soberanos. Sin embargo, también la practican los grupos nacionalistas y otras entidades que no tienen presencia territorial formal dentro de un Estado. En última instancia, la protodiplomacia busca la legitimidad internacional para la unidad política o el grupo de personas representadas; por lo tanto, se ocupa principalmente de actividades relacionadas con la promoción cultural y el reconocimiento nacional (McHugh, 2015).

## **El caso de Estados Unidos**

El artículo I y la sección 8 de la Constitución estadounidense indican claramente que el gobierno federal desempeña el rol principal en las relaciones internacionales (Fry, 2011). John Kincaid (1999) hace un recuento histórico de la participación de los cincuenta estados de la Unión Americana en actividades internacionales y destaca que todos poseen competencias internacionales limitadas, que se derivan de: 1) su autoridad constitucional para involucrarse en el ámbito internacional en formas específicas como estados, pero no como Estados-nación; 2) su libertad política para perseguir intereses estatales y lo-

cales en el ámbito internacional, y 3) su capacidad gubernamental para actuar independientemente en la esfera de las relaciones internacionales. Tales competencias y facultades fueron ejercidas en diversos grados por diferentes estados hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX. El ejercicio de tales prerrogativas declinó y permaneció inactivo en la segunda mitad del XIX y durante gran parte del XX, periodo en el que Estados Unidos emergió como una superpotencia mundial, y su economía generó suficiente capital, consumo y exportaciones para satisfacer las necesidades de la mayoría de los estados.

Sin embargo, continúa Kincaid (1999), las competencias internacionales de los estados de Estados Unidos comenzaron a resurgir a finales de los cincuenta del siglo XX, cuando los estados del sur, agobiados por el estancamiento económico y la presión del gobierno federal para abolir la segregación racial y modernizar sus sistemas de gobierno, buscaron promover sus exportaciones y atraer inversión extranjera. Asimismo, de acuerdo con este mismo autor, mientras que la economía estadounidense entraba en 1973 en una década de estanflación, los estados de la región del *Rust Belt*, del norte urbano-industrial, experimentaron grandes pérdidas de empleos manufactureros, y al mismo tiempo que la competencia económica mundial se hacía cada vez más evidente, las entidades subestatales de todas las regiones empezaron a mirar al extranjero (Kincaid, 1999).

Se ha producido un significativo incremento en las actividades internacionales de las entidades federativas de Estados Unidos en las últimas dos décadas (Scholte, 2005: 205). En este sentido, cabe destacar que casi cuarenta estados operan 240 oficinas en el exterior, y la mayoría de los gobernadores encabezan misiones internacionales cada año, mientras que sólo cuatro estados contaban con ellas en 1970 (Fry, 2005; 2011). La expansión de la participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional es impresionante; los gobiernos estatales asignan alrededor de cien millones de dólares anuales a sus programas de internacionalización, además de prometer miles de millones en subvenciones, préstamos o exenciones fiscales a las empresas extranjeras que instalen operaciones subsidiarias en suelo estadounidense (Fry, 2005). Todos los estados tienen al menos una relación de “hermanamiento” en el extranjero; y más de 1100 municipios han forjado relaciones de “ciudades hermanas” con 1775 ciudades de 123 países (Kincaid, 1999).

Por otra parte, en refuerzo de lo anterior, Earl H. Fry (2005) se refiere a las estrategias subestatales en Estados Unidos en la economía mundial. De acuer-

do con este autor, los gobiernos estatales y municipales de ese país y gran parte de los países del norte hacen un esfuerzo para maximizar los beneficios de la economía globalizada y por reducir al mínimo sus consecuencias negativas. En una era de globalización, las entidades subestatales de varias federaciones han decidido que deben participar activamente en el sector internacional, con el fin de proteger los intereses de sus gobernados. En la mayoría de los sistemas federales, el comercio internacional, la inversión y el turismo ya constituyen un porcentaje récord de los puestos de trabajo. Debido a que una gran proporción de los ingresos de los gobiernos subestatales se genera a partir de la actividad empresarial local de las pequeñas compañías, estos gobiernos consideran que es imperativo involucrarse tanto en el nivel nacional como en el internacional.<sup>12</sup>

Asimismo, Fry (2005) destaca que la intromisión del nivel internacional en el subestatal también trae como consecuencia el activismo de los gobiernos subnacionales en los sistemas federales. Los acuerdos internacionales o regionales suscritos por sus Estados nacionales, como las membresías en la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión Europea (UE), o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), también han invadido sus áreas de responsabilidad, de acuerdo con la Constitución. Esta intrusión limita sus prerrogativas de política pública en un momento en el que los gobiernos subnacionales y provinciales están cada vez más involucrados en una serie de actividades de los ámbitos local, nacional e internacional que se traslapan o superponen.

## **El caso de México**

Un aspecto de la actividad subnacional que se ha disparado durante la última década en México es la diplomacia. Los estados mexicanos son cada vez más

<sup>12</sup> Por ejemplo, aproximadamente uno de cada seis empleos de tiempo completo en el sector privado de Estados Unidos está vinculado con la economía mundial, y en Canadá esta relación es todavía mayor: uno de cada tres. Indirectamente, incluso más puestos de trabajo están vinculados con la economía internacional, pues la penetración de las importaciones se encuentra en niveles récord y las empresas locales deben competir en sus propios mercados domésticos contra los bienes y servicios que provienen del extranjero. Más del 99 por ciento de todos los empleos del sector privado son generados por pequeñas firmas, definidas por el gobierno estadounidense como aquellas que tienen menos de quinientos empleados. De los veinticinco millones de compañías que en la actualidad pagan impuestos en Estados Unidos, aproximadamente 5.8 millones emplean por lo menos a un trabajador; 9.9 millones son empresas de un solo propietario (autoempleados). Para profundizar sobre este tema, véase Earl H. Fry (2005: 116-123).

activos en el escenario internacional, en áreas como la economía y el comercio, pero también en el ámbito político. Cada gobierno estatal cuenta con una dependencia o, en algunos casos, un departamento asignado a la tarea de gestionar las relaciones internacionales, y varios disponen de oficinas de representación en Estados Unidos, en zonas con importantes poblaciones de inmigrantes procedentes de sus jurisdicciones (Parks, 2012).

En México, la Ley sobre Celebración de Tratados, de 1992, faculta a las entidades subnacionales a realizar acuerdos interinstitucionales con sus contrapartes en el exterior. En referencia a esta Ley, Schiavon observa que un acuerdo interinstitucional se define como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales” (Schiavon, 2015).

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) del gobierno de México ha identificado como “diplomacia federativa”, paradiplomacia o diplomacia local al ejercicio de la acción exterior y la creciente participación de los estados y municipios en las relaciones internacionales (SRE, 2014a). Según dicha secretaría, este tipo de diplomacia es un instrumento eficaz para insertar a los gobiernos locales y sus comunidades en los procesos de globalización e integración económica que acontecen en la esfera internacional. Los estados subnacionales se enfrentan a desafíos que demandan una mayor competitividad y eficiencia, como la búsqueda de atracción de inversión extranjera directa; la promoción en el exterior de sus intereses; la participación en esquemas de cooperación internacional y la vinculación con sus comunidades migrantes en el exterior (SRE, 2014a).

Las entidades mexicanas han incrementado sus relaciones internacionales debido principalmente a la globalización económica, iniciada en los ochenta, y a la democratización política alcanzada en el 2000. De acuerdo con Schiavon (2004), las actividades internacionales de los estados mexicanos se han manifestado en por lo menos seis áreas: 1) establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países; 2) organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países; 3) envío de misiones de funcionarios locales al exterior; 4) organización de ferias internacionales para los productos locales en los espacios estatal y externo; 5) profundización de las relaciones entre entidades fede-

rativas en el ámbito regional (específicamente en los estados fronterizos), y 6) participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones y organismos internacionales.

Como se mencionó, los estados de México han desarrollado actividades internacionales en los últimos años, aunque con diferentes magnitudes. Los más activos son Jalisco, Nuevo León, Estado de México, Michoacán, Guanajuato, Veracruz y Ciudad de México (Schiavon, 2014: 99). De igual manera, la diplomacia subnacional se expandió en alrededor del 40 por ciento en el periodo 2004-2009; las entidades con mayor nivel de crecimiento son las siguientes: Ciudad de México, Estado de México y Chiapas; las actividades internacionales han aumentado más en el ámbito político, seguido por el institucional y el económico (Schiavon, 2014).

Algunos estados han creado sus propias oficinas de relaciones internacionales. Jalisco es la entidad subnacional con el mayor nivel de actividades en la materia. En términos de los “acuerdos de hermanamiento”, Jalisco ha establecido relaciones con once estados y provincias de seis países. Estos acuerdos se relacionan con diversos temas: educación, salud, turismo, cultura, ciencia y tecnología, comercio y protección del medio ambiente, entre otros.

Por otra parte, el gobierno de la Ciudad de México estableció recientemente una Coordinación General de Asuntos Internacionales.<sup>13</sup> Se trata de una oficina encargada de gestionar su proceso de internacionalización, que ha puesto en marcha varios programas para promover el comercio, el turismo y el intercambio cultural, con los objetivos de posicionar a la ciudad en el ámbito internacional y fortalecer los lazos de amistad y cooperación con ciudades y países en el continente y en el mundo.

Respecto de las acciones internacionales de los treinta y dos estados subnacionales en México, al considerar los acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha registrado esas actividades tanto de las entidades federativas como de los municipios locales.

<sup>13</sup> El caso de la Ciudad de México es importante porque concentra una población de alrededor de nueve millones de habitantes y es la segunda ciudad más poblada de América Latina. No sólo es la capital del país, sino también el centro económico y social de un área metropolitana de más de veinte millones de personas. La Coordinación General de Asuntos Internacionales es responsable de dirigir y coordinar los esfuerzos oficiales para hacer de la Ciudad de México un actor global, enfocado en cuestiones estratégicas para la ciudad a través del diálogo y la cooperación internacionales, a la vez que en lograr sus objetivos de crecimiento y desarrollo (Coordinación General de Asuntos Internacionales, 2015).

Según los datos de la SRE (2016), el estado con el mayor número de este tipo de acuerdos es Jalisco y sus municipios, con un total de ciento cuarenta y nueve; le siguen Chiapas, con setenta y seis; Estado de México, con cincuenta y ocho; Nuevo León, con cuarenta y cuatro, y Ciudad de México, con cuarenta.

Noe Cornago (2006) se refiere a la internacionalización de los gobiernos subnacionales en México, y subraya que los efectos combinados del ajuste estructural y la liberalización del comercio regional bajo el marco del TLCAN han aumentado las desigualdades regionales, planteando serios desafíos para la estabilidad política del país. Como respuesta a esta situación, el gobierno central ha intentado revitalizar el federalismo mediante la promoción de la movilización y participación subnacional en la formulación de políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

\* \* \*

En este capítulo analizamos los factores determinantes de la expansión de la internacionalización de los estados subnacionales en las últimas décadas. Se examinó la globalización desde dos perspectivas: primera, como un proceso de integración económica, comercial y de flujos financieros que ha agrupado a los países en bloques comerciales; y segunda, como una transformación que ha erosionado el poder del Estado-nación. Como hemos señalado, en ambos casos los gobiernos subestatales han adquirido mayor margen de maniobra para llevar a cabo actividades internacionales y promover sus intereses.

Algunos autores se han referido a la debacle o desaparición del Estado, pero nosotros consideramos que no se ha dado tal acontecimiento. El Estado sigue vigente, pero inmerso en un sistema internacional más denso y repleto de actores. Más bien, se ha presentado una reconfiguración del Estado y, al mismo tiempo, la fragmentación de su poder e influencia tanto hacia el exterior como al interior. El poder de los Estados se ha erosionado hacia afuera, favoreciendo a los diversos organismos e instituciones internacionales, y hacia adentro, fortaleciendo a los gobiernos subnacionales y otros actores organizados de la sociedad. Algunos autores consideran a la globalización como un proceso homogeneizador; sin embargo, se ha convertido más bien en uno de fragmentación, a través del cual han resurgido los nacionalismos y las identidades, dándole mayor peso e influencia a los actores locales.



La globalización económica ha erosionado el poder del Estado-nación y han surgido nuevos actores en el sistema internacional, lo que ha producido una nueva forma de gobernanza con una multitud de actores con características propias que disputan el poder y la toma de decisiones. En este grupo de protagonistas destacan los gobiernos subnacionales. Lo anterior acontece de manera más evidente en países con sistemas federales de gobierno, donde los estados subnacionales disfrutaban de una serie de prerrogativas constitucionales en diversas esferas.

De acuerdo con lo anterior, la paradiplomacia es un elemento consustancial a la gobernanza, ya que comprende las actividades internacionales de los actores subnacionales y de los no estatales, disputándoles a los Estados-nación la exclusividad en este terreno, lo cual conduce a la consolidación de la gobernanza como el paradigma contemporáneo que contribuye a explicar de manera más exacta el sistema internacional.

La mayoría de las acciones de índole internacional de los estados subnacionales se ubica dentro de sus atribuciones constitucionales; los acuerdos y otros esquemas de cooperación se localizan en este contexto. En algunos casos, los gobiernos no centrales persiguen objetivos independientes a los de las administraciones centrales, en especial aquellos que se consideran como una nación dentro de un Estado (el caso de Quebec en Canadá o Cataluña en España, entre otros). La creciente integración económica entre Estados Unidos, Canadá y México no ha avanzado en otras formas de unificación política; sin embargo, ha facilitado otros modelos de cooperación a través de las acciones emprendidas por los gobiernos subnacionales.

A pesar de que el término paradiplomacia se ha utilizado para definir las actividades internacionales realizadas por los gobiernos subnacionales, estas iniciativas son diversas y responden a distintas motivaciones, por lo que la noción presenta limitaciones. Además, definir esas actividades dentro de un mismo concepto supone problemas para analizar casos, sobre todo si consideramos su amplia diversidad y las distintas motivaciones de los actores subnacionales. Es pertinente una clasificación más específica de dichas actividades, que ayude a identificarlas de manera más precisa. En suma, la paradiplomacia es un proceso multidimensional y transversal.

Finalmente, analizar la paradiplomacia desde la perspectiva de las relaciones internacionales también presenta limitaciones, debido precisamente al contexto en el que acontecen las actividades internacionales de los gobiernos

subnacionales y a los factores que las determinan. En este sentido, los enfoques disciplinarios de las relaciones internacionales resultan insuficientes.<sup>14</sup>

Por otro lado, factores como el federalismo, la descentralización, las relaciones intergubernamentales entre gobiernos centrales y no centrales, que se abordan desde el campo de la política comparada, permiten observar otros elementos y procesos que determinan las capacidades constitucionales y de formulación de políticas públicas, que facultan a los gobiernos subnacionales a actuar en el ámbito internacional. Asimismo, resulta relevante analizar otros aspectos que alientan la participación internacional de las entidades subestatales, como la globalización económica, mediante la observación de las tendencias en el comercio internacional, así como en las actividades productivas transnacionales, que justamente pertenecen al área conocida como “economía política internacional”. Estos factores nos permiten observar una serie de elementos que nos ayuda a comprender las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales.

En suma, lo que hemos intentado señalar en este capítulo es que para capturar y detectar de manera más comprehensiva los factores determinantes de las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, justamente es necesario recurrir a diversas subdisciplinas de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, tales como la política comparada y la economía política internacional.

<sup>14</sup> Por ejemplo, el enfoque teórico de la “interdependencia compleja”, si bien presenta postulados que explican que los Estados-nación no poseen ya la exclusividad en las relaciones internacionales y que existe otra serie de actores (entre ellos los gobiernos subnacionales) que determinan su curso, no alcanza a advertir la existencia de otros condicionantes justo en el rol de esos participantes subnacionales en el ámbito internacional.

## **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).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>

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;

<sup>3</sup> 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),<sup>4</sup> la Iniciativa Regional sobre Gases de Efecto Invernadero (RGGI)<sup>5</sup> 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)<sup>6</sup>

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

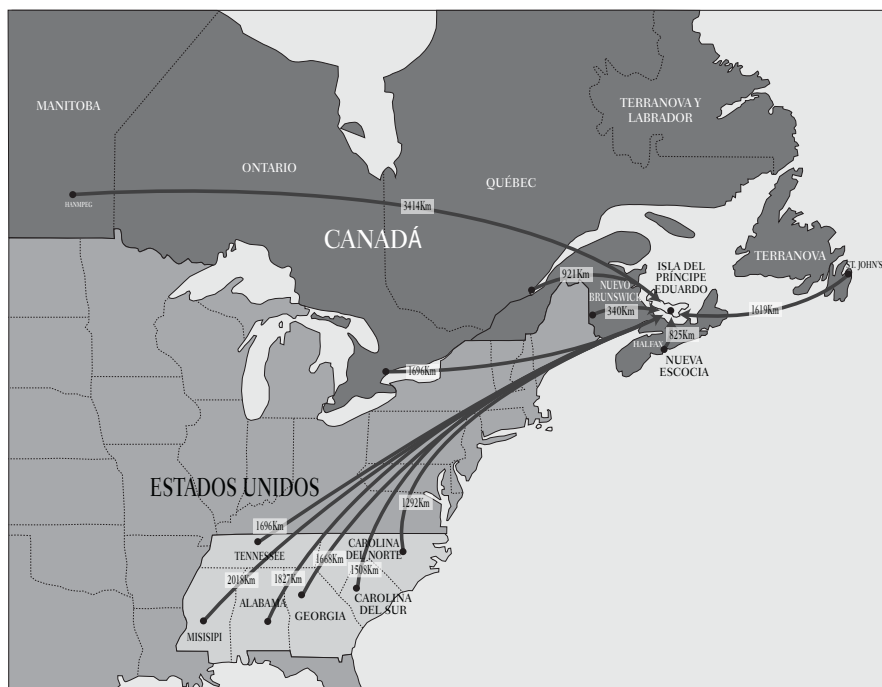
<sup>4</sup> Western Climate Initiative.

<sup>5</sup> Regional Greenhouse Gas Initiative.

<sup>6</sup> 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)<sup>7</sup>

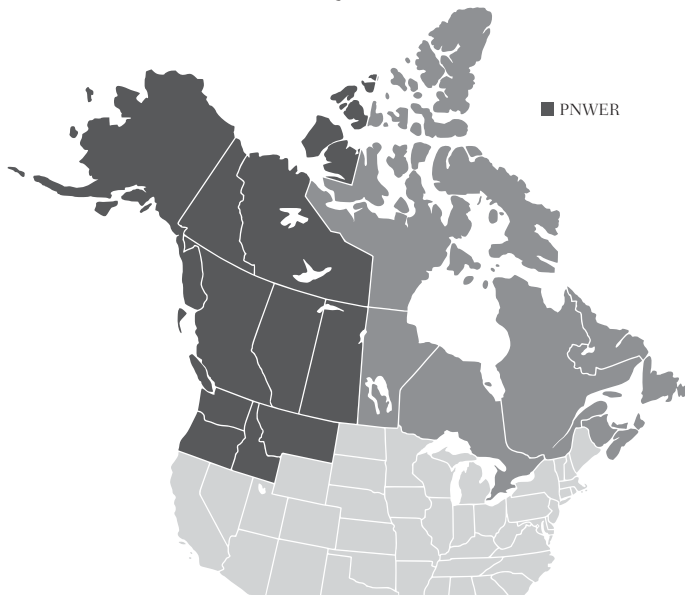
La Región Económica del Pacífico Noroeste es una organización no lucrativa público-privada creada en 1991 por los estados de Alaska, Idaho, Oregón, Montana y Washington, así como por las provincias canadienses de Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Yukón y los Territorios del Noroeste. Su misión 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.

<sup>7</sup> 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).<sup>8</sup>

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

<sup>8</sup> 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),<sup>9</sup> 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)<sup>10</sup>

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

<sup>9</sup> International Mobility and Trade Corridor.

<sup>10</sup> 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)<sup>11</sup>

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

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Sólo en algunos casos, como en el de la contaminación por

<sup>12</sup> 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)<sup>13</sup> 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)<sup>14</sup>

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,<sup>15</sup> originario de Alaska, el Consejo Circumpolar Inuit ha florecido y se ha convertido en una importante organización

<sup>13</sup> Entrevista personal con el investigador, Ciudad de México, 2018.

<sup>14</sup> Inuit Circumpolar Council.

<sup>15</sup> 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).

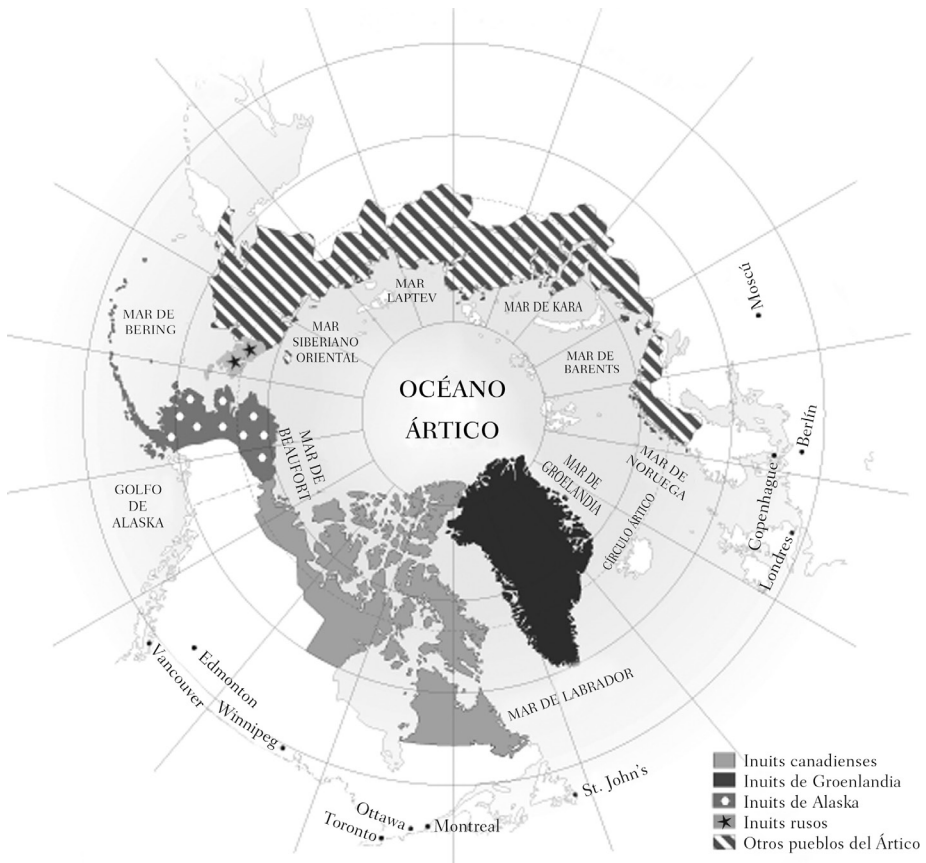
Entre 1986 y 1992, el ICC Canadá proporcionó la mayoría de las contribuciones para los gastos administrativos. Este periodo coincidió con la elección de la presidenta canadiense del ICC y con el traslado de su oficina de Groenlandia a Canadá. Durante su liderazgo, la organización dependió en gran medida 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 protodiplomacia<sup>16</sup> 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).

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> También participan otras organizaciones privadas, como la agencia Servicios de Administración de Recursos Agrícolas Extranjeros,<sup>18</sup> o la Fundación de Empresas para el Reclutamiento de Mano de Obra Extranjera,<sup>19</sup> 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.

<sup>17</sup> Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC).

<sup>18</sup> Foreign Agricultural Resource Management Services (FARMS).

<sup>19</sup> 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.



## **RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES**

En este capítulo se analizan las relaciones internacionales de las provincias canadienses, enfatizando las que tienen en América del Norte, pero también en diversas regiones del mundo. Se consideran los casos de Ontario, Quebec, Alberta y Columbia Británica, pues son las entidades con mayor nivel de relaciones internacionales, también conocidas como paradiplomacia. Se observa la dimensión, así como las características de esta paradiplomacia. Se examinan las oficinas internacionales de estos estados subnacionales en América del Norte y en el mundo, así como sus objetivos y acciones. Se analiza la gran cantidad de acuerdos internacionales que han suscrito con otros gobiernos subnacionales, países y organismos internacionales. De igual manera, se revisan las motivaciones que conducen a estas provincias a desarrollar actividades en el exterior.

### **Las actividades internacionales de las provincias canadienses**

La Federación canadiense está compuesta por diez provincias. Existen grandes variaciones entre ellas. En términos de población, Ontario encabeza la lista, seguida por Quebec, Alberta y Columbia Británica. En el otro extremo están la Isla del Príncipe Eduardo, Terranova y Nuevo Brunswick. Desde una perspectiva económica, Alberta, rica en petróleo, y Ontario, con su fuerte sector industrial (por ejemplo, la industria automotriz), son las dos más desarrolladas, con un producto interno bruto (PIB) per cápita de 48 288 y 36 029 dólares estadounidenses, respectivamente.

Todas las provincias canadienses han establecido relaciones con los estados vecinos de Estados Unidos para resolver problemas en común y adminis-

trar recursos, así como para fomentar intercambios económicos y comerciales, y atraer inversión. En otras regiones del mundo también se observan dinámicas similares. Fry (2011) resalta que la región flamenca en Bélgica; Cataluña y el País Vasco en España; y Quebec en Canadá tienen los programas más activos de relaciones internacionales, en términos de dinero invertido y personal dedicado a estas actividades. En el caso canadiense, a Quebec le siguen Alberta, Ontario y Columbia Británica.

Vengroff y Rich (2006: 106-107) sostienen que el aumento de la paradiplomacia en Canadá es resultado de diversos factores clave, como son: la creciente globalización, los acuerdos comerciales internacionales (incluyendo los continentales), el impacto en curso del federalismo, el nacionalismo, la descentralización, las disposiciones constitucionales (un tanto ambiguas) vigentes, y la expansión de la actividad internacional en las esferas reservadas para las unidades subnacionales, entre otros.

La actividad internacional de los gobiernos provinciales canadienses es principalmente funcional, ya que responde a intereses económicos, para la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera, así como para compartir información, y en ocasiones coordinar políticas públicas, con los estados vecinos de Estados Unidos (Lecours, 2009: 127). De hecho, las provincias de Canadá gastan más en programas internacionales y tienen más personal involucrado en ellos que los cincuenta estados de Estados Unidos en conjunto, aun cuando representan colectivamente una novena parte en términos de población y su producto interno bruto es sólo una catorceava parte del prevaeciente en su vecino del sur (Fry, 2004: 12). De igual manera, algunas ciudades canadienses como Montreal (Quebec), Vancouver (Columbia Británica) y Toronto (Ontario) también han desarrollado una dimensión internacional (Lecours, 2009: 128).

En la era de la globalización, caracterizada por una creciente interconexión entre las naciones, muchos gobiernos no centrales de los sistemas federales han decidido involucrarse en las relaciones internacionales. “Piensa globalmente y actúa localmente” se ha convertido en una máxima a seguir, ya que los niveles locales y regionales de gobierno intentan implementar políticas públicas que ayudarán a sus representados a lograr ventajas de las características positivas del proceso globalizador, mientras que se mitigan sus efectos negativos (Fry, 2004: 9).

CUADRO 1  
OFICINAS INTERNACIONALES  
DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES, 2011

	<i>A nivel global</i>	<i>Estados Unidos</i>
Quebec	26*	6
Ontario	10*	2
Alberta	10*	1
Columbia Británica	9	1
Manitoba	1	1

\*Algunas oficinas están ubicadas dentro de las embajadas y consulados del gobierno federal en el extranjero.

FUENTE: Elaboración propia con base en Hale (2012: 213).

## ONTARIO

Después de Quebec, Ontario es la provincia canadiense con el mejor historial en asuntos internacionales. Tavares (2016) destaca que abrió su primera oficina internacional en Londres, en 1918, y después de la segunda guerra mundial estableció otras en Chicago (1953), Nueva York (1956) y Los Ángeles y Cleveland (1967). También instaló agencias en Europa continental, Asia y América Latina, incluyendo Milán (1963), Estocolmo (1968), Bruselas, Viena y Tokio (1969), Fráncfort (1970) y Ciudad de México (1973) (Kukucha, 2009, citado por Tavares, 2016).

No obstante, durante los noventa la provincia decidió cerrar la mayoría de sus centros internacionales, aunque posteriormente reabrió algunos de los más importantes. La historia de las oficinas internacionales de Ontario puede analizarse en cinco etapas: de 1944 a 1961 hubo un periodo de crecimiento moderado; el de 1962 a 1973 fue de considerable expansión; el intervalo de 1974 a 1979 se caracterizó por una contracción; de 1980 a 1992 fue un lapso de crecimiento, y en 1993 cerró todas sus representaciones en el exterior (Dyment, 2001). El motivo de esta decisión fue comprometerse con el enfoque del “Equipo Canadá” (*Team Canada*), es decir, trabajar de manera más cercana con el gobierno federal en la provisión de los servicios anteriormente manejados por esas oficinas (Rioux Ouimet, 2015; Dyment, 2001). Al respecto, Lecours (2009) observa que Ontario decidió cerrar sus agencias internacionales más bien por razones financieras. Es pertinente subrayar que, a principios de los noventa la entidad atravesó una profunda recesión económica, y el

entonces gobierno provincial del Partido Neodemócrata tomó la resolución como una medida para economizar recursos.

Como se observa en la gráfica 1, Ontario promovió una considerable actividad internacional en el periodo 1946-1993. El número de sus representaciones internacionales se incrementó durante los setenta y ochenta del siglo xx, alcanzando su cúspide hacia principios de los noventa; sin embargo, en 1993 las cerraron todas. Actualmente, esta provincia opera sus oficinas dentro de las embajadas de Canadá, como en el caso de México.

GRÁFICA 1  
OFICINAS INTERNACIONALES DE ONTARIO, 1946-1993



FUENTE: Dymont (2001).

Actualmente, el compromiso internacional de Ontario está principalmente en concordancia con su agenda doméstica, la cual incluye el crecimiento económico y la creación de empleos. Este programa se lleva a cabo sobre todo a través de la promoción del comercio y la inversión extranjera (Tavares, 2016: 202).

Ontario es la provincia más relevante de Canadá, si tomamos en consideración su dimensión económica y su tamaño poblacional. No obstante, la entidad se caracteriza por tener un bajo perfil en sus relaciones internacionales, a diferencia de Quebec y otros gobiernos subestatales que promueven

en mayor medida sus actividades paradiplomáticas. Esto no significa que no ejecute acciones en el ámbito internacional, como misiones de inversiones, para promover su comercio exterior; además, es miembro de asociaciones transfronterizas de entidades subnacionales y ha firmado acuerdos bilaterales con gobiernos nacionales y subnacionales (Allan y Vengroff, 2012). De hecho, la paradiplomacia de Ontario no es una tendencia reciente, pues ha promovido sus relaciones internacionales desde principios del siglo xx.

La provincia ha sido particularmente activa en actividades de paradiplomacia. A principios de 2004, el Ministerio de Desarrollo Económico y Comercio, que albergaba la Oficina de Relaciones Internacionales y Protocolo (Office of International Relations and Protocol, OIRP), tuvo una reorganización. Fue entonces que la nueva OIRP pasó a ubicarse en el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales, en donde se concentra en las relaciones exteriores y tiene un departamento dedicado exclusivamente a Estados Unidos. El estatus de la Oficina se pone de relieve por el hecho de que reporta directamente al vicepremier de Ontario (Vengroff y Rich, 2006: 118).

La OIRP es una pieza clave en la estructura del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales, que se dedica prioritariamente a “asegurar el bienestar económico de Ontario” y tiene la responsabilidad de coordinar y facilitar las relaciones internacionales de la entidad; lograr acuerdos con líderes políticos en el exterior; colaborar estrechamente con aquellos ministerios con responsabilidades en materia de negocios internacionales y que tienen una vinculación clave con Estados Unidos (Gobierno de Ontario, citado por McHugh, 2015). Sin embargo, además de su énfasis en su vecino del sur (a través de asociaciones regionales como el Consejo de Gobernadores y *Premiers* de los Grandes Lagos), Ontario también envía misiones para facilitar el comercio con otros gobiernos extranjeros, entre los cuales destacan China, Corea del Sur e Israel, y proporciona un “punto de contacto” institucional permanente mediante los consulados y otras misiones de esos países en Toronto y Ottawa (Gobierno de Ontario, citado por McHugh, 2015). Tavares (2016) identifica 270 acuerdos y memorandos internacionales suscritos por el gobierno provincial de Ontario, de los cuales alrededor de la mitad están vigentes; dos de los más relevantes y duraderos son los celebrados con Jiangsu, provincia de China (1985), y con Baden-Wurtemberg, región de Alemania (1987).

Allan y Vengroff (2012) destacan que con anterioridad a la crisis económica de 2008-2009, Ontario había llevado a cabo cincuenta y seis misiones

internacionales en veinte países, incluyendo Alemania, Italia, Sudáfrica y Corea del Sur, con el propósito de mejorar su posición en el mercado global. En 2002, también negoció tres memorandos de entendimiento con el gobierno federal para que la provincia pudiera designar funcionarios de alto rango en las misiones de Canadá en Shanghái, Nueva York y Múnich. En el frente diplomático, entre 2001 y 2002, Ontario tuvo más de 139 encuentros internacionales con líderes y representantes del extranjero. Participó en cumbres separadas con los estados de Nueva York y Michigan, con los cuales suscribió memorandos de entendimiento para fortalecer la cooperación bilateral en temas como turismo, transporte, energía y tecnología (Allan y Vengroff, 2012).

De acuerdo con Lecours (2009), la presencia internacional de Ontario está motivada principalmente por intereses económicos. Tres centros internacionales de *marketing* se abrieron en 2003 (Shanghái, Múnich y Nueva York) y cuatro más en 2005 (Tokio, Londres, Los Ángeles y Nueva Delhi). Al igual que Alberta, Ontario busca explícitamente la colaboración del gobierno federal cuando se trata de su representación en el extranjero —por ejemplo, en colocar físicamente sus centros dentro de las embajadas de Canadá, esperando beneficiarse de esa situación (Lecours, 2009)—.

Además, la provincia participa, junto con Quebec, en el Consejo de Gobernadores y *Premiers* de los Grandes Lagos y San Lorenzo. En general, sus actividades internacionales se enfocan principalmente en temas económicos y comerciales; asimismo, se vinculan de manera estrecha con los esfuerzos del gobierno federal y distan de ser independientes (Allan y Vengroff, 2012). Si consideramos todo lo anterior, podemos afirmar que, a diferencia de Quebec, Ontario tiende a trabajar de manera mucho más cercana con el gobierno federal en lo concerniente a sus intereses en el ámbito internacional.

A pesar de su bajo nivel de internacionalización, esta provincia lleva a cabo importantes actividades en ese ámbito; a diferencia de Quebec, ha adoptado una estrategia de bajo perfil que evita aumentar las inversiones en infraestructura (Paquin, 2013), por ejemplo, en sus oficinas internacionales. Paquin concluye que las divergencias entre las paradiplomacias de Ontario y Quebec no se explican tanto por el tipo de estado que son ni por su nivel de presencia internacional, sino por otras dos variables: la identidad y el nacionalismo minoritario y la personalidad de los tomadores de decisiones, especialmente el rol de los *premiers* y de los formuladores de políticas públicas.

De acuerdo con Hale (2012), las relaciones internacionales de Ontario se enfocan más en temas específicos y en una paradiplomacia ad hoc, a pesar de tener 125 acuerdos de diferente tipo vigentes con gobiernos estatales de su vecino del sur en 2004. Aunque esta provincia mantuvo por mucho tiempo (y en años recientes ha reactivado) su red de oficinas comerciales internacionales, su presencia política en Estados Unidos es relativamente modesta. Los *premiers* de Ontario y sus funcionarios de alto rango se reúnen regularmente con los gobernadores de los estados vecinos, especialmente con los de Michigan y Nueva York.

Además de tener intereses en común en el sector automotriz y en varios temas de los Grandes Lagos, Ontario acordó con Michigan un impuesto empresarial único, aprobado en 2007, como una forma de imponer una carga fiscal a las operaciones globales de los negocios internacionales. Tanto Ontario como Quebec son firmantes del “Acuerdo sobre recursos hídricos de las cuencas de los Grandes Lagos-Río San Lorenzo” (Great Lakes-St. Lawrence River Basin Water Resources Compact), de 2005, junto con los ocho estados que rodean los lagos, todos ratificaron el acuerdo para finales de 2008. El convenio provee a todos los signatarios de vetos sobre propuestas de desvíos de agua hacia otros límites acuíferos.

En este orden de ideas, el acuerdo *Compact* (como también se lo conoce) supone el establecimiento de un nuevo modelo de cooperación entre estados en materia de protección medioambiental, modelo que se ha denominado federalismo cooperativo horizontal. El Convenio sobre los Grandes Lagos de 2005 establece estándares comunes para administrar un recurso compartido, pero deja a los estados por separado la flexibilidad y autonomía para implementar esas normas bajo sus leyes locales. Esto es, no se entrega la gestión y la reglamentación a una autoridad centralizada, sino que son las autoridades de cada gobierno subnacional las encargadas de hacer cumplir esa normatividad obligatoria (De la Cuadra, 2013).

Ontario también ha participado activamente con las demás provincias y estados en la búsqueda de soluciones a problemas ambientales; por ejemplo, respecto del tema de la lluvia ácida, los gobiernos subnacionales de Canadá y Estados Unidos se han coordinado para presionar a las autoridades centrales para que legislen en la materia. En esta dirección, en los ochenta se suscribieron ocho memorandos de entendimiento: entre Nueva York y Quebec (1982), Nueva York y Ontario (1983), Minesota y Ontario (1983), Nueva

York y Quebec (1984), Michigan y Ontario (1985), Washington y Columbia Británica (1985), Wisconsin y Quebec (1985) y Nueva York y Quebec (1985), con la finalidad de controlar y reducir la lluvia ácida, ante la falta de consenso en el Congreso de Estados Unidos al respecto (Smith, 1988). Estos esfuerzos paradiplomáticos finalmente obligaron a los gobiernos federales de Estados Unidos y Canadá a legislar en el ámbito nacional, pero también a celebrar acuerdos bilaterales sobre la calidad del aire.

## QUEBEC

Quebec es la segunda provincia más importante, en términos económicos y demográficos, de Canadá. Representa su parte francófona y proviene de una tradición cultural y religiosa diferente al resto del país; incluso el francés ha sido reconocido, junto con el inglés, como idioma oficial. En las últimas décadas del siglo xx, Quebec promovió una agenda separatista, aunque en la actualidad ese objetivo ha disminuido. Su evolución histórica revela un acentuado proceso de autonomía respecto de la Federación, a un grado tal que sus luchas por mayor independencia han pavimentado el camino a la descentralización de facultades y prerrogativas del gobierno central hacia las provincias. De esta manera, el proceso de descentralización de Canadá se debe, en gran medida, a los esfuerzos históricos de Quebec por obtener mayor autonomía; al mismo tiempo que dicho proceso cumple con las demandas de Quebec, también mantiene una estricta equidad entre todas las provincias. Después de los intentos secesionistas de los quebequenses, el gobierno federal les transfirió atribuciones administrativas sobre inmigración; también lanzó una serie de programas, especialmente en materia de educación superior en francés, promovió una cadena de televisión privada en francés de alcance nacional y expandió el uso de ese idioma en línea (Harrison y Friesen, 2015).

Vengroff y Rich destacan que Quebec ha sido la provincia más activa en lo concerniente a actividades paradiplomáticas. Subrayan la dimensión que éstas han adquirido, a tal grado que la entidad cuenta con un departamento con personal dedicado exclusivamente a las relaciones internacionales. Estos autores también remarcan que la provincia tenía en 2006 una considerable presencia en el exterior, con una amplia red de oficinas distribuidas en



diecisiete países —incluyendo Estados Unidos— en América, Europa y Asia (Vengroff y Rich, 2006: 119). Además, creó su propio Ministerio de Relaciones Internacionales, con más de 550 empleados y un presupuesto anual que sobrepasa los cien millones de dólares (Fry, 2011).

Factores como el alcance de su jurisdicción gubernamental, junto con su identidad única dentro de Canadá y América del Norte, han motivado a Quebec a asumir un rol internacional activo desde hace varias décadas (Ministère des Relations internationales, 2006). Nossal, Roussell y Paquin (2015) remarcan que entre 1965 y 2015 Quebec suscribió 719 acuerdos internacionales con casi ochenta países, de los cuales alrededor de trescientos se encuentran vigentes, tanto con gobiernos centrales como con algunos no centrales de países federales. Una gran parte se firmó con Francia y Bélgica. Los más importantes se enfocaron en temas de educación, pero también se celebraron acuerdos de movilidad laboral, seguridad social, energía, telecomunicaciones y medio ambiente (Nossal, Roussell y Paquin, 2015). Estos mismos autores consideran que los principales motivos de las actividades internacionales de Quebec son diversos: promueven sus intereses económicos, defienden sus atribuciones constitucionales y participan en la defensa del medio ambiente. En este mismo sentido, Zavala (2016: 131-145) destaca el compromiso y las acciones de esta provincia en los esfuerzos contra el cambio climático. Este interés la ha llevado a establecer convenios de cooperación con otras entidades subnacionales de Canadá y Estados Unidos, como California, con la finalidad de reducir las emisiones de carbono.

Además, Quebec defiende su identidad mediante la promoción de una paradiplomacia identitaria, es decir, que busca su reforzamiento como una nación dentro de Canadá. En algunas ocasiones, por ejemplo, entre los setenta y mediados de los noventa, también impulsó lo que se conoce como proto-diplomacia, es decir, relaciones internacionales guiadas por un interés soberanista e independentista que demanda su reconocimiento ante una eventual separación. Sin embargo, en general todas las actividades actuales del gobierno provincial en el terreno internacional han estado dirigidas a asegurar no su independencia como un Estado soberano, sino una paradiplomacia que fortalece su identidad (Nossal, Roussel y Paquin, 2015).

Quebec ha suscrito más de doscientos acuerdos y convenios con gobiernos estatales de Estados Unidos, así como con ciudades y con otras organizaciones públicas, incluyendo siete misiones para promover el comercio y el turismo

(Hale, 2012). A través de su oficina en Washington, ha promovido sus intereses por varias décadas, regularmente patrocinando eventos culturales y académicos, y es un colaborador e impulsor frecuente de seminarios y conferencias por medio de la política comunitaria canadiense en Washington. Es decir, Quebec busca reafirmar su identidad cultural y política dentro de Estados Unidos.<sup>1</sup> En mayor medida que el resto de las provincias, mantiene una activa relación con los gobiernos de los estados fuera de su región transfronteriza inmediata, como miembro u observador en múltiples organizaciones regionales, como el Consejo de Gobernadores y *Premiers* de los Grandes Lagos y San Lorenzo y la Iniciativa Climática de Occidente.

En el reporte anual del Ministerio de Relaciones Internacionales del Gobierno de Quebec (2014-2015), se establece que esta provincia registraba 370 acuerdos internacionales vigentes y poco menos de quinientos empleados, incluyendo alrededor de doscientos en el exterior. Entre otras actividades, se realizaron 1301 reuniones con personalidades influyentes en relación con las prioridades geográficas y sectoriales; se apoyaron 103 proyectos de solidaridad internacional en más de veinte países, destinándose para ellos 4.4 millones de dólares canadienses; y se realizaron 183 intervenciones internacionales en relación con el desarrollo sostenible y responsable. De igual manera, se llevaron a cabo 113 actividades de reclutamiento de estudiantes internacionales (Ministère des Relations internationales et la Francophonie, 2015).

Paquin y Lachapelle (2005b) indican que el gobierno de Quebec empezó a jugar un rol en el escenario internacional desde el siglo XIX. La era diplomática actual, es decir, el periodo que va desde principios de los sesenta del XX a la actualidad, es considerada un etapa histórica distinta, definida en términos del crecimiento, el dinamismo, y sus repercusiones en el comportamiento y las actividades internacionales de los actores soberanos, observan los autores.

Desde la década de 1960, la presencia internacional de Quebec se desarrolló rápidamente como resultado de la Revolución Tranquila. De esta manera, las ambiciones de la provincia en materia de relaciones exteriores llegarían a estar interconectadas con las dinámicas de la relación federal-provincial, que a veces resultaba en fricciones entre Ottawa y la Ciudad de Quebec (Potter, 2009). Tres acontecimientos apuntalaron la “política exterior” de Quebec: el

<sup>1</sup> La diplomacia pública de Quebec incluye un robusto sistema de promoción para académicos de Estados Unidos y otros extranjeros, que contempla programas de intercambio de estudiantes y profesores-investigadores (Hale, 2012).

establecimiento de una “delegación general” provincial en París, en 1961; la firma de los dos primeros pactos en educación con el gobierno francés, y la articulación de una “doctrina” en 1965 por Paul Gérin-Lajoie, el ministro provincial de Educación, para justificar las actividades internacionales de la provincia (Potter, 2009). La doctrina Gérin-Lajoie buscaba extender la jurisdicción de Quebec sobre sus asuntos internos, como lo estipulaba la Acta de la Norteamérica Británica, hacia los temas internacionales.

La necesidad de Quebec de reafirmarse en el ámbito internacional ha llegado a ser aún más intensa a la luz del entorno global cambiante. Para el gobierno quebequense, “el fenómeno de la globalización debe conciliarse con la existencia de múltiples identidades entre los pueblos del mundo” (Ministère des Relations internationales, 2006). Además, se observa que las dinámicas de la integración de América del Norte incluyen hacerle frente a retos transnacionales como la seguridad, la energía y el medio ambiente.

Por otra parte, las negociaciones comerciales internacionales definen actualmente el futuro de las políticas internas que se circunscriben al ámbito de jurisdicción de las provincias. En este contexto, Quebec participa en iniciativas de alcance internacional y en deliberaciones, reuniones, foros y organizaciones cuyo trabajo tiene pertinencia para sus responsabilidades e intereses. El gobierno provincial cree firmemente que las entidades políticas federadas pueden desempeñar un papel clave en la construcción de un mundo más próspero y seguro, en el que la solidaridad sea un principio central. Por ello prosigue con estos esfuerzos: para reafirmarse tanto dentro de la Federación canadiense como en la escena global y, al mismo tiempo, coopera estrechamente en iniciativas complementarias con el gobierno federal (Ministère des Relations internationales, 2006).

De acuerdo con la exministra de la Francofonía, Monique Gagnon-Tremblay, “la presencia de Quebec en la escena internacional data de varias décadas, pero se ha intensificado en el curso de los últimos cuarenta años. Esta presencia responde a una necesidad: promover los intereses de Quebec y asegurar la expresión de su identidad” (Gobierno de Quebec, 2006). El gobierno de Quebec es miembro de las diversas asociaciones y organismos de la Francofonía. Participa además en los trabajos y las conferencias de la UNESCO; da seguimiento atento a las labores de las organizaciones internacionales relacionados con sus competencias e intereses y garantiza la aplicación en su territorio de diversas convenciones internacionales firmadas bajo los auspicios

de las Naciones Unidas o de otras instancias internacionales (Gobierno de Quebec, 2006).

Por otra parte, la Constitución canadiense no hace referencia alguna a la conducción de las relaciones internacionales. Dado que se trata de una legislación que se remonta a la época colonial, las relaciones exteriores no figuran en la Ley Fundamental del Estado, pero sí en los tratados firmados por el Imperio británico. Los orígenes de la acción del gobierno de Quebec en el extranjero se remontan al siglo XIX. Sus actividades exteriores se centran principalmente en la inmigración, la búsqueda de inversiones y el comercio (Gobierno de Quebec, 2006).

Para Allan y Vengroff (2012), la cuestión política no ha determinado los niveles de paradiplomacia. Por ejemplo, estos autores advierten que bajo los gobiernos del “soberanista” Partido Quebequense (PQ), la actividad internacional frecuentemente cruzó la línea de la paradiplomacia a la protodiplomacia. Esta última formaba parte del esfuerzo de Quebec para sentar las bases para su reconocimiento internacional y el apoyo a las aspiraciones del PQ de obtener el estatus de nación. En contraste, bajo los gobiernos liberales federalistas (Partido Liberal de Quebec, PLQ), la entidad ha colaborado de manera más cercana con las autoridades federales, que son las que implementan la política exterior.

Sin embargo, estos mismos autores hacen un análisis del número de acuerdos internacionales suscritos por Quebec en el periodo 1964-2010. Advierten que no se encuentra una correlación entre los gobiernos del PQ y la paradiplomacia; de hecho, el mayor número de acuerdos se concretaron durante los gobiernos del PLQ de 1986 a 1994 (268 convenios), seguidos por las administraciones del PQ de 1977 a 1985 (156) y de 1995 a 2002 (118). El gobierno del PLQ firmó sesenta y seis acuerdos internacionales de 2003 a 2007, y de 1970 a 1976 suscribieron veintidós (en promedio tres por año). Los dos puntos máximos en este rubro se alcanzaron en el último año de un gobierno del PQ: 1984-1985 y 2002 (Allan y Vengroff, 2012: 289).

### *Oficinas en el extranjero*

Las iniciativas internacionales de Quebec están dirigidas hacia cinco objetivos principales que consideran sus intereses políticos, económicos y culturales: fortalecer la acción e influencia de Quebec; promover el crecimiento y la pros-

peridad de Quebec; contribuir a la seguridad de Quebec y de América del Norte; promover la identidad y cultura de Quebec, así como contribuir a la causa de la solidaridad internacional.

Como lo hemos observado previamente, esta provincia tiene una red internacional de paradiplomacia muy desarrollada en las principales regiones del mundo. De acuerdo con datos muy recientes (de 2019), la entidad tiene treinta y tres oficinas internacionales en América, Europa, Asia y África, de las cuales doce se encuentran ubicadas en la primera región; sólo en Estados Unidos están nueve, mientras que cuenta con una en la Ciudad de México, La Habana y São Paulo. En Europa tiene siete representaciones; en Asia ocho, principalmente en ciudades de China; en África dispone de tres, y en las sedes de sendos organismos internacionales ha abierto dos oficinas.

Estas oficinas internacionales persiguen diferentes objetivos, que van desde la promoción del comercio hasta la defensa de su cultura y de su identidad como nación dentro de Canadá. Enseguida mencionaremos brevemente los objetivos y características de cada una de las oficinas de Quebec en el exterior. A través de éstas se ofrecen servicios, consejos y actividades, adaptados a las características de los diferentes países, a empresas, creadores, investigadores e instituciones quebequenses (Gobierno de Quebec, 2015).

Por otra parte, estas representaciones se clasifican en diversos tipos: Delegación General, Delegación, Departamento, Oficina Comercial y Representación en Asuntos Multilaterales. La Delegación General es la más importante; está bajo la dirección de un delegado nombrado por el gobierno y ofrece servicios en los siguientes sectores: economía, educación, cultura, inmigración y asuntos públicos; este tipo de oficinas se encuentran en ocho ciudades: Bruselas, Londres, Ciudad de México, Múnich, Nueva York, París, Tokio y Dakar. A su vez, la Delegación está encabezada también por un delegado nombrado por el gobierno, y de igual manera ofrece atención en prácticamente los mismos sectores: economía, educación, cultura y asuntos públicos; además cuenta con asesores, agregados y personal de apoyo reclutados en el país en que están asentadas. Existen cinco en las siguientes ciudades: Atlanta, Boston, Los Ángeles, Chicago y Roma (cuadro 2).

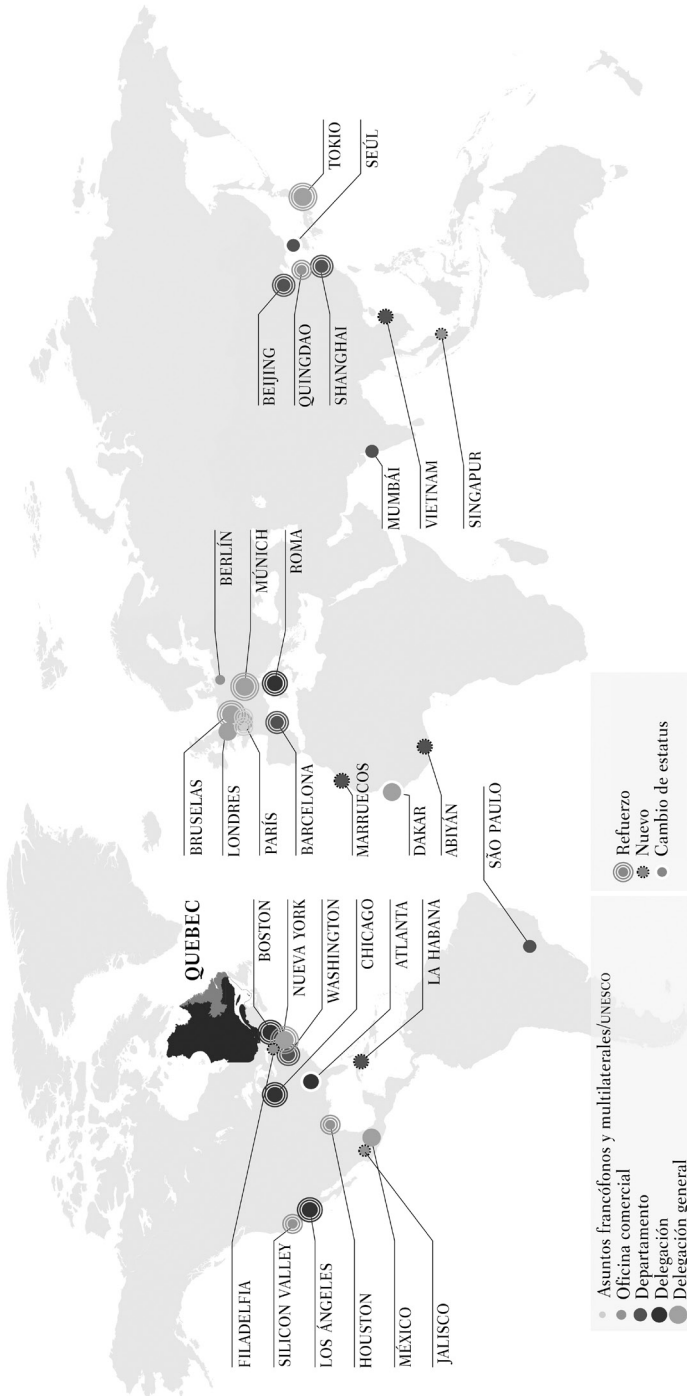
CUADRO 2  
 REPRESENTACIONES OFICIALES DE QUEBEC EN EL MUNDO,  
 CLASIFICADAS POR TIPO

<i>Delegación General</i>	<i>Delegación</i>	<i>Departamento</i>	<i>Oficina Comercial</i>	<i>Representación en Asuntos Multilaterales</i>
• Bruselas	• Atlanta	• Abiyán	• Berlín	• Délégation aux Affaires francophones et multilaterales (París)
• Londres	• Boston	• Barcelona	• Filadelfia	
• Ciudad de México	• Chicago	• Beijing	• Qingdao	
• Múnich	• Los Ángeles	• Houston	• Shenzhen	
• Nueva York	• Roma	• La Habana	• Silicon Valley	• UNESCO
• París		• Mumbái		
• Tokio		• Rabat		
• Dakar		• São Paulo		
		• Seúl		
		• Shanghái		
		• Singapur		
		• Washington		
		• Jalisco		

FUENTE: Elaboración propia, con datos del Gobierno de Quebec (2019).

Otro tipo de representaciones internacionales son las clasificadas como “Departamentos” (*bureaus*), los cuales están dirigidos por un director nombrado por el ministro o el viceministro de Relaciones Internacionales; proporciona servicios en un número limitado de áreas, y cuenta con agregados y personal de apoyo también contratados en el país. Existen trece oficinas de esta categoría en igual número de ciudades: Abiyán, Barcelona, Beijing, Houston, La Habana, Mumbái, Rabat, São Paulo, Seúl, Shanghái, Singapur, Washington y Jalisco. Además, la provincia tiene otras cinco oficinas comerciales y dos que funcionan como representación en dos organismos internacionales (la Francofonía y la UNESCO). Las oficinas comerciales están encabezadas por un residente del país anfitrión y se enfocan en la atención de áreas específicas en el ámbito del comercio; todo su personal es reclutado en el país. Por último, a través de sus representaciones en organismos internacionales, Quebec ejerce su jurisdicción, participando con plenos derechos en el trabajo de estos foros (Gobierno de Quebec, 2019).

MAPA 1  
REPRESENTACIONES DE QUEBEC EN EL EXTRANJERO EN 2019



## *Oficinas en América del Norte*

Como hemos visto, en la región norteamericana Quebec dispone de diez oficinas internacionales; tiene nueve en Estados Unidos y una en México, y las hay en todas las categorías descritas: delegación general, delegación, departamento y oficina comercial.

### Delegaciones generales

La Delegación General de Quebec en Nueva York es su principal representación en Estados Unidos. Esta oficina promueve sus intereses en sectores como negocios, inversión, instituciones gubernamentales, educación, cultura y asuntos públicos. Inaugurada en 1940, presta servicios a la región del Atlántico medio, que incluye ocho estados. El gobierno quebequense promueve los estudios y la investigación en Estados Unidos a través de su programa universitario de becas, cuyo objetivo es estimular el diálogo académico con dicho país, así como fomentar un mejor conocimiento y comprensión de la provincia francófona (Gobierno de Quebec, 2017a).

Quebec también cuenta con una delegación general en México (DGQM), la cual abrió sus puertas en 1980 para promover los intereses de la provincia ante diversas instituciones mexicanas en sectores tales como: economía, educación, cultura e inmigración, áreas que han fomentado una relación madura y productiva con México (Gobierno de Quebec, 2017b). Es decir, son dos las delegaciones generales (la oficina con mayor rango de representación) de esta entidad canadiense en la región de América del Norte, una en Estados Unidos y otra en México.

### Delegaciones

La provincia mantiene cuatro delegaciones en Estados Unidos, localizadas en Atlanta, Boston, Chicago y Los Ángeles. Desde 1970, el objetivo de la oficina en Boston es defender y promover los intereses quebequenses y fomentar los intercambios económicos, políticos, artísticos, académicos e institucionales con los seis estados de la región conocida como Nueva Inglaterra,



reconociendo su importancia en una amplia gama de asuntos.<sup>2</sup> La delegación en Chicago representa a Quebec ante doce estados del Medio Oeste.<sup>3</sup> Su objetivo implica trabajar en una serie de temas comerciales, económicos, políticos, ambientales y culturales de interés común (Gobierno de Quebec, 2017c).

La representación en Los Ángeles promueve intereses en los sectores comerciales, de inversión, instituciones gubernamentales, educación, cultura y asuntos públicos. Inaugurada en 1970, presta servicios en el oeste de Estados Unidos, que incluye trece estados.<sup>4</sup> Asimismo, la oficina comercial en Silicon Valley se instaló con la finalidad de proporcionar apoyo a pequeñas y medianas empresas de Quebec, en particular a las firmas de tecnología que deseen expandir sus negocios en esa área y todo el norte de California (Gobierno de Quebec, 2017d).

Inaugurada en 1978, la representación en Washington es responsable de fomentar las relaciones bilaterales de Quebec con el gobierno federal de Estados Unidos (con la administración y las dependencias del Ejecutivo, así como con el Congreso). También monitorea la evolución legislativa, así como los programas y políticas del gobierno estadounidense.

Como podemos apreciar, Quebec es la provincia que cuenta con el mayor número de oficinas en el exterior, con presencia en la mayoría de los continentes y regiones del mundo. Asimismo, se puede observar que la mayoría se concentra en Estados Unidos, en las cuales trabajan poco más de cincuenta empleados (Woods, 2014). En suma, el grado de la paradiplomacia de esta entidad subnacional canadiense es el más significativo no sólo en América, sino a nivel global.

## ALBERTA

Alberta tiene un Ministerio de Relaciones Internacionales e Intergubernamentales, cuyas funciones principales son domésticas, pero con recursos y

<sup>2</sup> Nueva Inglaterra incluye a seis estados de la región noreste de Estados Unidos: Maine, Nuevo Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island y Connecticut.

<sup>3</sup> La región del Medio Oeste estadounidense incluye los siguientes estados: Dakota del Sur, Dakota del Norte, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Michigan, Minesota, Misuri, Nebraska, Ohio y Wisconsin.

<sup>4</sup> La región Oeste está compuesta por: Alaska, Arizona, California, Colorado, Hawái, Idaho, Montana, Nevada, Nuevo México, Oregón, Utah, Washington y Wyoming.

personal significativos dedicados a las actividades internacionales. El propósito principal de la provincia es forjar buenas relaciones con Estados Unidos, ya que ese país es el destino del 80 por ciento de sus exportaciones. En las últimas décadas ha estado muy involucrada con la política internacional de Canadá y ha sido persistente en sus intentos de influir en la posición negociadora de Ottawa sobre cuestiones relativas a política energética, cambio climático, liberalización del comercio y agricultura. Aun con esta vinculación relativamente positiva con el gobierno federal, Alberta busca establecer su propia identidad y representar sus intereses particulares en el ámbito global (Vengroff y Rich, 2006). En este sentido, cabe destacar que ha sido un actor provincial particularmente notable por su participación en temas importantes en la agenda estadounidense, como el petróleo (Lecours, 2009).

Aunque Quebec todavía es la provincia canadiense con mayor actividad internacional, Alberta ha aumentado progresivamente sus actividades más allá de la frontera en las últimas dos décadas. En esta dirección, pasó de seis a trece el número de sus oficinas en el exterior. Asimismo, es posible deducir que el incremento de estas acciones está relacionado con diversos factores y responde a diferentes motivos.

La prosperidad de Alberta depende principalmente de los ingresos del gas natural y del petróleo, ya que es el tercer productor-exportador mundial de gas, sólo por debajo de Rusia y Noruega. La provincia posee alrededor del 13 por ciento de las reservas mundiales de petróleo; más del 60 por ciento de sus exportaciones petroleras se dirigen a Estados Unidos, lo que representa el 15 por ciento del total de las importaciones de crudo de este último; además, más de cien empresas de energía de Alberta están presentes en 118 países (Kuznetsov, 2014).

### *La estrategia internacional*

Desde el comercio de pieles durante el siglo XVIII hasta la actualidad, el éxito de Alberta ha estado ligado a sus intensas relaciones internacionales, que le han permitido atraer inmigrantes, fomentar la inversión y exportar bienes. Durante el siglo XX, sus significativos logros estuvieron vinculados más estrechamente a su comercio con el resto de Canadá y con Estados Unidos. Sin embargo, la provincia ha empezado a buscar mercados para sus productos más

allá de América del Norte (Gobierno de Alberta, 2014). De hecho, se trata de una de las entidades subnacionales con mayor nivel de exportaciones per cápita en el país, con un promedio 24 421 dólares estadounidenses por persona, cifra muy superior a la media canadiense de 12 201 dólares.

Como resultado de una dinámica internacional en constante cambio, Alberta se vio obligada a buscar nuevas relaciones, ya que diversos acontecimientos y tendencias mundiales de todo tipo ofrecen no sólo desafíos, sino oportunidades. Por ejemplo, el crecimiento de la oferta de energía doméstica en Estados Unidos podría disminuir las compras de su petróleo y de su gas. Asimismo, el ascenso de la clase media en los mercados emergentes genera una demanda de productos de mayor calidad en algunos nichos, como alimentos y artículos para el hogar. Como resultado, temas como la seguridad alimentaria se abordan cada vez con mayor intensidad en China, India y Medio Oriente. Por ser un productor de este tipo de bienes, Alberta tiene la oportunidad de abastecer dichos mercados.

El gobierno provincial reconoce que la dinámica global requerirá de ajustes a estas prioridades en el futuro, y por ello revisará su estrategia de manera continua para asegurar que sus prioridades internacionales reflejen las necesidades de la entidad y sean congruentes con la situación mundial. El gobierno de Alberta tomará las medidas necesarias para garantizar que se pueda apoyar a sus empresarios y sus empresas de cualquier sector que busquen integrarse en los mercados transnacionales. En el pasado, su diplomacia comercial no se basaba de manera tan acentuada en los mercados internacionales, más allá de los de Estados Unidos y Canadá. Ya no es el caso.

El primer destino de las exportaciones de Alberta (allí donde ya tiene oficinas) es Estados Unidos; le siguen China, Japón y México. Exporta principalmente petróleo crudo, bienes manufacturados y productos agropecuarios. Su territorio contiene la tercer mayor reserva de petróleo del mundo (tras las de Venezuela y Arabia Saudita) en forma de arenas bituminosas, y los elevados precios del crudo en años recientes han provocado una explosión de inversiones para desarrollar los yacimientos.

CUADRO 3  
OFICINAS INTERNACIONALES DE ALBERTA Y CANTIDAD DE PERSONAL

		2006-7	2007-8	2008-9
	<i>Año de apertura</i>	<i>Personal</i>	<i>Personal</i>	<i>Personal</i>
China	2000	7	7	7
CNPC (Petroleum China)	1989	3	4	4
Hong Kong	1980	4	4	5
Taiwán	1988	2	2	2
Japón	1970	6	6	7
Corea	1988	3	3	3
Alemania	2002	2	2	2
México	2002	3	3	3
Reino Unido	2003	3	3	5
Estados Unidos	2005	3	4	4
<b>Total</b>		<b>36</b>	<b>38</b>	<b>42</b>

FUENTE: Allan y Vengroff (2012).

Al igual que Quebec, Alberta también tiene un alto nivel de relaciones internacionales. Llegó a contar con catorce oficinas en el exterior, ubicadas en México, Estados Unidos, Europa y una gran parte en Asia. De hecho, en los últimos veinte años el número de estas representaciones se duplicó. Sin embargo, recientemente, con la caída de los precios del petróleo su situación se ha deteriorado, pues se han reducido significativamente sus ingresos provenientes de las exportaciones. A pesar de ello, Alberta se mantiene como una de las principales entidades exportadoras de Canadá, lo cual ha sido determinante para su alto nivel de activismo global.

Abrió su primera oficina en Japón, en 1970, aumentó a cinco a finales de los ochenta, y para 2005 tenía ya diez oficinas en Asia, Europa, México y Estados Unidos. Además, Alberta ha suscrito acuerdos de hermanamiento con once regiones en ocho países, así como convenios de colaboración transfronteriza con Montana y Alaska en Estados Unidos (Allan y Vengroff, 2012).

### *Red internacional*

Hacia mediados de 2016, la red internacional de Alberta se componía de doce oficinas que operaban en nueve países en todo el mundo. En abril de 2014

eran doce los empleados canadienses en el extranjero, y treinta y uno los locales que trabajaban para promover los intereses de la provincia en todo el mundo (Gobierno de Alberta, 2014b). La mayoría de las representaciones están en Asia (nueve), luego América del Norte (dos) y Europa (una). Sin embargo, cabe mencionar que justo en 2015 Alberta cerró sus oficinas de Chicago y Múnich.

CUADRO 4  
REPRESENTACIONES OFICIALES DE ALBERTA  
EN EL MUNDO, 2016

<i>América del Norte</i>	<i>Europa</i>	<i>Asia</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad de México</li> <li>• Washington</li> <li>• Chicago*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reino Unido</li> <li>• Múnich*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beijing</li> <li>• Guangzhou</li> <li>• Hong Kong</li> <li>• Japón</li> <li>• Corea</li> <li>• Nueva Delhi</li> <li>• Shanghái</li> <li>• Singapur</li> <li>• Taiwán</li> </ul>

\*Cerradas desde 2015.

FUENTE: Elaboración propia, con datos de Gobierno de Alberta (2016a).

En términos de acuerdos internacionales firmados con otros países y regiones, resulta claro que Alberta tiene una visión que va más allá de América del Norte. De 1998 a 2010 suscribió cerca de 175, de los cuales cuarenta y tres fueron con México (país en el que mantiene fuertes vínculos de hermanamiento con el estado de Jalisco) y Estados Unidos, es decir, el 24 por ciento del total. Estos instrumentos para la cooperación internacional cubren una amplia gama de áreas, incluyendo las de comercio, educación, cultura, e investigación y desarrollo. En 2010 se firmaron dos acuerdos de energía con sendos estados de los Emiratos Árabes Unidos (Allan y Vengroff, 2012).

CUADRO 5  
ACUERDOS INTERNACIONALES DE ALBERTA  
CON MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, 1999-2010

<i>País</i>	1999	2000	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Estados Unidos	2	4	4	2	6	1	1	n. d.	n. d.	20
México	0	6	1	1	4	5	1	3	2	23

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos de Allan y Vengroff (2012).

MAPA 2  
OFICINAS DE ALBERTA EN EL EXTRANJERO



FUENTE: Gobierno de Alberta (2015).

La población de Alberta tiene uno de los más altos niveles de vida en el país, si consideramos su ingreso per cápita, pero también que los impuestos locales son los más bajos de Canadá; además, es la entidad con los ingresos más elevados y la tasa de desempleo más reducida. Este contexto económico le ha permitido al gobierno provincial realizar actividades internacionales para promover sus intereses en el exterior. Sus oficinas internacionales desempeñan un papel vital en el fortalecimiento de su presencia en el mundo, y sobre todo desarrollan importantes relaciones comerciales y concretan iniciativas para atraer inversiones. Asimismo, asesoran a las empresas para llevar adelante sus objetivos de negocios internacionales (Gobierno de Alberta, 2016a).

### *Oficinas en América del Norte*

Como analizaremos con mayor profundidad en el cuarto capítulo, la mayoría de las exportaciones de Alberta se dirigen a Estados Unidos; no obstante, la provincia sólo tiene una oficina en ese país, si bien es cierto que desempeña un papel crucial para defender sus intereses en la principal potencia económica mundial. Además, en general dentro de la región de América del Norte únicamente tiene una oficina adicional en la Ciudad de México, localizada dentro de la embajada canadiense.

#### Representación en Washington, D. C.

La oficina de Alberta en Washington, D. C., promueve los intereses económicos y de sus políticas públicas en áreas clave, tales como energía, medio ambiente y agricultura (Gobierno de Alberta, 2017a). Las prioridades incluyen reforzar diversos aspectos de estos temas ante los principales tomadores de decisiones en los ámbitos político y empresarial de Estados Unidos. Por ejemplo, esta representación promueve el compromiso y la capacidad de la provincia para ser un proveedor seguro, confiable y creciente de energía. Comenzó sus operaciones en octubre de 2004 y está ubicada dentro de la Embajada de Canadá. Asimismo, la entidad participa en una serie de organizaciones cuyos miembros proceden de ambos lados de la frontera (Gobierno de Alberta, 2017a). Éstas incluyen:

- La Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER).
- La Alianza Comercial Transfronteriza Canadá-Estados Unidos (Canadian-American Border Trade Alliance).
- El Consejo de Gobiernos Estatales.
- El Consejo de Energía.
- La Asociación Nacional de Directores Estatales de Agricultura.
- Los consejos bilaterales con los estados de Montana y Alaska.

## Representación en la Ciudad de México

La oficina de Alberta en la Ciudad de México apoya a las empresas exportadoras y las organizaciones de la provincia en la exploración de posibilidades en el mercado mexicano para sus productos y servicios. Son diversos los servicios que proporciona, entre ellos la investigación de mercado básica y la asesoría en materia de “inteligencia de mercados” (Gobierno de Alberta, 2017b).<sup>5</sup>

De acuerdo con Chris Thomas: “La oficina de Alberta en México ha sido instrumental en ayudarnos con nuestro Proyecto México. Su visión de la cultura empresarial mexicana ha sido muy valiosa” (Gobierno de Alberta, 2017b).<sup>5</sup> También brinda apoyo a las compañías mexicanas, pues es el primer punto de contacto con la provincia. El personal bilingüe sirve como enlace y ayuda a los empresarios mexicanos a encontrar productos y tecnología, identificar socios comerciales y explorar oportunidades de inversión, además de enseñar cómo obtener información para visitar, estudiar o emigrar a la entidad canadiense.

### *Oficinas en Asia*

Alberta ha desplegado una importante actividad internacional en Asia; de hecho, prácticamente la mayoría de sus oficinas en el exterior están en países y ciudades asiáticas: nueve de las doce representaciones se encuentran en esa región. La representación en Beijing se estableció en 1999 dentro de la Embajada de Canadá. Sus objetivos incluyen la promoción de oportunidades comerciales y de inversión entre Alberta y la República Popular de China, así como la creación de un entorno mercantil viable para empresas grandes y pequeñas (Gobierno de Alberta, 2017c).

La oficina de Guangzhou se inauguró en 2016 y se encuentra dentro del Consulado canadiense en esa ciudad. Los objetivos que se ha trazado son diversos, pero principalmente se enfocan en facilitar y fortalecer las actividades comerciales y de inversión entre la entidad y las compañías del sur de China, así como en proporcionar apoyo a las empresas de Alberta en la identificación de oportunidades en esa zona (Gobierno de Alberta, 2017d).

<sup>5</sup> Declaración de Tim Hortons (Grupo TDL), Calgary, junio de 2010, citado por Gobierno de Alberta (2017b).



En Hong Kong, la representación provincial también sirve como enlace para las empresas que quieren acceder al mercado del sur de China, y para las compañías de la ciudad asiática que están interesadas en hacer negocios en Alberta. Se ofrecen servicios variados, como presentaciones de negocios, redes de contactos (*networking*), referencias e identificación de socios comerciales potenciales, además de estudios e informes de investigación de mercados, así como inteligencia mercantil sobre oportunidades para productos y servicios seleccionados (Gobierno de Alberta, 2017e).

Su oficina en Japón tiene como finalidad aumentar las perspectivas de las empresas de la entidad canadiense para tener éxito en ese mercado. Trabaja con compañías de Alberta para encontrar clientes para sus productos, así como con socios para sus proyectos e inversionistas para sus negocios. Asimismo, apoya a las empresas japonesas que desean conseguir productos de la provincia, servicios o tecnologías, e identificar las oportunidades de inversión (Gobierno de Alberta, 2017f).

### *Representación en Europa*

Alberta cuenta sólo con una oficina internacional en Europa, ubicada en Reino Unido, la cual se enfoca en construir fuertes vínculos económicos y de beneficio mutuo entre la provincia, Inglaterra y otras naciones europeas. Se proporciona asesoría a ciudadanos y empresas de ambas regiones interesados en la búsqueda de relaciones comerciales y de negocios, y al mismo tiempo representa los intereses provinciales en la Unión Europea y el Parlamento europeo. Esta oficina promueve los intereses de la entidad canadiense a través de acciones como proporcionar información estratégica de mercado, su posicionamiento como un lugar preferido para la inversión, así como con la información que ofrece a los inmigrantes potenciales. Alberta participa en una serie de organizaciones dentro del Reino Unido, entre otras, la Cámara de Comercio de Canadá en Reino Unido, el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional y el Comité de Defensa Paneuropeo de las Arenas Bituminosas (Gobierno de Alberta, 2017l).

### *Una red estratégica*

Como hemos visto, Alberta cuenta con una red internacional de doce oficinas internacionales ubicadas en lugares estratégicos de acuerdo con sus intereses, aunque la mayoría están en Asia, lo cual sugiere que la provincia está interesada en abrir nuevos mercados para sus exportaciones. Geoffrey Hale (2012) afirma que la representación en Washington mantiene una red activa de contactos en apoyo de la “petrodiplomacia” de la provincia y de sus intereses agrícolas. Su industria petrolera también despliega una extensa actividad de *lobbying* en Estados Unidos –con mucha frecuencia en asociación con los intereses del petróleo y el gas estadounidenses, los cuales periódicamente hacen notar la contribución de Canadá a la seguridad energética de Estados Unidos (Hale, 2012: 213)—.

Como lo hemos podido constatar, dentro de los objetivos que persiguen las oficinas internacionales de Alberta predominan los temas económicos y comerciales; la provincia busca atraer inversión, turismo, migrantes, así como promover sus exportaciones en los mercados internacionales. Hemos mencionado que la mayoría de estas oficinas se encuentran en Asia, y sólo una está en Estados Unidos y otra en México. Kuznetsov observa que esta distribución geográfica podría parecer ilógica, pues si se analizan sus principales destinos, alrededor del 87 por ciento de las exportaciones provinciales se dirigen a Estados Unidos; aproximadamente el 9 por ciento se envían al mercado asiático, y las correspondientes a México y la Unión Europea representan alrededor del 1 por ciento en cada caso (Kuznetsov, 2014: 142). Para este autor, desde la óptica del destino de las exportaciones tendría que haber más representaciones en Estados Unidos y no tantas en Asia. ¿Cuál es entonces el criterio? Kuznetsov afirma, después de entrevistar a diversos funcionarios del gobierno provincial, que dos factores explican la situación: 1) la importancia de un mercado o de un país para Alberta en términos de sus intereses comerciales y de inversión, y 2) la oportunidad de valor agregado en términos de asistencia al sector privado y como complemento de los esfuerzos del gobierno federal. Al considerar el segundo elemento, los responsables de la toma de decisiones de la entidad encontraron que es menor la necesidad de mantener oficinas en Houston, Nueva York y Los Ángeles debido a que las compañías de la provincia no necesitan asistencia en Estados Unidos en la misma medida en que la requieren en Japón o China. En concordancia con lo anterior, se puede afirmar que el interés

por mantener oficinas internacionales en países asiáticos, especialmente en China, reside en la necesidad de abrir nuevos mercados para sus exportaciones y reducir su dependencia comercial y económica de Estados Unidos.

Finalmente, es importante mencionar el papel de Alberta en las organizaciones regionales de América del Norte, donde destaca su participación en la Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER), desde que se creó a principios de la década de los noventa.

CUADRO 6  
OFICINAS INTERNACIONALES DE ALBERTA: UBICACIÓN Y OBJETIVOS

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Objetivos</i>
Guangzhou	China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar y fortalecer las actividades comerciales y de inversión entre Alberta y las empresas del sur de China</li> <li>• Proporcionar apoyo a las empresas de Alberta en la identificación de oportunidades en el sur de China</li> <li>• Ayudar a las empresas de Alberta a establecer asociaciones comerciales con empresas de la región del sur de China</li> <li>• Asistir a las empresas del sur de China para identificar oportunidades de inversión en Alberta</li> <li>• Presentar a las empresas de Alberta en el sur de China a socios comerciales potenciales</li> <li>• Proporcionar a las empresas del sur de China información de mercado y oportunidades de inversión en Alberta</li> </ul>
Beijing	China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover oportunidades comerciales y de inversión entre Alberta y la República Popular de China</li> <li>• Crear un entorno comercial viable para empresas grandes y pequeñas</li> <li>• Buscar activamente la cooperación con entidades gubernamentales y empresariales para aumentar las oportunidades de Alberta</li> </ul>
Hong Kong	China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentaciones de negocios, redes de contactos (<i>networking</i>), referencias e identificación de socios comerciales potenciales</li> <li>• Estudios e informes de investigación de mercado, así como “inteligencia de mercados” sobre oportunidades para productos y servicios seleccionados</li> <li>• Consulta sobre prácticas comerciales locales, regulaciones comerciales y protocolos</li> <li>• Apoyo logístico, como en la organización de reuniones, reservaciones de hotel y selección de intérpretes</li> <li>• Servicios de espacio temporal de oficina y empresariales (sobre una base de recuperación de costos)</li> </ul>

CUADRO 6  
OFICINAS INTERNACIONALES DE ALBERTA: UBICACIÓN Y OBJETIVOS  
(continuación)

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Objetivos</i>
Shanghái	China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar y fortalecer las actividades comerciales y de inversión entre las empresas de Alberta y Shanghái</li> <li>• Proporcionar apoyo a las empresas de Alberta en la identificación de oportunidades en Shanghái</li> <li>• Ayudar a las empresas de Alberta a establecer asociaciones comerciales con empresas de la región conocida como la Gran China</li> <li>• Asistir al sector empresarial de Shanghái a identificar oportunidades de inversión en Alberta</li> <li>• Relacionar a las compañías con sede en Shanghái con socios potenciales de Alberta</li> <li>• Proporcionar información a las compañías con sede en Shanghái sobre el mercado y las oportunidades de inversión en Alberta</li> </ul>
Taiwán	Taiwán	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las actividades comerciales y de inversión y los intercambios culturales entre las dos regiones</li> <li>• Apoyar a los sectores público y privado de Alberta en la identificación de oportunidades de negocio en Taiwán</li> <li>• Ayudar a las empresas de Alberta a establecer asociaciones con empresas de Taiwán en la región de la Gran China (incluyendo Taiwán, China continental y Hong Kong)</li> <li>• Auxiliar a las empresas de Taiwán a identificar oportunidades de inversión y relacionarlas con socios potenciales</li> <li>• Proporcionar información relacionada con el mercado y las oportunidades de inversión</li> </ul>
Tokio	Japón	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxiliar a las empresas de Alberta para encontrar clientes para sus productos, socios para sus proyectos e inversionistas para sus negocios</li> <li>• Conectar a las empresas japonesas con los proveedores de productos, servicios y tecnologías de Alberta</li> <li>• Proporcionar al sector empresarial de Alberta estudios de mercado, e informes sobre oportunidades para determinados productos y servicios</li> <li>• Asesorar sobre las prácticas comerciales locales y sobre el idioma y la cultura del país</li> <li>• Identificar socios comerciales potenciales y hacer presentaciones de negocios</li> </ul>

CUADRO 6  
OFICINAS INTERNACIONALES DE ALBERTA: UBICACIÓN Y OBJETIVOS  
(continuación)

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Objetivos</i>
Seúl	Corea del Sur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar socios comerciales potenciales</li> <li>• Proporcionar presentaciones de negocios, referencias y citas; organizar reuniones y logística de las misiones, y seleccionar a los intérpretes</li> <li>• Proporcionar asesoría sobre el idioma coreano, consideraciones culturales y prácticas de negocios</li> <li>• Proporcionar información y asistencia sobre el cumplimiento de las leyes y reglamentos comerciales del gobierno coreano</li> <li>• Proporcionar información sobre las oportunidades del mercado coreano para productos y servicios seleccionados para apoyar en el desarrollo y ejecución de los planes de mercadotecnia</li> <li>• Promocionar las empresas de Alberta y los proyectos empresariales y comerciales conjuntos entre Alberta y Corea</li> </ul>
Singapur	Singapur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conectar a Alberta con el mercado del sudeste asiático</li> <li>• Proporcionar información estratégica sobre el mercado (inteligencia de mercados), así como apoyo en demostraciones y eventos, además de asistencia en las presentaciones de negocios y contactos clave</li> <li>• Proporcionar asesoría sobre el idioma, las consideraciones culturales y las prácticas comerciales</li> <li>• Promover las empresas de Alberta y sus capacidades</li> <li>• Defender los intereses de Alberta en el sudeste asiático con los tomadores de decisiones clave en los ámbitos político y empresarial</li> </ul>
Nueva Delhi	India	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar las conexiones para las empresas de Alberta en la India a través de inteligencia estratégica de mercados, apoyar en demostraciones y eventos comerciales, y brindar asistencia en las presentaciones de negocios y en establecer contactos clave</li> <li>• Defender los intereses de Alberta en los mercados clave de la India</li> <li>• Promover a Alberta como destino de inversión preferido</li> <li>• Mostrar la innovación y las capacidades de las compañías de Alberta</li> </ul>

CUADRO 6  
OFICINAS INTERNACIONALES DE ALBERTA: UBICACIÓN Y OBJETIVOS  
(continuación)

<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Objetivos</i>
Londres	Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar información estratégica de mercado</li> <li>• Promocionar a Alberta como destino de inversión preferido</li> <li>• Proporcionar información acerca de Alberta para inmigrantes potenciales</li> <li>• Promover las empresas de Alberta y sus capacidades</li> <li>• Auxiliar con las presentaciones de negocios, referencias y oportunidades de hacer contactos (<i>networking</i>)</li> <li>• Ofrecer asesoría sobre prácticas empresariales y protocolo</li> <li>• Representar los intereses de Alberta en Europa con los tomadores de decisiones clave en los ámbitos político y empresarial</li> </ul>
Washington, D. C.	Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el compromiso y la capacidad de la provincia para ser un proveedor de energía segura, confiable y creciente</li> <li>• Desarrollar sus recursos energéticos a escala mundial de una manera ambientalmente responsable</li> <li>• Contribuir a fortalecer la competitividad de la agricultura de América del Norte</li> <li>• Posicionarse como un lugar deseable para vivir, trabajar, viajar, estudiar, invertir y realizar investigación</li> </ul>
Ciudad de México	México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auxiliar a las empresas con investigación de mercado básica e inteligencia de mercados</li> <li>• Proveer asesoría</li> <li>• Ayudar a establecer contactos (<i>networking</i>)</li> <li>• Brindar asesorías sobre cómo aumentar las probabilidades de éxito en México</li> </ul>

FUENTE: Gobierno de Alberta (2013; 2017a-l).

## COLUMBIA BRITÁNICA

Esta provincia ha impulsado fundamentalmente una paradiplomacia económica. En 1969 fusionó sus ministerios de Comercio y Relaciones Exteriores en uno solo, fomentando “el arte de vender en lugar de la diplomacia”, en palabras del entonces ministro de Comercio, Waldo McTavish Skillings (Ratna, 2013).

La principal responsabilidad para promover los intereses económicos de la entidad recae en el Ministerio de Pequeñas Empresas, Tecnología y Desarrollo Económico (Ministry of Small Business, Technology, and Economic Development). Dentro de esta dependencia, la División de Comercio e Inversión Asia-Pacífico desarrolla y mantiene relaciones comerciales y de inversión con mercados internacionales clave y promueve los intereses de negocios de Columbia Británica (Allan y Vengroff, 2012: 298).

La paradiplomacia se ha supeditado a las prioridades comerciales de Columbia Británica, que cuenta con once misiones en tres continentes, coordinadas por una gran oficina global en Vancouver. El objetivo principal de esta estructura es promover sus exportaciones en el ámbito internacional, las cuales han estado por encima del promedio nacional. En 2011, las exportaciones totales de Canadá crecieron en alrededor del 10 por ciento, mientras que las de esta provincia lo hicieron en casi el 14 por ciento (Ratna, 2013).

Las acciones globales de Columbia Británica se han incrementado considerablemente en los últimos años. Un renovado ímpetu para el desarrollo de acuerdos en el terreno internacional se dio en 2007 con el lanzamiento de la “Iniciativa Asia-Pacífico”, cuyos objetivos se concentraron en convertir a esta provincia en la puerta de entrada al Pacífico para Canadá y, en general, para América del Norte, así como en expandir los negocios, la inversión y los vínculos educativos con esa región. Durante el periodo 1992-2010, China se ubicó sólo detrás de Estados Unidos en el número de acuerdos alcanzados. Conforme al “Reporte Anual 2008-2009 de la Iniciativa Asia-Pacífico” se concretaron doce memorandos de entendimiento para la cooperación en temas educativos con China y Corea. En general, las relaciones paradiplomáticas con entidades de Estados Unidos aún son muy importantes, aunque Columbia Británica busca una mayor expansión comercial en la costa del Pacífico. Por ejemplo, de 1992 a 2010 firmó cincuenta y dos acuerdos internacionales con diversos países, alrededor de la mitad de los cuales fueron con Estados Unidos (Allan y Vengroff, 2012).

Esta provincia del Canadá occidental ha realizado importantes esfuerzos paradiplomáticos para establecer vínculos con los estados vecinos de la región noroeste del Pacífico. Por ejemplo, con Washington y Alaska en Estados Unidos, los cuales participan en la organización Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER). En esta asociación, la entidad se ha enfocado en temas como transporte, medio ambiente, productos forestales, comercio, finan-

zas, turismo, reciclaje, compras de gobierno, telecomunicaciones y agricultura (Brunet-Jailly, 2013); también ha participado activamente en las reuniones de la Conferencia de los *Premiers* de Occidente (WPC), en conjunto con su equivalente en la Unión Americana, la Asociación de Gobernadores de Occidente (WGA).

Asimismo, ha logrado diversificar con éxito su portafolio de comercio internacional y aprovechar los mercados asiáticos emergentes en la costa del Pacífico. Aunque Estados Unidos es el destino de alrededor del 75 por ciento de las exportaciones canadienses en su conjunto, y menos del 10 por ciento se dirige a países asiáticos, para Columbia Británica, en particular, estos porcentajes son idénticos para los dos destinos, con un aproximado del 43 por ciento para cada uno. En un *ranking* de 2012 del *Financial Times*, Vancouver superó a todas las metrópolis de América del Norte y del Sur como la ciudad de negocios más amigable (Ratna, 2013).

Como lo hemos reiterado, la actividad paradiplomática de Columbia Británica se enfoca en una variedad de temas, que van desde los asuntos comerciales y fiscales a las cuestiones sociales y culturales. Parece claro, sin embargo, que la mayor parte está impulsada por los factores económicos. Aunque en algunas ocasiones se fomentan también los asuntos sociales o culturales, es la necesidad de proteger y fomentar la posición económica de la provincia, en una economía global cada vez más competitiva, el factor que le proporciona la mayor motivación política para participar en el ámbito internacional (Petter, 2006).

Mientras que la gran mayoría de acciones de la paradiplomacia de Canadá están dirigidas hacia Estados Unidos, el foco difiere de acuerdo con las circunstancias económicas, sociales y geográficas de cada provincia, particularidades que, por supuesto, reflejan la fortaleza económica de cada entidad. Así, en el caso de Columbia Británica se han concentrado en cuestiones como la silvicultura y el salmón; además, ha dirigido importantes esfuerzos paradiplomáticos a establecer vínculos con los estados vecinos de la región de la costa Pacífico (Petter, 2006). Por ejemplo, ha suscrito diversos convenios de cooperación con Washington, Oregón y California, sobre todo en materia de medio ambiente.

Su ubicación geográfica, recursos, amplia población inmigrante (26.1 por ciento del total) y crecimiento económico son elementos que alientan la actividad paradiplomática de Columbia Británica. Los conflictos con los intereses de Estados Unidos sobre el comercio de la madera blanda y los derechos



de pesca del salmón han estado entre sus preocupaciones internacionales dominantes, aunque los temas ambientales también juegan un rol importante (Vengroff y Rich, 2006). Así, en lo que concierne a la disputa comercial de la madera blanda, las provincias de Columbia Británica, Alberta, Ontario y Quebec buscaron intensamente defender sus intereses en contra de los esfuerzos de los productores estadounidenses de imponer aranceles a las importaciones de este producto provenientes de Canadá (Nossal, Roussel y Paquin, 2015).

### **Relaciones internacionales de las provincias de Canadá con los estados de México**

Respecto de la relación de las entidades subnacionales de México con las provincias de Canadá, cabe mencionar que se firmaron veintitrés acuerdos de cooperación específicos entre 1998 y 2009.<sup>6</sup> Además, se ha dado un notable aumento en los compromisos entre estados mexicanos y provincias canadienses desde 2006 (Parks, 2012). A principios de 2016, estos acuerdos entre estados de México y provincias de Canadá ascendieron a veinticinco (SRE, 2016). Entre otros, se firmaron convenios entre Jalisco y Manitoba; Jalisco y Alberta; Jalisco y Quebec; Nuevo León y Columbia Británica; Nuevo León y Quebec; Nuevo León y Oficina Quebec-Américas para la Juventud; Campeche y Nueva Escocia; Guanajuato y Quebec; Ciudad de México y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá. Las principales áreas de cooperación se concentraron en temas como salud, educación, ciencia y tecnología, capacitación, deportes, medio ambiente, contaminación, economía, industria, comercio, turismo, cultura, tecnología y agricultura, entre otros (cuadro 7). Los estados mexicanos con más acuerdos bilaterales suscritos con las provincias de Canadá fueron Jalisco y Nuevo León, mientras que las entidades canadienses más activas fueron Alberta y Quebec.

Jalisco es el estado subnacional en México con el mayor nivel de actividad internacional. Ha establecido acuerdos de cooperación interinstitucional con Alberta y Manitoba, en Canadá; Del Maule, en Chile; Shanghái, en China; Gyeongsang del Sur, en Corea del Sur; Andalucía, en España; y Wisconsin, Maryland, Misuri, Idaho y Washington, en Estados Unidos. La

<sup>6</sup> Las principales áreas de cooperación atañen al comercio, la agricultura, la ingeniería forestal y la gestión ambiental.

mayoría de los acuerdos firmados con entidades de este último país se concentran en atender las necesidades de los migrantes. En el caso del instrumento firmado con Alberta, éste comprende un programa de trabajadores temporales, que promueve movimientos migratorios seguros, legales y bien estructurados (Gobierno de Jalisco, 2013).

Por otra parte, Jalisco ha concretado acuerdos de cooperación específica en diversas áreas con varios estados subnacionales. Firmó uno de ellos con Quebec, en 2009, relacionado con diversos temas, como educación, industrias culturales, animación, economía, turismo y tecnologías de la información. En términos de los convenios correspondientes al ámbito educativo, la entidad registra una cooperación internacional impresionante, la cual incluye más de 170 acuerdos con sus contrapartes en más de treinta países (Gobierno de Jalisco, 2013).

Respecto de los firmados entre Alberta y el estado de Jalisco, destaca el área de combate a los incendios forestales, en la cual la cooperación data de 1999, ratificándose el más reciente en 2016, denominado “Entendimiento y amistad para la relación de hermandad”, que consiste en el envío de personal capacitado para combatir los mencionados incendios, por ejemplo, con la participación directa de bomberos mexicanos.

Con base en este instrumento se promueve la capacitación en manejo forestal, la administración de terrenos de usos múltiples, así como la protección, la investigación, la educación y el entrenamiento forestales (Rubio, 2016). De acuerdo con datos del gobierno jalisciense, por medio de este esquema de cooperación, en el periodo 2005-2013 fueron capacitadas 383 personas, quienes acreditaron el Curso Internacional para Bomberos Forestales Tipo I. Asimismo, en el lapso 2008-2013, esta entidad mexicana envió a 161 bomberos forestales emergentes del tipo II a la provincia de Alberta, para enfrentar diversos incendios, durante dieciocho días (Rubio, 2016).

Otro de los proyectos de colaboración entre Jalisco y Alberta es el Centro de Valor Agregado, que consiste en una “moderna planta experimental para el desarrollo de diversas mercancías, que cuenta con laboratorios e incubadoras de empresas para posicionar los productos agropecuarios en los mercados nacional e internacional”, la cual opera en tierras mexicanas. De acuerdo con la Dirección de Asuntos Internacionales del Gobierno de Jalisco, con este acuerdo la entidad se ahorra más de veinte años de investigación (Gobierno de Jalisco, 2013).

CUADRO 7  
ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES  
(CONVENIOS U OTRO TIPO DE INSTRUMENTOS QUE NO SON HERMANAMIENTOS)  
ENTRE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y LAS PROVINCIAS DE CANADÁ, 1995-2015

<i>Institución</i>	<i>Provincia</i>	<i>Temas</i>	<i>Año</i>
Gobierno de Jalisco	Manitoba	Industria, comercio, turismo, cultura, educación, tecnología, agricultura, mejor nivel de vida, protección ambiental	1995
	Alberta	Comercialización de alimentos procesados y productos alimenticios; administración y producción ganadera; granos, forrajes y alimentos para consumo animal; servicios de capacitación agrícola y ambiental; turismo	1998
	Alberta	Agricultura, desarrollo de recursos, turismo, educación, capacitación, cultura, salud, deportes, medio ambiente, ciencia y tecnología	1999
	Alberta	Salud, educación, deporte, cultura, agricultura y otros	1999
	Alberta	Educación	1999
	Manitoba	Educación	1999
	Manitoba	Educación	2003
	Alberta	Educación	2005
	Quebec	Cultura, economía, turismo, promoción de la participación de los jóvenes y los vínculos formación/empleo	2009
Secretaría de Educación, Jalisco	Universidad de Calgary, Alberta	Educación	2009
Instituto Jalisciense de la Juventud	Organización Quebec-Américas para la Juventud	Autoempleo, participación ciudadana, políticas de juventud, artes y cultura	2010
Secretaría de Educación, Jalisco	Departamento de Educación de Alberta	Educación	2007
Secretaría de Educación, Jalisco	Ministerio de Empresa y Educación Avanzada de Alberta	Educación, capacitación e investigación académica	n. d.
Secretaría de Educación, Jalisco	Université Laval, Quebec	Educación y cultura	2012

CUADRO 7  
 ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES  
 (CONVENIOS U OTRO TIPO DE INSTRUMENTOS QUE NO SON HERMANAMIENTOS)  
 ENTRE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y LAS PROVINCIAS DE CANADÁ, 1995-2015  
 (continuación)

<i>Institución</i>	<i>Provincia</i>	<i>Temas</i>	<i>Año</i>
Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, Jalisco/ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	Centro de Investigaciones Industriales de Quebec	Ciencia y tecnología	2014
Secretaría de Educación, Jalisco	Ministerio de Educación de Alberta, Canadá	Educación	n. d.
Gobierno de Nuevo León	Columbia Británica	Intercambio de información, tecnología y habilidades en materia de incendios forestales	2003
Gobierno de Nuevo León	Quebec	Educación, cultura y economía	2006
Gobierno de Nuevo León	Oficina Quebec-Américas para la Juventud	Autoempleo, liderazgo social, política de juventud	2006
Gobierno de Campeche	Nueva Escocia	Artes y cultura, salud, tecnologías de la información, educación y capacitación, medicina, música, ciencia, tecnología, ciencias sociales, capacitación y manejo del turismo	2001
Gobierno de Campeche	Nueva Escocia	Salud	2001
Gobierno de Campeche	Nueva Escocia	Capacitación de mujeres, educación	2001
Gobierno de Guanajuato	Quebec	Educación, cultura, Festival Internacional Cervantino, Bicentenario de la Independencia de México, economía y medio ambiente	2009
Gobierno de Guanajuato	Quebec	Educación, intercambio académico, cultura, medio ambiente, economía	2009
Gobierno de la Ciudad de México	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá	Evaluar las percepciones sociales de la contaminación del aire y la salud humana, evaluar los riesgos a la salud ocasionados por la contaminación del aire	2000

N. d.: No disponible.

FUENTE: Elaboración propia, con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2016).

Nuevo León es otro de los estados subnacionales en México más dinámicos en materia de sus actividades internacionales. La entidad ha logrado establecer relaciones, en la forma de acuerdos de hermanamiento y de cooperación, con varios países, gobiernos subestatales y organizaciones internacionales. Por ejemplo, en América del Norte los ha establecido con Columbia Británica y Quebec, en Canadá, así como con Texas, en Estados Unidos. Las áreas que abarcan estos instrumentos son diversas: con Columbia Británica se incluyen temas de tecnología y silvicultura; en el caso de Quebec, la colaboración se concentra sobre todo en educación, cultura y economía.

En Estados Unidos, Nuevo León suscribió un acuerdo con Texas en materia de educación. Además, en Europa la entidad dispone de un convenio con la región de Lombardía, en Italia, que abarca esferas como desarrollo económico, políticas sociales, investigación científica, innovación y bioenergía (SRE, 2016). Por otro lado, también ha establecido alianzas con organizaciones internacionales, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC),<sup>7</sup> que incluye las áreas de gobernanza, justicia, seguridad, análisis de tendencias, salud y desarrollo. Del mismo modo, firmó un acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en materia de desarrollo sostenible y medio ambiente.

\* \* \*

Como lo hemos comprobado, las dimensiones de las relaciones internacionales de las provincias canadienses han aumentado en las últimas décadas, no sólo en América del Norte, sino también en otras regiones del mundo. Canadá es un país donde los gobiernos provinciales realizan un alto nivel de actividad internacional en un contexto político caracterizado por un federalismo descentralizado, pero también en un entorno económico definido por la globalización económica y el libre comercio.

El análisis por provincia nos permite observar que Quebec es la más activa en el ámbito internacional; así lo demuestran su número de oficinas en el exterior y el presupuesto que destina a su actividad global, derivada de la conjunción de sus paradiplomacias identitaria y comercial.

<sup>7</sup> United Nations Organization against Drugs and Crime.

La mayor parte de las actividades internacionales de las provincias se concentra en América del Norte, pero también es evidente que en años recientes han explorado las relaciones con otras regiones, principalmente con países asiáticos, entre los que destaca China, en donde han establecido acuerdos institucionales y memorandos de entendimiento. Asimismo, han instalado oficinas de representación y realizado misiones comerciales.

Por otro lado, algunos estados en México, en especial la Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León, han desarrollado numerosas actividades internacionales para promover sus intereses, no sólo con los estados de Estados Unidos, sino también con las provincias de Canadá. Sin duda, estas últimas asignan mayores recursos a las estrategias de paradiplomacia que sus contrapartes en Estados Unidos y México. Dicho dinamismo internacional es mucho más evidente en el caso de Quebec desde hace varias décadas, aunque recientemente esta tendencia ha sido secundada por otras entidades, entre las que sobresalen Alberta, Ontario y Columbia Británica.

## **RELACIONES INTERNACIONALES ECONÓMICAS Y COMERCIALES DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES**

En este capítulo se analizan las relaciones económicas internacionales de las provincias canadienses en décadas recientes, en especial lo relativo a las exportaciones e importaciones con Estados Unidos y México, pero también en el ámbito global. El análisis se hace a nivel nacional y subnacional, para lo cual se toman en cuenta patrones y tendencias recientes. Asimismo, se observan las actividades productivas y las industrias más relevantes en el desempeño económico de las diversas provincias, así como su vinculación con los mercados globales.

En este sentido, es importante detectar los productos y sectores que predominan en el comercio exterior de las provincias y con qué países o regiones se realiza; asimismo, determinar en qué medida sus actividades económicas y productivas están integradas o forman cadenas de valor con otras regiones de América del Norte. Posteriormente, se analiza su vinculación con las actividades internacionales oficiales de las entidades subnacionales canadienses; particularmente, si las relaciones económicas de un determinado gobierno provincial con un país, estado o región están vinculadas a sus acciones paradiplomáticas, si más bien responden a las estrategias en materia económica de cada provincia a corto, mediano y largo plazos, o si son consecuencia de otras motivaciones. Se exploran los casos de Ontario, Quebec, Alberta y Columbia Británica.

La integración económica y comercial en América del Norte ha pavimentado el camino a otras formas de cooperación entre los estados subnacionales en diversos temas, como lo vimos en el segundo y tercer capítulos, ya sea a través de organismos regionales o mediante acuerdos internacionales de cooperación descentralizada.

## Paradiplomacia económica

Como demostramos en el primer capítulo, las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales están determinadas en gran medida por la globalización económica; éstos realizan actividades internacionales con el objetivo de buscar su desarrollo económico, por medio de sus exportaciones, importaciones, actividades productivas, inversión y turismo. Para Tavares (2016: 2-3), los estados subnacionales se pueden considerar no sólo un territorio, sino un espacio donde los flujos globales de capital, información, personas, bienes y servicios se entrecruzan y consolidan. La sorprendente realidad es que, entre las treinta economías más grandes del mundo, clasificadas por su producto interno bruto (PIB), doce son subnacionales (regionales o municipales), resalta Tavares.<sup>1</sup> Pierre advierte que las élites urbanas y regionales se han convertido en lo que Susan Clarke denomina los “arquitectos clave de la globalización” (Clarke, citada por Pierre, 2013).

Las estrategias internacionales de las regiones se enfocan en encontrar nuevos mercados para sus productos, oportunidades de inversión, acceso a tecnologías modernas, así como en atraer turismo. Para Kukucha (2008) la paradiplomacia de las entidades canadienses está estrechamente vinculada con sus actividades económicas y de comercio internacional. Este mismo autor observa que la estrecha conexión económica entre estas provincias y los estados de Estados Unidos ha fortalecido la cooperación transfronteriza en temas de interés común. A su vez, Kuznetsov (2014) advierte una serie de factores que han propiciado la expansión paradiplomática de los gobiernos subnacionales de Canadá, en particular de Alberta, y los clasifica en “fuertes”, “moderados”, “débiles” y “sin ningún efecto”. En este tenor, identifica como factores fuertes a la globalización, el federalismo y la descentralización, así como el rol del líder político regional/partido político gobernante.<sup>2</sup> Incluso

<sup>1</sup> Un estudio realizado en 2001 por el McKinsey Global Institute demuestra que seiscientos centros urbanos generan alrededor del 60 por ciento del PIB mundial. Ontario, la principal economía subnacional de Canadá, sería la número veinte a nivel global (Tavares, 2016: 3).

<sup>2</sup> Otros factores que el autor considera que tienen un efecto moderado en la paradiplomacia son los siguientes: hacer local o regional la política exterior e internacionalización de la política doméstica; insuficiente efectividad del gobierno central en las relaciones exteriores; estímulos externos; la contribución de las fronteras. Mientras que factores como la regionalización, la democratización, los problemas con el proceso de construcción de la nación y la asimetría de las unidades constitutivas no tuvieron ninguna consecuencia en la paradiplomacia de Alberta (Kuznetsov, 2014: 124-135).



advierte que al parecer no sólo en el pasado y en el presente, sino también en el futuro, la motivación económica será el principal eje impulsor de la paradiplomacia de Alberta (Kuznetsov, 2014).

Lecours (2008) distingue tres capas de la paradiplomacia; la primera corresponde a cuestiones económicas.<sup>3</sup> En este contexto, los gobiernos subnacionales buscan desarrollar una presencia internacional con el propósito de atraer inversión extranjera y empresas internacionales a la región, así como explorar nuevos mercados para sus exportaciones. Asimismo, señala Lecours, esta capa no tiene una dimensión política explícita, ni se vincula con cuestiones culturales; es, principalmente, una función de competencia económica global; por ejemplo, en esta categoría entran algunas entidades canadienses, como Ontario, Alberta y Columbia Británica, que persiguen básicamente su desarrollo económico por medio de la actividad internacional que realizan (Lecours, 2008). Ontario, como veremos más adelante, es una de las provincias que en mayor medida dependen del comercio internacional, y precisamente la mayoría de sus acciones paradiplomáticas están enfocadas en promover sus exportaciones.

Aunque el caso de Quebec está más vinculado con una paradiplomacia identitaria que persigue reafirmar su identidad cultural, ello no excluye el ejercicio de una paradiplomacia económica y comercial. Como se expuso en el tercer capítulo, gran parte de las actividades internacionales de Quebec se han enfocado en Estados Unidos, ya que tres cuartas partes de sus exportaciones se dirigen a ese país. Además, ha establecido acuerdos bilaterales con estados subnacionales de Estados Unidos y participa activamente en varios esquemas de cooperación multilateral con provincias vecinas y con entidades de Estados Unidos, principalmente con las que colinda.

Las acciones de Quebec en el ámbito internacional presentan las características de una paradiplomacia comercial; así lo demuestra su apoyo a los acuerdos de libre comercio que ha suscrito Canadá. Por ejemplo, Rioux Ouimet (2015) observa que los dos partidos políticos que la han gobernado, el Partido Quebequense (PQ) y el Partido Liberal de Quebec (PLQ) apoyaron el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos en 1988 (CUSFTA),<sup>4</sup> y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, sobre

<sup>3</sup> La segunda capa involucra la cooperación (cultural, educativa, técnica, tecnológica y otras); mientras que la tercera comprende las consideraciones políticas (Lecours, 2008: 2-3).

<sup>4</sup> Canada-United States Free Trade Agreement.

la base de un “nacionalismo de libre comercio”, con el argumento de que esto emanciparía a Quebec de su dependencia del comercio interprovincial. La fusión de los ministerios de Comercio Internacional y de Relaciones Internacionales en un nuevo Ministerio de Asuntos Internacionales en 1988 confirmó el enfoque comercial de las relaciones internacionales de Quebec después de la victoria electoral del PLQ en 1985. Entre 1985 y 1994, bajo el gobierno de este partido, el comercio de hecho se convirtió en el foco principal del activismo internacional quebequense.

James McHugh (2015) destaca el rol de Quebec como promotor del TLCAN entre 1992 y 1994, cuando se negoció este tratado, posición que contrastó con la asumida por Ontario. Algunas entidades canadienses, al igual que otros gobiernos subnacionales, desempeñan labores de paradiplomacia, y en este sentido apoyan y fortalecen la cooperación comercial internacional, así como a las asociaciones regionales —el apoyo de Quebec al TLCAN es un buen ejemplo, observa este autor—. Por su parte, Allan y Vengroff (2012) advierten que el gobierno y la población de Quebec han estado entre los más entusiastas promotores del CUSFTA, el TLCAN y el libre comercio en general. La entidad ha desarrollado de manera sorprendente fuertes vínculos con México, país que es su segundo socio comercial en el hemisferio, después de Estados Unidos (Allan y Vengroff, 2012: 287).

De igual manera, al TLCAN lo promovieron de manera decidida algunas entidades subnacionales de Estados Unidos. Kincaid (2013: 124) afirma que durante la negociación interna en 1993, cuarenta gobernadores estadounidenses apoyaron al presidente William Clinton y cabildearon para que el Tratado obtuviera la aprobación del Congreso para su ratificación, después de anexar los acuerdos paralelos laboral y de medio ambiente. Más o menos el mismo número de ejecutivos estatales respaldaron el ingreso de este país a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994.

Mientras que la gran mayoría de las acciones internacionales de las provincias canadienses se dirige hacia Estados Unidos, el foco de las mismas difiere en gran medida, de acuerdo con las circunstancias económicas, sociales y geográficas de cada entidad. En este sentido, los esfuerzos paradiplomáticos de Columbia Británica se han concentrado en asuntos como la madera blanda, la silvicultura y el salmón, entre otros. Alberta ha destacado por su relación con Estados Unidos, ya que se la vincula con uno de los temas prioritarios en la agenda de Washington: el petróleo, aunque también es muy significativa la

ganadería (Petter, 2006). En el caso de Quebec predominan las exportaciones de aviones y partes de aviones, maquinaria y equipo, aluminio, papel, energía y electricidad, entre otras.

Como se destacó en el tercer capítulo, Columbia Británica ha dirigido importantes esfuerzos paradiplomáticos a establecer vínculos con los estados vecinos de la Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER), mientras que las provincias atlánticas se han enfocado en desarrollar relaciones con los gobiernos subestatales colindantes de Nueva Inglaterra, en Estados Unidos, a través del esquema de cooperación denominado NEG/ECP<sup>5</sup> (Petter, 2006).

Estas diferencias, por supuesto, reflejan las fortalezas económicas y productivas de cada provincia. En general, advertimos que estas características definen la orientación de las actividades internacionales de las entidades subnacionales canadienses.

## Contexto regional

Durante más de dos décadas, las relaciones en América del Norte se han fortalecido, principalmente las comerciales, apuntaladas por el TLCAN. Este Tratado integró a Canadá, Estados Unidos y México en una alianza económica que actualmente cuenta con alrededor de cuatrocientos cincuenta millones de consumidores (Gobierno de Canadá, 2017b). Cuando se mide en términos de los PIB nacionales y regional, el TLCAN es la alianza económica más grande del planeta, ya que congrega a la primera, la décima y la decimoquinta economías mundiales, de acuerdo con datos de 2016 proporcionados por el Banco Mundial (2017).

Los países de América del Norte producen cerca del 30 por ciento de los bienes y servicios a nivel global. El comercio en la región es, por lo menos, 265 por ciento más grande que hace veinticinco años, cuando entró en vigor el TLCAN, mientras que la inversión se ha multiplicado por seis. Los capitales privados se dirigen cada vez más hacia la zona, reconociendo sus ventajas competitivas por la producción y las cadenas de suministro integradas, así como por su fuerza laboral altamente calificada (SRE, 2014b).

<sup>5</sup> New England Governors and Eastern Canadian Premiers Association.

Las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales están determinadas por el contexto regional, sobre todo cuando las administraciones locales pertenecen a países que a su vez están inmersos en un proceso de integración regional, como es el caso de América del Norte con el TLCAN. Esta situación define de manera importante la integración económica con otras naciones y se convierte en un incentivo para que los estados subnacionales se relacionen con sus contrapartes en la zona. Es pertinente destacar que el socio comercial más importante de Canadá es Estados Unidos, país al cual se dirigen más de tres cuartas partes de sus exportaciones y, al mismo tiempo, del que provienen dos terceras partes de sus importaciones. Por ende, se esperaría una mayor cooperación entre los gobiernos subestatales de ambos países.

## La renegociación del TLCAN

Como resultado del ascenso de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos en enero de 2017, se inició un proceso de renegociación del TLCAN en el que se advirtieron varios puntos de discordancia entre los tres países. Por ejemplo, la administración de Trump determinó como su objetivo central la reducción del déficit comercial de Estados Unidos con México, equivalente a alrededor de sesenta mil millones de dólares,<sup>6</sup> lo cual ha significado, según él, la pérdida de puestos de trabajo en el sector manufacturero estadounidense. Durante la campaña por la Presidencia, Trump se refirió al TLCAN como el peor tratado comercial que Estados Unidos ha suscrito en su historia, y prometió su renegociación. Atribuyó a este Tratado la desaparición de millones de empleos, aunque en realidad éstos se perdieron por la automatización derivada de la innovación tecnológica, también llamada robotización.<sup>7</sup> Además, los trabajadores estadounidenses se vieron afectados por el éxodo de empleos del sector manufacturero a China. De esta manera, la renegociación del TLCAN se politizó, ya que surgió como una promesa de campaña.

El proceso de la renegociación del TLCAN inició en agosto de 2017 y concluyó el 1° de octubre de 2018; se realizaron ocho rondas de encuentros

<sup>6</sup> Sin embargo, el déficit comercial con China, de alrededor de 367 mil millones de dólares en 2015, era mucho más grande del que existía con México.

<sup>7</sup> En la década de los setenta, el porcentaje de empleos en el sector manufacturero en Estados Unidos era del 26 por ciento; en 2015 esa proporción se había reducido al 10 por ciento (*The Economist*, 2017).

entre funcionarios de los tres países. En el nuevo acuerdo se modifica su nombre, y ahora se le denominó TMEC, Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (United States, Mexico, Canada Agreement, USMCA), el cual tiene treinta y cuatro capítulos y doce cartas adjuntas. En esencia, el nuevo acuerdo retiene la mayoría de los capítulos del TLCAN, aunque sí hace cambios notables en las medidas de acceso al mercado regional para los automóviles y los productos agrícolas, así como a las reglas en otras áreas, como la inversión, las compras gubernamentales y los derechos de propiedad intelectual. También se incluyen nuevos temas, como el comercio digital, las empresas del Estado y la manipulación de la moneda. Asimismo, se solicita a los miembros informar si están en negociaciones para firmar acuerdos de libre comercio con economías que no sean de libre mercado.

En las rondas de negociación, Estados Unidos había exigido la inclusión de una cláusula de extinción (*Sunset Clause*), según la cual el tratado se liquidaría automáticamente después de cinco años, a menos que los países acordaran extenderlo. Sin embargo, Canadá y México se opusieron, ya que esta medida afectaría las inversiones; al final, en el acuerdo definitivo, los firmantes establecieron un plazo de dieciséis años de vigencia, con revisiones cada seis años para identificar y solucionar problemas, así como para ponderar una extensión. Con esto se blinda la posibilidad de que un solo presidente de Estados Unidos pueda unilateralmente cancelar el acuerdo. Debido al periodo de dieciséis años tendrían que ser por lo menos dos mandatarios los que apoyen su derogación.

El nuevo tratado incrementa al 75 por ciento el umbral del contenido regional de un automóvil que debe producirse en América del Norte para evitar los aranceles entre los países miembros. También se requiere que al menos el 40 por ciento de la producción automotriz provenga de fábricas donde el salario promedio sea de al menos dieciséis dólares la hora. Podemos advertir que el nuevo USMCA representa un paso atrás respecto del TLCAN, ya que se imponen mayores restricciones al libre comercio entre los tres países; la administración Trump buscó limitar el comercio con otras regiones mediante el aumento de la proporción del contenido regional en los vehículos automotores y con el tema laboral se buscó disminuir la producción en México. En el primer caso se imponen cuotas en el contenido regional a la industria automotriz y en el segundo se relaciona el tema laboral con el productivo, afectándose los niveles de la producción y del empleo en el largo plazo, en un sector que estaba experimentando un auge en años recientes en México, país que

había aumentado su porcentaje de participación en la producción de automóviles en el periodo del TLCAN, mientras que Canadá y Estados Unidos habían atestiguado una leve reducción.

Sin embargo, aún está pendiente la ratificación del USMCA por parte de los poderes legislativos de Estados Unidos y Canadá.<sup>8</sup> En Estados Unidos tendrá que aprobarse por mayoría tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, y en Canadá por el Parlamento.

## **Relación comercial Canadá-Estados Unidos**

Debido a la proximidad geográfica y a la extensa integración industrial entre ambos países, Estados Unidos ha sido en las décadas recientes el principal socio comercial de Canadá. Previo al estancamiento económico de principios de la década de los dos mil, Estados Unidos recibía el 87 por ciento del total de los bienes canadienses de exportación. En 2016, sin embargo, esta proporción se redujo al 76 por ciento, aunque todavía es muy importante. La Unión Europea (4.4 por ciento) ocupa el segundo lugar de las exportaciones de Canadá,<sup>9</sup> seguida por China (4.1), Japón (2.1) y México (1.5) (Dupuis y Durocher, 2017).

De 1990 a 2016, la relación comercial entre los dos países se triplicó. El crecimiento más rápido ocurrió entre 1992 y 1995: las exportaciones e importaciones a y de Estados Unidos aumentaron el 65.3 y el 56.2 por ciento, respectivamente, en ese periodo. Esta expansión coincidió con la firma en 1992 y puesta en marcha en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las exportaciones canadienses a su vecino del sur alcanzaron los 394 000 millones de dólares estadounidenses en 2016 y las importaciones totalizaron 278 000 millones, lo cual representa el 76.3 por ciento del total de las exportaciones de Canadá y el 52.2 de sus importaciones (Statistics Canada, 2017). En general, en 2016 los vehículos y las partes de automóviles significaron más de una quinta parte de todos los productos comercializados en estas dos naciones (Statistics Canada, 2017).

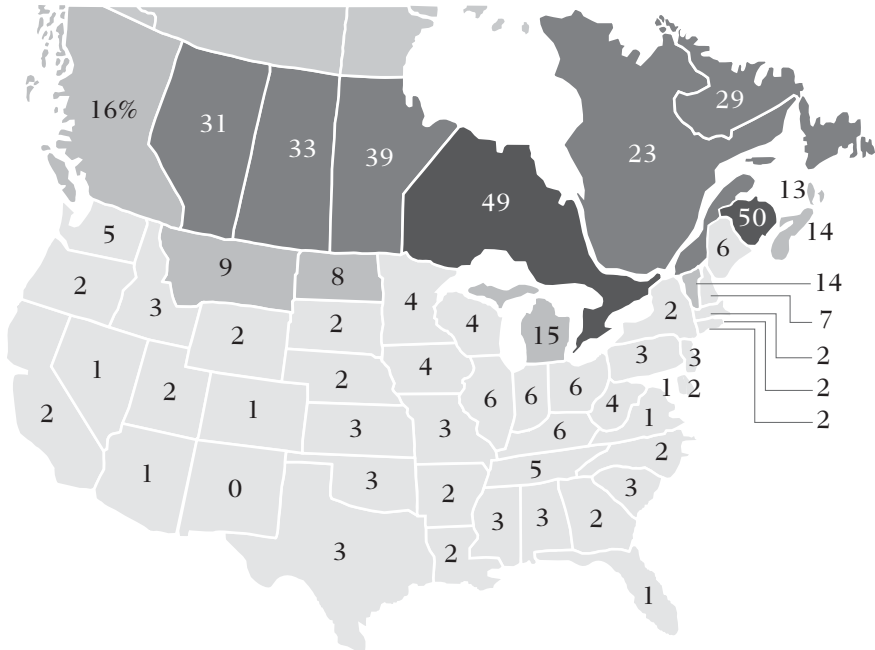
<sup>8</sup> A la fecha de publicación de este libro, en julio de 2019, todavía no se habían concluido los procesos de aprobación respectivos, excepto para el caso de México, cuyo Senado lo aprobó en junio de 2019.

<sup>9</sup> El 3.3 por ciento de las exportaciones de Canadá se dirigen a Reino Unido y el 4.4 por ciento referido a los otros países de la Unión Europea en su conjunto.

## DEPENDENCIA DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES

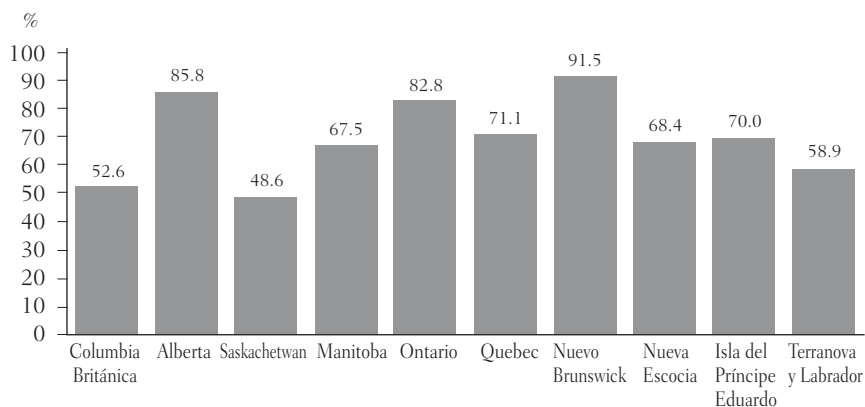
Gran parte de la producción económica de las provincias canadienses depende del comercio con Estados Unidos. Esta dependencia es más fuerte para Ontario, en donde el 49 por ciento de su PIB se deriva de la relación comercial con su vecino. Para Alberta, este porcentaje es de 31 por ciento; para Quebec, del 23, y para Columbia Británica, el 16 (mapa 1). En contraste, los estados de la Unión Americana son mucho menos dependientes de la relación comercial con Canadá. Sólo en dos casos, Michigan y Vermont, el comercio con la nación del norte supera el 10 por ciento de su PIB subnacional, de acuerdo con datos proporcionados por Trevor Tombe, economista de la Universidad de Calgary (Chase, 2017).

MAPA 1  
COMERCIO CANADÁ-ESTADOS UNIDOS (IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES),  
COMO PORCENTAJE DEL PIB SUBNACIONAL EN CADA ESTADO Y PROVINCIA



Las provincias canadienses dependen en gran medida de su relación comercial con Estados Unidos. Todas, con excepción de dos de los territorios,<sup>10</sup> lo tenían en 2016 como el principal destino para sus exportaciones. En el plano subnacional, Nuevo Brunswick es la más dependiente, ya que el 91.5 por ciento de las mismas se dirigen a territorio estadounidense. Le siguen Alberta (85.8 por ciento), Ontario (82.8), Quebec (71.1) e Isla del Príncipe Eduardo (70). Los porcentajes más bajos se registraron en Saskatchewan (48.6 por ciento) y Columbia Británica (52.6).

GRÁFICA 1  
PORCENTAJE DE EXPORTACIONES  
DE CANADÁ A ESTADOS UNIDOS, POR PROVINCIA



FUENTE: Dupuis y Durocher (2017).

Por otro lado, debido en parte a las barreras interprovinciales en Canadá, el comercio internacional ocupa un lugar preponderante para las entidades canadienses. Los obstáculos y reglamentaciones interprovinciales provocan que tengan un mayor volumen comercial con otros países que entre ellas mismas. Además, la cercanía con Estados Unidos ocasiona que su comercio sea más intenso con los estados de ese país que, incluso, con las provincias vecinas (Dávalos, 2017 y *The Economist*, 2016).

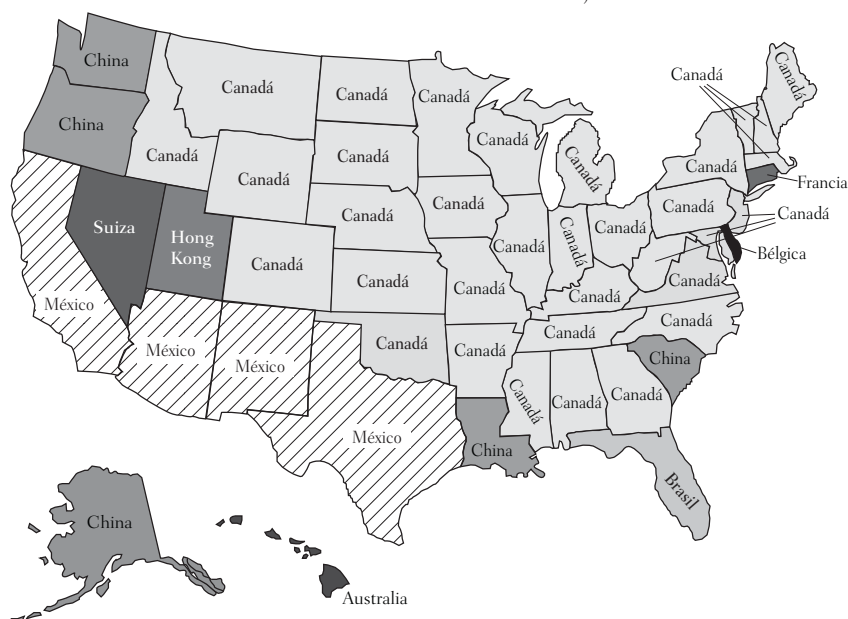
<sup>10</sup> Los Territorios del Noroeste y Nunavut.



## DEPENDENCIA DE LOS ESTADOS DE ESTADOS UNIDOS

Asimismo, las economías subnacionales de Estados Unidos están estrechamente vinculadas con Canadá. Por ejemplo, treinta y cinco entidades estadounidenses tienen a Canadá como el principal destino de sus exportaciones, mientras que es el segundo para seis y el tercero para otras siete. Es otras palabras, cuarenta y ocho estados (de un total de cincuenta) tienen a Canadá entre sus tres primeros lugares de exportación (mapa 2).

MAPA 2  
PRINCIPALES PAÍSES A LOS QUE SE ENVÍAN  
LAS EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS, POR ESTADO



FUENTE: Elaboración propia, con base en Babad (2017).

Sin embargo, el panorama es un poco diferente respecto de las importaciones de las entidades subestatales de Estados Unidos. En este caso sobresale China, ya que ocupó el primer lugar en la lista de países desde donde provinieron los bienes importados por dieciocho estados de la Unión Americana en 2015. Es decir, Canadá es el principal socio respecto de las exportaciones de los estados de Estados Unidos, mientras que China lo es para el caso de las importaciones.

Por otra parte, cerca de nueve millones de empleos en Estados Unidos dependen de la relación comercial y de la inversión entre ambos países. Los estados con mayor número de puestos de trabajo derivados de esta circunstancia son California, Nueva York, Florida, Texas, Pensilvania, Illinois, Georgia, Ohio, Virginia y Nueva Jersey. La vinculación comercial entre Canadá y Estados Unidos es una de las más integradas a nivel mundial. Disfrutan de la relación más larga, profunda y pacífica que exista entre dos países en el mundo. No hay otras dos naciones que dependan más la una de la otra para su prosperidad y seguridad mutua (Gobierno de Canadá, 2017a).

De igual manera, en Canadá el empleo está muy vinculado con el comercio internacional. Hacia 2017, alrededor de 2.9 millones de puestos de trabajo dependían de dicha actividad económica, mientras que poco más de 1.9 millones se derivaban de la relación comercial con Estados Unidos, de acuerdo con datos oficiales (Gobierno de Canadá, 2017b). Si tomamos en cuenta que en Canadá existen alrededor de dieciocho millones de empleos, entonces cerca del 11 por ciento dependen del intercambio de bienes y servicios con la nación vecina, y el 16 por ciento del comercio con el mundo en general (incluyendo Estados Unidos).

Las economías de todas las provincias de Canadá dependen fuertemente del comercio internacional; por tanto, sus gobiernos se sienten motivados para involucrarse en actividades paradiplomáticas para representar, proteger y expandir sus intereses. Destacan especialmente los casos de Ontario, Alberta y Quebec (Allan y Vengroff, 2012).

Esta conjunción de factores económicos y comerciales, pero también productivos al formar parte de cadenas de suministro integradas, se convierte en un gran aliciente para que las provincias establezcan una relación más estrecha con sus contrapartes de Estados Unidos, en una diversidad de áreas, especialmente con aquellas entidades con las que tienen un alto nivel de relaciones económicas. Los patrones y tendencias del comercio internacional alientan la construcción de regiones conformadas por unidades subnacionales, como lo demuestra el caso de Norteamérica.

Como lo vimos en el segundo capítulo, se ha incrementado significativamente la inclinación a establecer y apuntalar las relaciones transfronterizas entre Canadá y Estados Unidos. Para Hale (2012), la mayoría de las provincias que colindan con Estados Unidos establecen relaciones internacionales, enfocándose principalmente en promover y proteger sus intereses económicos

(y con mucha frecuencia también los ambientales). Entre 2003 y 2008, las exportaciones de ocho de las provincias, principalmente a su socio del sur, excedieron consistentemente sus exportaciones interprovinciales.<sup>11</sup> Estas tendencias, observa Hale, promovieron en la mayoría de los gobiernos provinciales un interés significativo en las relaciones económicas transfronterizas.

Las compañías, ciudades y estados subnacionales deben importar para competir en la actual economía integrada. Estados Unidos depende de las importaciones de bienes intermedios de sus vecinos norteamericanos más que de otras partes del mundo. En 2015, el 43 por ciento del total global de sus importaciones fueron de este tipo de bienes. De Canadá y México significaron el 50 por ciento, porcentaje más alto del que importaron de la Unión Europea, 37 por ciento, o de China, el 28 por ciento (Parilla, 2017). Es decir, la región norteamericana es una de las más integradas en lo que respecta a cadenas de suministro.

Cuando se mide por el volumen total, los estados más grandes de la Unión Americana dominan las importaciones de bienes intermedios provenientes de América del Norte; por ejemplo, Texas, Illinois, Michigan, Nueva York, Ohio y Washington importan más de 15 000 millones de dólares estadounidenses, los que representan, en conjunto, más de la mitad del total de las compras del país en este rubro. Dado el gran tamaño de sus economías, las disrupciones del comercio en estas entidades ejercen una gran influencia en el crecimiento económico del país (Parrilla, 2017).

#### LA RELACIÓN COMERCIAL SUBNACIONAL Y POR SECTORES

Desde un enfoque subnacional, Michigan es el principal socio comercial de Canadá en Estados Unidos. En 2016, las exportaciones canadienses a este estado fueron de 66 000 millones de dólares estadounidenses, equivalentes al 16.8 por ciento del total, de las cuales más de la mitad fueron de vehículos de motor. De igual manera, las importaciones de Canadá de su vecino del sur provienen principalmente de Michigan, las cuales representaron 29 000 millo-

<sup>11</sup> Al contrario de lo que sucedió en los ochenta, cuando sólo Ontario y Nuevo Brunswick fueron las únicas provincias que exportaban más a otros países (principalmente a Estados Unidos) que a las demás provincias canadienses (Hale, 2012: 200).

nes en 2016, es decir, el 10.4 por ciento del total de las procedentes de ese país. Más de la mitad de las importaciones fueron vehículos motorizados o autopartes (Statistics Canada, 2017). La fuerte integración económica entre Michigan y Ontario, especialmente en la industria automotriz, convierte al primero en el mayor socio comercial estadounidense de Canadá; si Michigan fuera un país sería su segundo socio comercial, incluso por delante de China (Statistics Canada, 2017).

## **Relación comercial México-Canadá**

Oficialmente, las relaciones diplomáticas entre México y Canadá iniciaron en 1944; desde entonces se han expandido el comercio y las inversiones entre ambos países. De acuerdo con el gobierno canadiense, la República Mexicana se ha convertido en un aliado estratégico, por lo que comparten un diálogo y un compromiso permanentes (Gobierno de Canadá, 2018).<sup>12</sup>

Las relaciones económicas entre México y Canadá se han fortalecido a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994. México es el tercer socio comercial más importante de Canadá. En 2017 el comercio bilateral de bienes rebasó los 43 300 miles de millones de dólares canadienses. En 2016, la inversión canadiense directa en México alcanzó los 16 700 millones (acumulado), mientras que la inversión mexicana directa en Canadá ascendió a alrededor de 1700 millones. Asimismo, decenas de empresas canadienses tienen vínculos comerciales, de negocios y de inversiones en México. Como ya lo mencionamos en el segundo capítulo, Canadá recibió a más de 25 000 trabajadores agrícolas mexicanos en 2017, como parte del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, un acuerdo de movilidad laboral que se ha convertido en un referente a nivel internacional. De igual manera, los intercambios y la cooperación en el ámbito académico son significativos; existen más de cuatrocientos

<sup>12</sup> Por ejemplo, se han creado mecanismos institucionalizados, como la Alianza México-Canadá (AMC), establecida en 2004, cuyo objetivo es promover la cooperación entre los sectores público y privado de ambos países y que funciona a través de grupos de trabajo que se enfocan en temas como energía, agronegocios, movilidad laboral, capital humano, comercio, inversiones e innovación, medio ambiente, minería y silvicultura. Otro ejemplo es la Cumbre de Líderes de América del Norte, en la que las tres naciones han trabajado conjuntamente en áreas como seguridad, competitividad y medio ambiente, para crear una economía norteamericana integrada, sustentable y competitiva a nivel global (Gobierno de Canadá, 2018).

acuerdos firmados entre universidades e instituciones de educación superior (Gobierno de Canadá, 2018).

México mantuvo su posición como la tercera fuente de importaciones de Canadá (5.6 por ciento del total), sólo superado por Estados Unidos y China. En 2014, las exportaciones de productos mexicanos a Canadá sumaron poco más de 26 000 millones de dólares estadounidenses, monto equivalente a casi diez veces el valor de 1993 (2800 millones), el año previo al inicio del TLCAN. La tasa de crecimiento anual promedio de las exportaciones mexicanas en la era del TLCAN se ha mantenido en un 11.1 por ciento (Secretaría de Economía, 2014).

En esta relación comercial sobresale la provincia de Ontario como el socio principal en el nivel subnacional. Del total de las exportaciones mexicanas, el 77.1 por ciento se dirigieron a esa entidad, seguida por Quebec, que recibió el 7.5 por ciento, Alberta (5.6) y Columbia Británica (5.3) (Secretaría de Economía, 2014). La vinculación de México con estas cuatro entidades en materia de comercio ha aumentado a partir del TLCAN, y de hecho el país está entre los primeros cinco socios comerciales en cada una de ellas, excepto en el caso de Columbia Británica, la que menor relación comercial sostiene (comparada con las tres anteriores), ya que México no se encuentra siquiera entre los primeros diez destinos de sus exportaciones, aunque sí se ubica en la lista de sus cinco principales fuentes de importaciones.

## **Relación comercial México-Estados Unidos**

En 2007, alrededor del 85 por ciento de las exportaciones de México se destinaban a Estados Unidos, mientras que aproximadamente el 50 por ciento de las importaciones procedían de ese país. Durante el periodo 1994-2014, el comercio total entre ambos países se incrementó en más de cinco veces. En 2017, alrededor del 80 por ciento de los productos y servicios de exportación de México se dirigieron a Estados Unidos, los cuales representaron cerca de 500 000 millones de dólares estadounidenses.

No obstante, a pesar de la profunda integración económica regional no se ha dado un progreso relevante en otras formas de unificación. En otras palabras, la integración de Norteamérica ha sido relegada desde los ámbitos de poder de los gobiernos nacionales de los tres países. Ahora bien, las

relaciones institucionales, políticas y comerciales entre los gobiernos subnacionales de los tres países sí se han expandido en diversas áreas, desarrollándose redes de colaboración, las cuales son cruciales para analizar y entender de manera más precisa las dinámicas y realidades emergentes en la región. México es el principal destino de exportación de cuatro estados de Estados Unidos: California, Texas, Arizona y Nuevo México. Además, es el primer lugar en las importaciones de Michigan. Lo anterior se deriva de las cadenas de suministro integradas en varios sectores, entre los cuales destaca la industria automotriz.

Por otra parte, el comercio con México es significativo para la economía de Estados Unidos y para la vida diaria de millones de sus ciudadanos. Los empleos derivados de esta relación están geográficamente dispersos en diferentes estados de la Unión Americana. De acuerdo con Christopher Wilson (2017), casi cinco millones de puestos de trabajo en el país dependen del intercambio comercial con la nación mexicana. Dos entidades fronterizas, California (con 566 000 empleos) y Texas (con 382 000), son las primeras en la lista en este rubro.<sup>13</sup>

México es el primero, segundo o tercer destino para las exportaciones de treinta y dos de los cincuenta estados de la Unión Americana. Por otra parte, los estados de Chihuahua, Baja California, Coahuila y Nuevo León envían cinco de cada diez dólares estadounidenses de su exportación manufacturera a Estados Unidos, mientras que por parte de este último, Texas es responsable del 50 por ciento de las exportaciones de su país hacia el mercado mexicano, de acuerdo con diversos estudios del gobierno de México y fuentes estadounidenses.

<sup>13</sup> Le siguen Florida (290 000), Illinois (200 000), Pensilvania (200 000), Ohio (178 000), Georgia (153 000), Carolina del Norte (152 000), Nueva Jersey (141 000), Michigan (138 000), Virginia (134 000), Massachusetts (119 000), Washington (107 000) y Tennessee (100 000). De acuerdo con Christopher Wilson (2011), no sólo algunos estados fronterizos, como Texas, Arizona y Nuevo México, son los que dependen del comercio con México. Dakota del Sur, Nuevo Hampshire y Nebraska también le envían más del 20 por ciento de sus exportaciones. Aún más, debido al tamaño y a la naturaleza integrada de la industria automotriz norteamericana, Detroit exporta 10 900 millones de dólares estadounidenses en bienes a México, más que cualquier otra área metropolitana en el mundo (Wilson, 2011).

## **Relaciones comerciales internacionales de las provincias canadienses**

En los siguientes apartados analizamos las relaciones comerciales de las provincias canadienses: observamos sus principales destinos de exportación y los lugares de donde provienen sus importaciones, los principales productos que colocan en el comercio exterior, así como las industrias que destacan en este rubro. Nos enfocamos principalmente en Ontario, Quebec, Alberta y Columbia Británica. Asimismo, se examinan los estados subnacionales de Estados Unidos con los que se vincula su actividad económica y comercial.

En 2016, el PIB de Canadá era de alrededor de 1,500 billones de dólares estadounidenses y su economía la número once a nivel mundial. Cada una de las diez provincias y tres territorios canadienses cuenta con un PIB alto aunque con una gran variación entre sí (Sawe, 2017). Y ésta no es la única diferencia. En términos de población, de acuerdo con los datos de 2015, Ontario encabeza la lista (13 792 000 habitantes), seguida por Quebec (8 263 000), Columbia Británica (4 683 000) y Alberta (4 196 000); en el otro extremo están la Isla del Príncipe Eduardo (146 000), Terranova y Labrador (527 000) y Nuevo Brunswick (753 000). Desde una perspectiva económica, Alberta es rica en petróleo y Ontario cuenta con un fuerte sector industrial (por ejemplo, la industria automotriz); éstas son dos de las provincias más prósperas, con un PIB per cápita de 78 100 y 55 322 dólares canadienses, respectivamente (cuadro 1). La economía de Quebec está altamente industrializada y diversificada; esta entidad cuenta con abundantes recursos naturales y energéticos, una agricultura desarrollada, así como con fuertes sectores de manufactura y servicios (International Business Publications, 2015). Las economías de Terranova y Labrador, Saskatchewan y Alberta dependen enormemente de sus recursos naturales y son las que tienen el mayor PIB per cápita.

Se puede advertir que las actividades internacionales de las provincias y territorios canadienses están determinadas en gran medida por sus actividades económicas y por su ubicación geográfica, pero también por sus prioridades de política pública hacia temas cruciales como medio ambiente, cambio climático y recursos naturales, entre otros.

CUADRO 1  
 PIB NOMINAL Y PIB PER CÁPITA EN LAS  
 PROVINCIAS Y TERRITORIOS CANADIENSES, 2015

<i>Lugar</i>	<i>Provincia o territorio</i>	<i>Población</i>	<i>PIB per cápita (dólares canadienses)</i>	<i>PIB (millones de dólares canadienses)</i>
1	Ontario	13 792 000	55 322	763 276
2	Quebec	8 263 000	46 126	380 972
3	Columbia Británica	4 683 000	53 267	249 981
4	Alberta	4 196 000	78 100	326 433
5	Manitoba	1 293 000	50 820	65 862
6	Saskatchewan	1 133 000	70 138	79 415
7	Nueva Escocia	943 000	42 640	40 225
8	Nuevo Brunswick	753 000	43 818	33 052
9	Terranova y Labrador	527 000	56 935	30 100
10	Isla del Príncipe Eduardo	146 000	42 157	6186
11	Territorios del Noroeste	44 000	109 122	4828
12	Yukón	37 000	72 473	2710
13	Nunavut	36 000	66 982	2447

FUENTE: Datos del PIB y PIB per cápita, elaboración propia con información de Sawe (2017); datos de población, elaboración propia con información de Statistics Canada (2015).

## ONTARIO

La provincia más productiva de Canadá es Ontario, ya que genera alrededor del 40 por ciento del producto interno bruto del país. Las industrias manufactureras son las más importantes para su economía. Sus ventajas competitivas incluyen los recursos naturales de que dispone, un sistema moderno de transporte, una gran fuerza laboral altamente capacitada, energía eléctrica barata y accesible, y la proximidad a los mercados clave de Estados Unidos: en menos de un día, Ontario pone sus productos al alcance de 120 millones de consumidores estadounidenses (International Business Publications, 2015).

Ontario es la entidad más poblada del país y, al mismo tiempo, su principal centro manufacturero y comercial. Tiene fuertes vínculos comerciales con los estados de las regiones del medio oeste y noreste de Estados Unidos. Se



trata de la más importante economía de Canadá; de hecho, si fuera un país se ubicaría como la economía número veinte del mundo, de acuerdo con cifras de 2011 (Sawe, 2017). Por su parte, Earl H. Fry (2004) colocaba a Ontario en el lugar dieciséis, considerando datos de 2002. En 2017, se colocó en el sitio diecinueve, entre Suiza y Holanda, en el *ranking* global.<sup>14</sup>

De manera persistente, la minería ha desempeñado un rol importante en el desarrollo económico de Ontario. Por ejemplo, la extracción de oro, níquel, cobre, uranio y zinc representa un negocio multimillonario. En esta entidad, también predominan las industrias vinculadas con la silvicultura. Alrededor del 87 por ciento de las tierras destinadas a esta actividad es propiedad del gobierno provincial, el cual otorga licencias de explotación. La industria forestal representa el 5.8 por ciento de sus exportaciones.

El sector financiero también es una fuente de prosperidad. Su capital, Toronto es el cuarto mercado de capitales más grande del mundo; su bolsa de valores es la segunda de Norteamérica por su volumen de operaciones y la tercera por el valor comercial. El turismo, la tercera industria más importante de la provincia, también es esencial para el desarrollo económico de Ontario (International Business Publications, 2015).

La entidad ha sido durante mucho tiempo la economía subnacional exportadora de mayor tamaño en Canadá, con envíos anuales de casi 200 000 millones de dólares canadienses. Le sigue Quebec, que exporta alrededor de 60 000 millones por año. Los tres principales destinos de exportación de Ontario son Estados Unidos, Reino Unido y México. En gran medida, el perfil exportador de esta provincia se ha mantenido estable en las últimas tres décadas. Aunque los principales productos que coloca en los mercados internacionales son los vehículos de pasajeros y las partes de automóviles, también exporta grandes cantidades de níquel y óxido de níquel, tanto a Reino Unido como a Noruega. Por otra parte, la Unión Americana predomina como el origen del mayor volumen de las importaciones provinciales, mientras que China, Japón y México se han ubicado entre los cinco primeros lugares en este rubro. En décadas recientes, las importaciones de Ontario han aumentado, aunque en menor escala, de países como Alemania, Reino Unido, Taiwán, Corea del Sur e Italia, cuyas exportaciones totales a Canadá están en el rango de los dos mil millones de dólares canadienses (Kukucha, 2008).

<sup>14</sup> Estimaciones del autor, de acuerdo con datos del Banco Mundial (2017).

Además de ser la principal economía de Canadá, Ontario también es el socio comercial subnacional más importante de Estados Unidos. En 2012, alrededor del 44 por ciento de las exportaciones totales de Canadá a Estados Unidos se originaron en esta provincia (Gauthier, 2013). La automotriz es la industria manufacturera más vigorosa de la entidad y, al mismo tiempo, su principal industria de exportación. La integración de esta industria en América del Norte en los sesenta del siglo xx creó una economía regional dominada por la manufactura. Las exportaciones de automóviles representaron el 25 por ciento de las ventas totales de Ontario a Estados Unidos en 2004, con montos superiores a los 46 000 millones de dólares canadienses (Kukucha, 2008).<sup>15</sup>

### *Tendencias recientes*

Las exportaciones de Ontario están estrechamente vinculadas y dependen del crecimiento económico de Estados Unidos. Su comercio internacional de bienes, que fue afectado negativamente por la desaceleración de las economías estadounidense y mundial como resultado de la crisis financiera de 2008-2009, se ha recuperado casi a los niveles previos a la recesión. En el decenio 2007-2017, el crecimiento de las exportaciones internacionales de servicios de la entidad aumentó en un 46 por ciento.

Estados Unidos es todavía el principal destino para las exportaciones de Ontario, pues representó el 80.5 por ciento del total en 2015. Una creciente proporción de sus exportaciones de bienes y servicios se integra en la producción de otros productos, razón por la cual la provincia contribuye de manera importante a las cadenas de valor globales. Canadá es también el receptor más importante para las exportaciones estadounidenses, ya que según la Oficina del Censo de Estados Unidos, treinta y cinco estados de este país lo tienen como el principal destino de sus exportaciones y para muchos de ellos Ontario es el mercado de exportación más importante (Gobierno de Ontario, 2017).

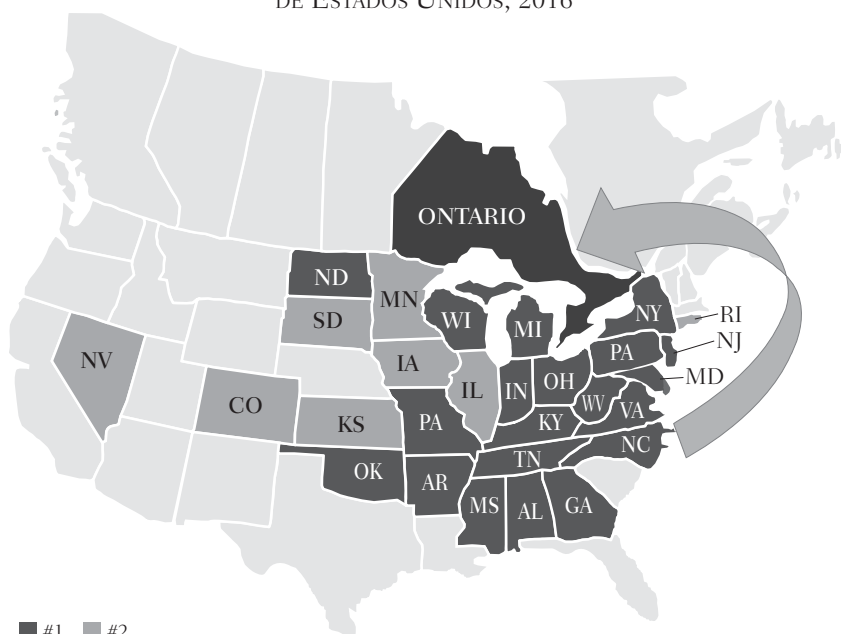
<sup>15</sup> Otros productos de exportación de Ontario fueron partes de camiones y otros vehículos de motor, que compiten por la segunda posición, cuyas ventas fluctuaron entre los 12 y los 14.5 miles de millones de dólares canadienses. En términos de importaciones, entre 1993 y 2003 los tres principales insumos que adquirió la provincia fueron: partes de vehículos de motor, automóviles de pasajeros y motores de combustión interna (Kukucha, 2008: 15).

Michigan es el mayor receptor en la Unión Americana de las exportaciones de Ontario, que ascendieron a más de 59 000 millones de dólares estadounidenses en 2003. Este significativo nivel de comercio se explica por dos razones: en primer lugar, para casi todas las entidades subnacionales canadienses, los estados vecinos de Estados Unidos son sus principales mercados de exportación. Esto se debe a la ubicación de numerosos cruces fronterizos y a la presencia de corredores de transporte regionales; la segunda razón se refiere al predominio del sector automotriz. En 2003, más de 29 000 millones de dólares canadienses provenientes de las exportaciones de Ontario a Michigan fueron por vehículos de motor. Las otras mercancías importantes también estuvieron relacionadas con la industria automotriz (Kukucha, 2008). Para 2015, el flujo exportador de Ontario hacia Michigan representó el 27 por ciento del total, seguido por California (15) y Nueva York (8).

Otro estado clave para Ontario es Ohio. Las industrias automotrices de ambas entidades están estrechamente integradas, a tal punto que el comercio exterior entre las dos representó 39 000 millones de dólares estadounidenses en 2016. Ohio fue el segundo estado de donde provino la mayor parte de las importaciones de Canadá en ese año, con un monto que ascendió a 23 000 millones de dólares, esto es, el 8.3 por ciento de las provenientes de Estados Unidos. Este estado recibió el 4.1 por ciento (16 000 millones) de las exportaciones de Canadá a Estados Unidos; además, ocupa la séptima posición entre los más exportadores de Estados Unidos (Statistics Canada, 2017).

Datos recientes revelan que las relaciones comerciales de Ontario siguen dependiendo de Estados Unidos, país que hoy es su mayor socio comercial. Las exportaciones de esta provincia representan el 36 por ciento de su PIB, mientras que 81 por ciento de éstas se dirigen a su vecino del sur. Asimismo, la provincia es el primer destino para las mercancías y servicios de veinte estados de Estados Unidos, y el segundo para otros ocho (Thomas, 2017) (mapa 3). Lo anterior nos señala la relevancia de Ontario para la economía de Canadá, pero también la estrecha vinculación económica, comercial y productiva que tiene con la mayoría de las entidades de la Unión Americana.

MAPA 3  
 ONTARIO COMO DESTINO DE LAS EXPORTACIONES  
 DE ESTADOS UNIDOS, 2016



■ #1 ■ #2

En 2016 Ontario fue el mercado de exportaciones número uno para veinte estados y el número dos para ocho estados de la Unión Americana.

Nota: Basado en mercancías de exportación.

FUENTE: Tomado de Thomas (2017).

Mientras que Estados Unidos todavía es el primer socio comercial internacional de Ontario, en los últimos diez años la provincia ha diversificado sus exportaciones a otros mercados en el extranjero. Por ejemplo, el envío de mercancías hacia el creciente mercado chino se duplicó entre 2005 y 2015. Además, su volumen de exportación destinado a la Unión Europea, México y Hong Kong ha aumentado en el mismo periodo (Gobierno de Ontario, 2017).

### *Exportaciones*

Las exportaciones de Ontario aumentaron un 18 por ciento durante el periodo 2006-2015. Los principales destinos fueron Estados Unidos, Reino Unido,

México, Hong Kong y China. En 2006, Estados Unidos ocupaba el primer lugar con el 86 por ciento de las mismas. Lo seguían Reino Unido (3 por ciento) y México (1 por ciento); es decir, alrededor del 90 por ciento se concentraba principalmente en estos tres países. Sin embargo, durante el quinquenio 2006-2010, y como consecuencia de la crisis financiera de 2008 en Estados Unidos, el flujo exportador de la entidad hacia su vecino del sur disminuyó un 22 por ciento. La cifra también se redujo para Japón y Francia en el mismo lapso.

En 2015, Estados Unidos siguió como el principal mercado para las exportaciones de Ontario; de hecho, la cifra se incrementó entre 2000 y 2015 en un 13 por ciento. A partir de 2010 algunos países asiáticos, como Hong Kong (1.2%) y China (1.1) se empezaron a posicionar como destinos de los productos y servicios de la provincia, aunque con porcentajes no mayores al 2 por ciento (cuadro 2).

CUADRO 2  
EXPORTACIONES DE ONTARIO A DIVERSOS PAÍSES, 2006-2015  
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

<i>País</i>	2006	2008	2010	2015	2015 (%)
Estados Unidos	171 714	155 856	134 160	194 158	82
Reino Unido	6302	7953	11 743	12 814	5
México	2202	2503	2348	2974	1
Hong Kong	696	821	974	2711	1
China	1667	1889	1716	2679	1
Alemania	1125	1193	1350	1557	1
Japón	1186	1153	1140	1488	1
Noruega	1693	2575	2231	1483	1
Francia	1136	1010	821	1010	0
Italia	369	382	424	998	0
<i>Subtotal</i>	<i>188 090</i>	<i>175 335</i>	<i>156 907</i>	<i>221 872</i>	<i>94</i>
<b>Total (todos los países)</b>	<b>198 767</b>	<b>188 706</b>	<b>168 183</b>	<b>235 457</b>	<b>100</b>

FUENTE: Statistics Canada y U. S. Census Bureau (2006-2015).

### *Relación comercial Ontario-México*

Como hemos observado, México está entre los principales socios comerciales de Ontario, como destino para sus exportaciones y también como origen de sus importaciones. Kukucha (2008) señala que el volumen del comercio entre Ontario y México ha aumentado en la era posterior al TLCAN, aunque este Tratado no ha contribuido a diversificar significativamente el perfil exportador de la provincia. De hecho, el único sector que ha exportado sus productos a México de manera consistente desde 1993 es el de autopartes, el cual se incrementó entre 1999 y 2001, de aproximadamente 250 millones de dólares canadienses a más de 400 millones. Otras áreas de comercio que ya existían antes del TLCAN incluyen: ejes de transmisión, partes de motor, cajas de moldeo, leche y plástico sintético. Entre los sectores que experimentaron una expansión moderada se encuentran: asientos, vehículos de motor (desde 1999) y computadoras. Las mercancías que México envía a Ontario son más diversificadas, aunque en niveles menos significativos: alcanzaron los 2500 millones de dólares canadienses en 2002. El producto de exportación mexicano más importante hacia esa entidad de Canadá fueron las autopartes, que casi llegaron a la cifra de 450 millones en 2001 (Kukucha, 2008).

El comercio entre Ontario y México ascendió a más de 22 000 millones en 2014, un aumento del 26 por ciento respecto del 2010. La República Mexicana ocupa la tercera posición como destino de las exportaciones de esta provincia canadiense y es el tercer país desde donde provienen sus importaciones. Ontario inauguró un centro de *marketing* internacional en la Ciudad de México en 2008 (Gobierno de Ontario, 2015). En suma, Ontario es el principal socio comercial de México entre las entidades subnacionales canadienses, relación que se ha acentuado durante el periodo del TLCAN, sobre todo a partir de 2005.

### QUEBEC

La economía de Quebec está altamente industrializada y diversificada. Esta provincia cuenta con abundantes recursos naturales y energéticos, una agricultura muy desarrollada, así como con sectores de manufactura y de servicios. La dinámica empresarial ha aprovechado este potencial económico y produce una

amplia variedad de productos de alta calidad para exportación, como equipos de control de tráfico aéreo, *software*, trenes subterráneos, helicópteros, discos compactos, purificadores de agua y juguetes. Su capital comercial, Montreal, ha desarrollado industrias competitivas en los campos espacial y aeronáutico, farmacéutico, de telecomunicaciones, de energía y de transporte.

Quebec exporta el 40 por ciento de su producción total, principalmente de las industrias forestal (impresión, madera y papel); minera (aluminio, hierro y oro), y de equipos de transporte y manufacturas. Otros rubros en los que más exporta son: electricidad, ingeniería, productos electrónicos y equipo de telecomunicaciones. Sus exportaciones internacionales representan el 20 por ciento de su producto interno bruto (International Business Publications, 2015).

Las exportaciones de la entidad se dirigen de manera preponderante a Estados Unidos. En 1993 exportó 27 000 millones de dólares canadienses a ese país, y para 2005 la cifra superó los 57 000 millones. Su segundo mayor socio comercial es Reino Unido, que recibió exportaciones de alrededor de dos mil millones de dólares en 2000. Asimismo, también es el segundo país desde donde se originan sus importaciones; de hecho, las provenientes de Noruega, Alemania, Italia, Francia, Argelia y China han aumentado desde 1992. En general, Quebec depende del petróleo crudo, el principal producto que importa de Reino Unido, México, Argelia y Noruega. La entidad tiende a exportar mercancías en una serie de sectores en los que también realiza significativas importaciones. Un ejemplo son las piezas de aviones y helicópteros que vienen del Reino Unido, que suman cerca de quinientos millones de dólares canadienses. Otros productos relacionados incluyen turborreactores y turbopropulsores, vehículos de pasajeros y placas de circuito (Kukucha, 2008: 17). El auge de las exportaciones de aviones y helicópteros, entre otros componentes de la industria aeronáutica, se debe a la relevancia que ha adquirido la empresa Bombardier en el ramo.

Bombardier es una de las principales empresas fabricantes de aviones y trenes a nivel mundial; cuenta con poco más de 65 000 empleados (28 500 en aeronáutica y 37 000 en transporte ferroviario). Su objetivo principal se concentra en ofrecer “un transporte más eficiente, sostenible y confortable” (Bombardier, 2017) y está presente no sólo en América del Norte, sino en otras regiones del mundo. Tiene sus oficinas centrales en Montreal; en 2016 obtuvo ingresos por poco más de 16 000 millones de dólares canadienses. Cuenta con liderazgo en los mercados globales: diseña, fabrica y respalda

productos innovadores para los mercados de la aviación comercial, especializada y de negocios. En cuanto al transporte, Bombardier tiene presencia en más de veintiocho países, donde cuenta con sesenta plantas de producción, y es uno de los líderes mundiales en la industria ferroviaria. En esta rama, los servicios que ofrece incluyen desde trenes completos, planes de mantenimiento, sistemas y señalización. La empresa ha instalado más de cien mil vagones y locomotoras en todo el orbe (Bombardier, 2017); por ejemplo, ha fabricado los vagones del metro de la Ciudad de México y de otros países de América Latina y Europa. En 2010, instaló una planta manufacturera en el estado mexicano de Querétaro (Marketwire, 2010).

Las exportaciones de Quebec experimentaron cambios significativos respecto de los países destinatarios en el periodo 2000-2015. En 2000, Estados Unidos ocupaba el primer lugar, concentrando más del 80 por ciento. Reino Unido y Alemania alcanzaron el segundo y tercer puestos, respectivamente, aunque ambos con un porcentaje menor al 3 por ciento en este rubro. Hacia 2015, la Unión Americana mantenía esa posición, a pesar de que su participación se redujo significativamente respecto de quince años antes. A partir del 2005, China y Francia aumentaron su importancia para el sector exportador de Quebec. Además, para entonces México ya se encontraba dentro de los primeros cinco países receptores de bienes y servicios provenientes de esta provincia.

En el periodo que se analiza, las exportaciones de Quebec a territorio estadounidense se redujeron el 6 por ciento. En 2000, la entidad exportó a ese país poco más de 62 456 millones de dólares canadienses, y en 2015 la cifra disminuyó a 58 847 millones. Esta contracción fue relativamente menor, en comparación con la acontecida en el lapso 2006-2010, cuando descendieron un 29 por ciento, principalmente debido a la crisis financiera de Estados Unidos de 2008. En este sentido, podemos identificar una tendencia de declive en el flujo exportador quebequense hacia la Unión Americana, así como un aumento del mismo hacia los países asiáticos en el siglo XXI.

Por otro lado, a pesar de que los países asiáticos no tenían una importante relación comercial con Quebec, a partir del 2000 las exportaciones de esta provincia se incrementaron a destinos como Japón y China, y a partir del 2010 Corea del Sur se ubicó como uno de los socios más importantes de la entidad, al colocarse entre sus diez principales receptores de bienes y servicios.

Como hemos descrito, a pesar de la tendencia señalada, Estados Unidos continuó como el principal destinatario de los productos de exportación



quebequenses. En 2016, todavía representaron el 73 por ciento (57 100 millones de dólares canadienses) del total de las exportaciones de la provincia. El resto estuvieron dirigidas a países asiáticos, que significaron el 9 por ciento (7100 millones); a Europa, que concentró el 13 por ciento (10 000 millones); hacia América Latina (2900 millones), así como a África y Medio Oriente (1500 millones de dólares canadienses), los cuales representaron el 4 y el 2 por ciento, respectivamente (Asia Pacific Foundation of Canada, 2017). Quebec ha tenido una presencia en Asia que data de hace varias décadas; abrió su primera oficina comercial en Japón en 1973. Durante los años subsecuentes, ha forjado vínculos sustanciales con muchos países asiáticos, y sigue aumentando cada vez más sus relaciones comerciales con esta parte del mundo, las cuales han crecido 235 por ciento desde el año 2000. Cabe mencionar que el 36 por ciento de sus exportaciones a este continente se dirigen a China (Asia Pacific Foundation of Canada, 2017).

CUADRO 3  
EXPORTACIONES DE QUEBEC A DIVERSOS PAÍSES, 2000-2015  
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	2000	2005	2008	2010	2015	2015 (%)
Estados Unidos	63 459	57 469	51 009	40 206	59 468	72.5
China	318	s. d.	1003	1677	2670	3.3
Francia	836	992	1325	1129	1541	1.9
Reino Unido	2163	1471	1818	2021	1443	1.8
México	s. d.	327	940	790	1330	1.6
Alemania	1173	877	1441	1256	1162	1.4
Japón	s. d.	1178	866	799	1113	1.4
Países Bajos	587	s. d.	1262	1030	1042	1.3
Malta	s. d.	s. d.	2	97	945	1.2
Corea del Sur	s. d.	s. d.	305	292	657	0.8
<i>Subtotal</i>	68 536	s. d.	59 976	49 301	71 375	87.0
<b>Total</b>	<b>74 119</b>	<b>71 025</b>	<b>70 759</b>	<b>59 200</b>	<b>82 061</b>	<b>100.0</b>

FUENTES: Datos de 2000 y 2005, Institut de la Statistique du Québec (2003; 2006; 2010; 2011). Datos de 2008-2015: Statistics Canada y U. S. Census Bureau (2006-2015).  
s. d. Sin datos.

El principal dilema de las provincias canadienses es que dependen en gran medida de su comercio con Estados Unidos, por lo cual actualmente ex-

ploran otras opciones en países asiáticos. A pesar de que el porcentaje de sus exportaciones a la Unión Americana se ha reducido en el siglo XXI, y de que ha aumentado su intensidad comercial con varias naciones de Asia, todavía su nivel de dependencia respecto de su vecino del sur es muy significativo.

*Exportaciones de Quebec a Estados Unidos  
por estado, 2000-2015*

Nueva York es el principal destino para las exportaciones de Quebec, las cuales se incrementaron de 5000 millones de dólares canadienses en 1994 a casi 8000 millones en 2006. Esta provincia ha expandido su comercio con algunas otras entidades de Estados Unidos durante la última década, entre las cuales se encuentran Pensilvania, Ohio y Texas (Kukucha, 2008).

Las exportaciones de aluminio han sido dominantes en la relación comercial Quebec-Nueva York desde 1993, con un monto superior a los 1200 millones de dólares canadienses en 2006. Otros sectores clave incluyen el alambre de cobre, la energía eléctrica y el papel periódico. En el comercio con Pensilvania y Ohio también predomina el aluminio, mientras que el principal producto de exportación a Vermont lo constituyen las placas de circuitos; este último flujo comercial se redujo de 2600 millones de dólares canadienses en 1997 a únicamente mil millones en 2006. Las mercancías enviadas a Texas, que ascendieron a 1200 millones de dólares canadienses en 2001, fueron de forma mayoritaria helicópteros, aviones y naves espaciales (Kukucha, 2008: 19).

A pesar del descenso en la dinámica exportadora quebequense hacia Estados Unidos en la última década, de todas formas este país recibió casi tres cuartas partes de sus exportaciones totales en 2015. Casi 40 por ciento se dirigieron a cinco estados: Nueva York (12 por ciento), Ohio (8), Texas (7), Pensilvania (6) y Vermont (5). En 2006, Nueva York ya concentraba el 14 por ciento, con alrededor de 8027 millones de dólares canadienses, con un ligero declive a 6876 millones en 2015.

En contraste, durante el mismo periodo (2006-2015), las exportaciones de Quebec a estados como Ohio y Texas aumentaron poco más del 50 por ciento; de igual manera, Pensilvania y Tennessee tuvieron un incremento en este rubro. En suma, como se advierte en el cuadro 4, en 2015 diez estados de la Unión Americana concentraban el 59 por ciento de las exportaciones quebe-

quenses a su país. Se trata de entidades geográficamente contiguas a Quebec, ubicadas en la región de los Grandes Lagos y en el noreste estadounidense. Esta tendencia de exportación a los mismos destinos se ha mantenido durante la última década.

CUADRO 4  
EXPORTACIONES DE QUEBEC A ESTADOS UNIDOS POR ESTADO, 2006-2015  
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

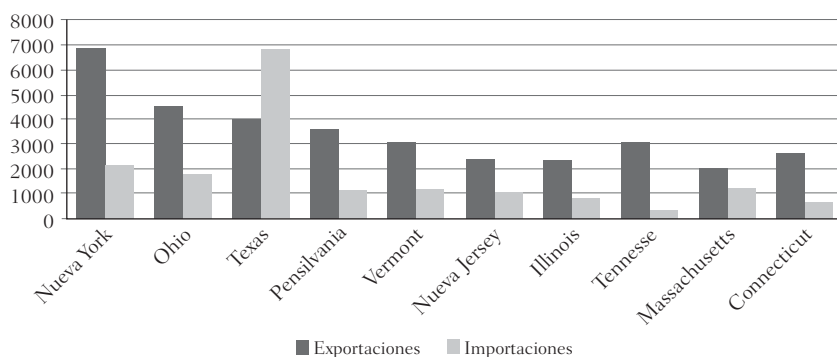
<i>País</i>	2006	2008	2010	2015
Nueva York	8027	6091	5321	6876
Ohio	2914	2590	2009	4537
Texas	2678	2544	2785	4040
Pensilvania	3454	3073	2805	3650
Vermont	2356	3201	2222	3086
Tennessee	2709	3149	2256	3085
Connecticut	2281	2315	1502	2634
Nueva Jersey	2331	2113	1831	2394
Illinois	3357	2636	1863	2354
<i>Subtotal</i>	31 939	30 267	24 407	34 763
<b>Total (a Estados Unidos)</b>	<b>55 726</b>	<b>49 924</b>	<b>39 829</b>	<b>58 847</b>

FUENTE: Statistics Canada y U.S. Census Bureau (2017).

Como se observa en la gráfica 2, las relaciones comerciales con los estados de Estados Unidos son, en la mayoría de los casos, superavitarias, si consideramos los datos de 2015. Por ejemplo, las exportaciones de la provincia superan a las importaciones con sus diez principales socios, excepto Texas. Para este último, las primeras (4040 millones de dólares canadienses) fueron inferiores a las segundas (6802 millones). En el caso de Nueva York, su principal socio subnacional en la Unión Americana, Quebec tuvo un amplio superávit: exportó 6876 millones de dólares canadienses e importó 2128 millones. En conjunto, para Ohio, Pensilvania, Vermont y Tennessee, estados que concentran mayoritariamente el resto de las exportaciones de Quebec, éstas superaron los 3000 millones de dólares canadienses, mientras que las importaciones registraron niveles por debajo de la mitad de aquéllas (gráfica 2).

Conviene resaltar que Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones de Quebec, país con el que registra un superávit en su relación comercial.

GRÁFICA 2  
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE QUEBEC  
A ESTADOS UNIDOS, POR ESTADO (2015)  
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)



FUENTE: Gobierno de Canadá (2017c).

### *Relación comercial México-Quebec*

En 2015, el comercio de bienes entre Quebec y México ascendió a poco más de 5300 millones de dólares canadienses. Durante el lapso 2011-2015, el comercio anual promedio tuvo un comportamiento positivo, con un crecimiento del 5 por ciento. En el último año de ese periodo, la actividad comercial entre ambos representó alrededor del 14 por ciento del intercambio total entre México y Canadá. Asimismo, el valor de la relación comercial (5333 millones) fue casi el mismo del que tuvo con el resto de Latinoamérica (5683 millones). En 2015, México fue el mayor socio comercial de Quebec en la región latinoamericana y el cuarto a nivel mundial, sólo detrás de Estados Unidos, China y Alemania. Además, alrededor de seiscientas compañías de esta entidad canadiense se han instalado en territorio mexicano (Gobierno de Quebec, 2017).

*Exportaciones de Quebec por productos, 2005-2015*

En términos de las exportaciones de Quebec a Estados Unidos, en el decenio 2005-2015 destacaron dos sectores: helicópteros y aviones, cuyo monto anual rebasa los seis mil millones de dólares canadienses, así como el aluminio en bruto, con tres mil millones. Les siguen otras áreas productivas, cuyos montos fluctúan de mil a dos mil millones, como madera, papel periódico, papel no estucado y cartón. Dos sectores: circuitos electrónicos integrados, y turborreactores y turbopropulsores, dominan las importaciones de Quebec provenientes de la Unión Americana. Al igual que las cifras de exportación, las de importación de la provincia se han mantenido relativamente constantes en la mayoría de los productos. El único descenso significativo se observó en tarjetas de circuitos. Como también sucede en Ontario, estas variaciones no representan un cambio de largo plazo en la política económica de la entidad (Kukucha, 2008: 18-19).

Las principales mercancías que Quebec exporta hacia otros países son principalmente aeronaves, aleaciones de aluminio, aviones, derivados del petróleo, cátodos de cobre refinado, papel periódico en rollo o en hojas, minerales y concentrados del hierro, energía eléctrica y madera. Destacan las aeronaves: en el decenio 2005-2015, sus exportaciones aumentaron un 68 por ciento, al escalar de 3332 millones de dólares canadienses a 5599 millones. Aunque el aluminio y los aceites de petróleo también incrementaron su participación en el total del flujo exportador de la entidad, estos productos representaron menos del 4 por ciento en el periodo.

## ALBERTA

Rica en recursos energéticos, Alberta posee más del 80 por ciento de las reservas de petróleo crudo convencional del país, más del 90 por ciento de su gas natural y prácticamente todas las reservas de petróleo derivado de arenas bituminosas. Los sectores petrolero y de gas natural han superado los retos de los precios inestables mediante la reducción de sus costos de operación.

Como ya se vio, Alberta está ubicada en el oeste de Canadá, y tiene una población de 4.2 millones de habitantes (en 2015). Es la cuarta provincia en términos demográficos y la más poblada en la región de las praderas. La

economía de Alberta es en sí misma una de las más fuertes del mundo, apoyada por su vigorosa industria petrolera, la tecnología y la agricultura. En 2013, su PIB per cápita fue de 84 390 dólares canadienses, el más alto de todas las provincias de Canadá (58 390 dólares en promedio), y superó a los de Estados Unidos, Noruega y Suiza. Para 2015, el PIB per cápita fue de 78 100 dólares canadienses y su PIB nominal de 326 433 millones.

El sector de procesamiento de alimentos y bebidas permanece como la industria manufacturera más importante de la entidad en términos de ventas y de empleo. Petroquímicos y plásticos, productos forestales, metales y maquinaria, así como refinerías se han convertido en historias de éxito al contribuir a sus esfuerzos de diversificación en los últimos años. Una creciente variedad de productos industriales —incluyendo equipo aeroespacial y de transporte, así como químicos— también se fabrican en la entidad (International Business Publications, 2015).

### *Exportaciones 2006-2015*

Aunque durante las dos últimas décadas el paisaje de la economía mundial ha cambiado significativamente, la dependencia de Alberta de sus exportaciones a Estados Unidos aún es muy alta. Por ejemplo, en 2012, alrededor del 87 por ciento se dirigieron hacia su vecino del sur. Dependier fuertemente de un solo socio comercial ha creado para la entidad la desagradable situación conocida como “burbuja de bitumen” (Kuznetzov, 2014: 138).<sup>16</sup>

Sus volúmenes de exportación hacia diversos países del mundo durante el periodo 2000-2015 tuvieron un crecimiento del 18 por ciento. En 2006, la Unión Americana ocupaba el primer lugar, concentrando casi el 90 por ciento. Para 2015, este porcentaje se redujo ligeramente, al 87 por ciento. Asimismo, China, Japón, México y Corea del Sur son los siguientes cuatro socios comerciales para sus exportaciones, aunque éstas representaron en conjunto menos del 10 por ciento del total. Se puede advertir una distribución geográfica diversa en su estrategia de comercio exterior, orientada en gran medida al mercado asiático, a diferencia de Quebec y Ontario. México también destaca

<sup>16</sup> La “burbuja de bitumen” se refiere al tipo de petróleo que exporta Alberta, el cual se extrae de las arenas bituminosas; esta clase de crudo se compra a precios más baratos en Estados Unidos, lo que resulta desfavorable para la provincia (Kuznetzov, 2014).

entre los cinco principales destinos de sus exportaciones con alrededor de mil millones de dólares canadienses (1 por ciento). En síntesis, en 2015 el 93 por ciento de las exportaciones totales se concentraron en cinco países: Estados Unidos, China, Japón, México y Corea del Sur. El primero de ellos supera de manera notable a los otros países que le siguen en la lista (cuadro 5).

CUADRO 5  
EXPORTACIONES DE ALBERTA A DIVERSOS PAÍSES, 2006-2015  
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

	2006	2008	2010	2015	2015 (%)
Estados Unidos	69 452	96 687	68 273	80 558	87
China	2194	3140	2916	3379	4
Japón	1303	2039	1475	1613	2
México	630	1112	760	1011	1
Corea del Sur	438	526	550	517	1
Países Bajos	315	359	441	397	0
Emiratos Árabes Unidos	161	249	216	333	0
Indonesia	177	329	149	257	0
Australia	189	451	293	231	0
Reino Unido	302	255	183	227	0
<i>Subtotal</i>	<i>75 161</i>	<i>105 147</i>	<i>75 256</i>	<i>88 523</i>	<i>95</i>
<b>Total</b>	<b>79 003</b>	<b>110 915</b>	<b>79 333</b>	<b>92 976</b>	<b>100</b>

FUENTE: Statistics Canada y U. S. Census Bureau (2017).

### *Exportaciones a Estados Unidos, por estado, 2006-2015*

Alberta ha emprendido una estrategia de diversificación de mercados que consiste en la búsqueda de un mejor acceso para sus empresas a las economías emergentes del mundo, principalmente China e India, con el objetivo de disminuir la dependencia del mercado estadounidense. No obstante, Estados Unidos todavía desempeña el papel principal en este rubro debido a una serie de factores, entre ellos:

- La proximidad geográfica.
- Arreglos específicos geoeconómicos (Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, el cual fue posteriormente reemplazado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte).
- Las circunstancias geopolíticas de la guerra fría (la bipolaridad del mundo que existió hasta principios de los noventa limitó significativamente la elección de sus socios internacionales) (Kuznetsov, 2014: 137).

En materia de comercio exterior, en 2006 esta provincia exportó hacia Estados Unidos poco más de 68 881 millones de dólares canadienses, y para 2015 la cifra aumentó a 80 213 millones. A diferencia de otras entidades de Canadá, las exportaciones de Alberta a la Unión Americana se redujeron tan sólo 1 por ciento como consecuencia de la crisis financiera de 2008, y posteriormente se recuperaron.

Por otro lado, desde un enfoque subnacional, las principales entidades de Estados Unidos que concentraban la mayoría (63 por ciento) del comercio de exportación de Alberta en 2015 fueron Illinois (33 por ciento), Washington (10), Texas (8), Michigan (6) y Minesota (6); esos estados se ubican casi todos en regiones relativamente cercanas, excepto Texas, el más lejano al sur del país.

En 2006, Illinois ya concentraba el 20 por ciento de las exportaciones de esta entidad, con alrededor de 13 618 millones de dólares canadienses, cifra que se ha incrementado progresivamente; en 2008 y 2010 ya se dirigía a ese estado de la Unión Americana el 28 por ciento del total. Durante el periodo 2006-2010 el crecimiento fue notable debido, sobre todo, al auge de las ventas internacionales de petróleo bituminoso.

Se puede constatar que en el periodo 2006-2015, las exportaciones de Alberta a entidades como Michigan y Minesota aumentaron 142 y 115 por ciento, respectivamente; de igual manera, Oklahoma experimentó un incremento significativo en este rubro; en 2006, los envíos comerciales de Alberta a ese estado representaban 283 millones de dólares canadienses; para 2015 la cifra se incrementó a 4265 millones. En suma, como lo podemos apreciar en el cuadro 6, diez estados de la Unión Americana concentraron el 80 por ciento del comercio de exportación de la entidad en 2015.



CUADRO 6  
EXPORTACIONES DE ALBERTA A ESTADOS UNIDOS, POR ESTADO, 2006-2015  
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

<i>Estado</i>	2006	2008	2010	2015
Illinois	13 618	26 536	19 379	26 200
Washington	8256	10 970	8003	7810
Texas	2739	3247	2699	6629
Michigan	2303	6044	4342	4953
Minesota	5880	9259	4562	4733
Oklahoma	283	401	620	4265
Ohio	4873	5635	5010	3130
Nueva York	7379	8316	3955	2834
Colorado	1434	2117	2761	2759
Montana	2222	2917	2033	2051
<i>Subtotal</i>	48 987	75 442	53 364	65 364
<b>Total Estados Unidos</b>	<b>79 003</b>	<b>110 915</b>	<b>79 333</b>	<b>92 976</b>

FUENTE: Statistics Canada y U. S. Census Bureau (2017).

Si consideramos lo anterior, podemos subrayar que el estado de Illinois fue el segundo socio comercial, y el tercer destino de las exportaciones canadienses en general a Estados Unidos durante 2016, que representaron en conjunto 36 000 millones de dólares canadienses para dicha entidad, o el 9.2 por ciento del total. El principal producto exportado a Illinois en ese año fue el petróleo crudo, que representó más de la mitad de las exportaciones canadienses al estado. Illinois también es un destino importante para el petróleo bituminoso proveniente de Alberta, ya que cuenta con muchas refinerías equipadas para procesarlo.

Asimismo, del total de las importaciones canadienses de Estados Unidos, Illinois se ubicó en el tercer lugar, con el 6.6 por ciento, por lo que se trata de una importante fuente de mercancías para Canadá. Uno de los principales productos importados en 2016 fueron las sustancias diluyentes para el bitumen crudo, que significaron 16.7 por ciento de las compras de Canadá a Illinois (Statistics Canada, 2017).

La producción de petróleo crudo bituminoso en Alberta se dirige principalmente a las exportaciones más que a satisfacer la demanda interna, debido

a una importante interconexión por medio de oleoductos entre dicha provincia y algunas regiones de Estados Unidos, en forma destacada Illinois. El monto de las ventas de crudo a este estado se ha reducido desde 2014 por la caída de los precios del petróleo. Como se ha visto, Illinois también es uno de los principales proveedores de las importaciones de Alberta, con el 16 por ciento del total, seguido de Texas (10 por ciento), California (6) y Washington (5).

### *Exportaciones por producto, 2006-2015*

La producción de petróleo crudo, y de gas natural y sus derivados, se concentra principalmente en Alberta. Por ende, el comercio internacional canadiense depende significativamente de las industrias petrolera y gasera de la provincia. De acuerdo con el artículo 92A del Acta de la Norteamérica Británica (British North American Act, 1867), el cual forma parte principal de la Constitución de Canadá, la gestión de los recursos naturales no renovables pertenece principalmente a la jurisdicción provincial (Kutznetsov, 2014: 126).

En 2015, el valor de las exportaciones de mercancías de Alberta se redujo un 24 por ciento respecto de 2014. Este declive se originó justamente por la caída de los precios del petróleo y del gas, que fue del 38 por ciento en 2015. Las exportaciones de Alberta representaron el 19 por ciento del total de las canadienses de ese año, un porcentaje menor comparado con el año inmediato anterior, cuando la participación fue del 25 por ciento.

En consecuencia, el comercio de exportación de la entidad creció sólo un 21 por ciento entre 2005 y 2015, aunque si se considera el decenio 2004-2014, éste aumentó un 91 por ciento. Las exportaciones del resto de Canadá (excluyendo a Alberta) aumentaron un 17 por ciento en el periodo 2005-2015. Aunque el valor de las ventas internacionales de crudo cayó abruptamente en 2015, la mayor parte del crecimiento de las exportaciones durante esos diez años se debió a un aumento del 114 por ciento en las correspondientes a minería, petróleo y gas. El valor del petróleo crudo, que representa más de la mitad de las exportaciones de Alberta, se incrementó en un 154 por ciento debido a un ascenso del 132 por ciento en sus volúmenes de producción entre 2005 y 2015.

Si bien el gas natural fue el mayor producto de exportación en 2005, los ingresos por sus ventas al exterior se redujeron un 74 por ciento entre 2005 y 2015, ya que el volumen y los precios cayeron en un 31 y un 63 por ciento,

respectivamente. Las exportaciones manufactureras crecieron un 21 por ciento en el mismo lapso, y el sector agrícola fue el líder con un crecimiento del 158 por ciento (Gobierno de Alberta, 2016b).

Entre las mercancías exportadas por la entidad destacan los aceites crudos de petróleo y los aceites obtenidos a partir de minerales bituminosos; en 2005 ambas categorías representaron alrededor de un tercio de las exportaciones de la provincia, seguidas por el gas natural y por los polímeros de etileno en formas primarias. En el periodo 2006-2015, los envíos de los dos tipos de aceite aumentaron un 160 por ciento, con un monto que escaló de 20 170 millones a 52 387 millones de dólares canadienses (Gobierno de Alberta, 2016b).

### *Relación comercial Alberta-México*

Alberta y México protagonizan una sólida relación comercial. Las exportaciones de la primera al segundo han aumentado en casi 1200 por ciento desde 1993, un año previo al inicio del TLCAN. Como ya se señaló, México es el cuarto mercado para los productos de esta provincia canadiense. Además, su comercio bilateral ascendió a aproximadamente 2356 millones dólares canadienses en 2015: Alberta exportó a México poco más de mil millones en mercancías, mientras que le importó bienes por 1356 millones. Entre lo exportado por Alberta a México destaca: semillas de aceite (principalmente canola), plásticos, carne (sobre todo de res), trigo y maltas (Gobierno de Alberta, 2017c).

### *Relación comercial Alberta-países asiáticos*

En 2012, Alberta estableció un Consejo Asesor en Asia, con el objetivo de proporcionar asesoría y recomendaciones a su gobierno sobre cómo expandir las oportunidades en ese continente. En 2013, el gobierno provincial puso en marcha la “Estrategia Internacional de Alberta”, la cual establece que en el pasado el éxito económico de la provincia estuvo vinculado a su comercio con el resto de Canadá y con Estados Unidos, pero que en el futuro, con el propósito de generar crecimiento económico para la entidad y de atraer inversiones, se requiere acceder a nuevos mercados, como los de Asia (Asia Pacific Foundation of Canada, 2017). Esta entidad subnacional identifica a China, Hong Kong, Taiwán, Japón, Corea del Sur, India, Tailandia, Indone-

sia, Australia y Singapur como los mercados prioritarios para el comercio y la inversión, y reconoce el rol actual de China como su segundo socio comercial más importante después de Estados Unidos. La estrategia internacional aludida trasciende el comercio y la inversión, razón por la cual establece la necesidad de ampliar la reputación de la entidad en áreas como agricultura, silvicultura, educación, cultura e innovación (Asia Pacific Foundation of Canada, 2017).

### COLUMBIA BRITÁNICA

La economía de Columbia Británica se basa en sus enormes recursos naturales, principalmente en sus vastas zonas boscosas, las cuales cubren el 56 por ciento de su superficie. Los árboles coníferos de estos bosques se convierten en madera, papel de impresión, pulpa y otros productos de celulosa y tablillas; de ellos se obtiene cerca de la mitad de la madera blanda de Canadá. El turismo es el siguiente sector económico más importante de la entidad. Cada año, cerca de quince millones de personas la visitan. La minería es el tercero, con el cobre, el oro y el zinc como sus principales metales. Los recursos más valiosos, no obstante, son el carbón, el petróleo y el gas natural. La agricultura, la ganadería y la pesca, especialmente la del salmón, son otras áreas clave de la economía de Columbia Británica, cuyo ganado lechero se encuentra entre los más productivos del país (International Business Publications, 2015).

Su manufactura se basa de manera muy importante en los recursos naturales, aunque se encuentra inmersa en un proceso de diversificación originado por sus industrias de alta tecnología y computarizadas, relacionadas con las telecomunicaciones y los sectores aeroespacial y subacuático. La entidad tiene el sector de exportación más balanceado de todas las provincias canadienses, con Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y los países del Pacífico como sus principales socios comerciales (International Business Publications, 2015).

### *Exportaciones de Columbia Británica*

Comparada con las otras provincias canadienses, Columbia Británica ha sido durante mucho tiempo la menos dependiente, en términos comerciales, de

Estados Unidos, lo cual no impidió que sus exportaciones a su vecino del sur crecieran considerablemente; de 1995 a 2005, el monto se incrementó de 14 500 millones a poco más de 23 000 millones de dólares canadienses (Kukucha, 2008: 21). En el periodo 2006-2010, la dinámica exportadora de la entidad (a todos los países) declinó notablemente, debido a la crisis financiera de 2008, aunque ya hacia 2015 se había recuperado e incluso superado su nivel previo. En ese último año, los principales países de destino para sus exportaciones fueron Estados Unidos (51.2 por ciento), China (16.6), Japón (10), Corea del Sur (5.1), India (1.7), Taiwán (1.6), Reino Unido (1.3) y Australia, Países Bajos y Alemania, cada uno con el 1 por ciento.

Casi una década antes, hacia 2006, la Unión Americana representaba el primer lugar como destino de sus exportaciones, pues concentraba alrededor del 61.2 por ciento. Le seguían Japón, China y Corea del Sur. En 2015, China tomaría el sitio de Japón como el segundo lugar. Estos cinco países se mantuvieron como los primeros destinos para la exportación de Columbia Británica en todo el periodo 2006-2015.

En ese mismo lapso, poco más de tres cuartas partes del comercio exportador de Columbia Británica se concentraron en tres naciones: Estados Unidos, China y Japón. Entre 2006 y 2010, como consecuencia de la crisis de 2008, las exportaciones a la Unión Americana disminuyeron 38 por ciento, y aunque volvieron a aumentar hacia 2015, no fue suficiente para recuperar el nivel de diez años atrás. En sentido contrario, China y Corea del Sur sí incrementaron su participación como socios comerciales de esta provincia en el mismo periodo, en el cual las ventas a estos dos países aumentaron en 154 y 38 por ciento, respectivamente.

En síntesis, las exportaciones de Columbia Británica a Estados Unidos se redujeron en los últimos años, y ya en 2015 representaron tan sólo el 51.2 por ciento. Aunque este país siguió como el principal destino para las exportaciones de esta provincia, el monto total disminuyó de 21 351 millones de dólares canadienses en 2006 a 18 740 millones en 2015, esto es, un descenso del 15 por ciento. En contraste, países como China, Japón, Corea del Sur, India y Taiwán empezaron a posicionarse como socios prioritarios para los bienes y servicios exportados por Columbia Británica, pues llegaron a concentrar el 35 por ciento de los mismos (cuadro 7).

CUADRO 7  
 EXPORTACIONES DE COLUMBIA BRITÁNICA A DIVERSOS PAÍSES, 2006-2015  
 (MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

<i>Países</i>	2006	2008	2010	2015	2015 (%)
Estados Unidos	21 351	17 587	13 252	18 740	51.2
China	1526	2024	3877	6087	16.6
Japón	4753	5048	4221	3662	10.0
Corea del Sur	1380	1985	1903	1870	5.1
India	349	169	143	626	1.7
Taiwán	535	605	498	570	1.6
Reino Unido	421	431	324	474	1.3
Australia	187	246	243	367	1.0
Países Bajos	386	486	455	302	0.8
Alemania	490	540	391	301	0.8
<i>Subtotal</i>	31 378	29 121	25 307	32 999	90.1
<b>Total (todos los países)</b>	<b>34 874</b>	<b>33 558</b>	<b>29 009</b>	<b>36 622</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Elaboración propia, con datos de Statistics Canada y U. S. Census Bureau (2017).

### *Exportaciones a Estados Unidos, por estado, 2006-2015*

Como lo hemos mencionado, aunque ha reducido su participación en los últimos años, Estados Unidos todavía es el principal socio comercial de Columbia Británica. El destino más importante para las exportaciones de la provincia canadiense en el nivel subnacional es el estado de Washington, seguido por California, Oregón, Texas e Illinois.

Su comercio con Washington aumentó después de que los envíos a Japón disminuyeron. Predominan los energéticos y la madera en sus exportaciones a Washington. En los últimos años, la provincia ha exportado constantemente alrededor de 2000 millones de dólares canadienses en petróleo licuado. Las ventas de madera oscilan entre los 400 y los 650 millones de dólares anuales. California es el segundo receptor de sus exportaciones en el mercado estadounidense, con cerca del 6 por ciento del flujo total. Las principales mercancías que recibe son papel periódico, tablero de madera, pescado congelado, madera

en bruto, así como papel no estucado y cartón, con ventas de entre cien y doscientos millones en 2005 (Kukucha, 2008: 22).

Aunque, en efecto, en las últimas dos décadas la Unión Americana ha ocupado el primer lugar en las exportaciones de Columbia Británica, aun así esta concentración es mucho menor comparada con las otras provincias. En 2015, las entidades estadounidenses que recibieron el 70 por ciento de su flujo exportador fueron Washington (28 por ciento), California (14), Oregón (6), Texas (6), Illinois (6), Pensilvania (3), Nueva York (2), Minesota (2), Indiana (2) y Ohio (2); es decir, alrededor de la mitad del comercio de la provincia con Estados Unidos se realiza en la región de la costa del Pacífico; esta relación se complementa con otras formas de cooperación entre la provincia y sus socios comerciales en esquemas como la Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER), como lo señalamos en el segundo capítulo.

CUADRO 8  
EXPORTACIONES DE COLUMBIA BRITÁNICA  
A ESTADOS UNIDOS, POR ESTADO, 2006-2015  
(MILLONES DE DÓLARES CANADIENSES)

<i>Estados</i>	2006	2008	2010	2015
Washington	5667	5483	3710	5147
California	2509	2349	1672	2556
Oregón	1350	847	604	1087
Texas	916	710	556	1036
Illinois	1860	1355	1263	1016
Pensilvania	330	375	320	466
Nueva York	402	334	355	455
Minesota	343	318	228	407
Indiana	429	286	299	385
Ohio	322	315	207	341
<i>Subtotal</i>	<i>14 128</i>	<i>12 372</i>	<i>9 214</i>	<i>12 896</i>
<b>Total Estados Unidos</b>	<b>20 910</b>	<b>17 121</b>	<b>13 093</b>	<b>18 472</b>

FUENTE: Statistics Canada y U. S. Census Bureau (2017).

Por otra parte, la dinámica exportadora a Estados Unidos se redujo para algunos estados durante el periodo 2006-2015; tales son los casos de Washing-

ton, que registró un descenso de 9 por ciento, Oregón (-19), Illinois (-45), e Indiana (-10). En términos absolutos, los flujos comerciales de Columbia Británica a su principal socio subnacional, Washington, se redujeron de 5667 a 5147 millones de dólares canadienses en este periodo. Por el contrario, California se mantuvo como uno de los principales socios, al incrementar su participación en las exportaciones de la provincia. Vale la pena destacar que aunque Pensilvania recibió tan sólo el 3 por ciento en 2015, esta cifra significó un aumento del 41 por ciento desde el inicio del periodo en análisis, en 2006, al pasar de 330 a 466 millones de dólares canadienses (cuadro 8). En conclusión, como lo señalamos, el monto total de las exportaciones de esta provincia a Estados Unidos decreció ligeramente en estos diez años.

### *Relación comercial Columbia Británica-México*

Existen pocas evidencias de que el TLCAN haya alterado en gran medida la relación comercial entre Columbia Británica y México. Este país ocupa el undécimo lugar entre los puntos de arribo de las exportaciones de la provincia; sólo tres sectores exportan a México un monto superior a los cincuenta millones de dólares canadienses: mineral de molibdeno, carbón y papel estraza sin recubrir. Ahora bien, en sentido contrario, la República Mexicana ocupa la quinta posición como lugar de origen de las importaciones de la entidad canadiense, con montos que han aumentado constantemente entre 2006 y 2015. Antes del TLCAN, la principal mercancía de importación de Columbia Británica de este país eran los vehículos de motor, cuyo monto declinó de ochenta millones de dólares canadienses en 2001 a sesenta millones en 2005. Otro importante producto que proviene de México es la pantalla de televisión, cuyas ventas ascendieron significativamente de alrededor de diez millones de dólares canadienses en 1993 a más de 180 millones para 2005 (Kukucha, 2008: 22).

### *Exportaciones de Columbia Británica por producto, 2005-2015*

Los recursos naturales predominan en el comercio con Estados Unidos. No es sorprendente que la exportación más importante sea la de madera, con un monto que oscila entre los tres y cinco mil millones de dólares canadienses entre 1993 y 2005. Las ventas de petróleo licuado de la provincia a la Unión



Americana alcanzaron un máximo de 3900 millones de dólares canadienses en 2005. La importación más constante de la entidad procedente de su vecino del sur son los vehículos de pasajeros, con transacciones anuales que han fluctuado entre los doscientos y los quinientos millones de dólares desde 1993 hasta 2005 (Kukucha, 2008).

Los principales productos que exporta hacia otros países son madera, carbón, minerales y concentrados de cobre, gas natural, energía eléctrica, zinc, aceites ligeros y salmón. Predomina la madera: en 2005 esta mercancía contribuyó con cerca del 18 por ciento a las exportaciones totales de la provincia, seguida por el carbón (8 por ciento) y los minerales (3). En el periodo 2006-2015, las ventas de madera disminuyeron un 8 por ciento, esto es, pasaron de 6272 millones en 2006 a 5793 millones de dólares canadienses en 2015. Por el contrario, el carbón y los minerales incrementaron su participación en ese mismo lapso.

### *Relaciones Columbia Británica-países asiáticos*

Por ser la provincia ubicada en el extremo oeste de Canadá, convirtiéndose por ello en la vía de acceso a Asia, Columbia Británica ha liderado al país en la construcción de relaciones con la región Asia Pacífico. Funcionarios del gobierno provincial la han visitado en numerosas ocasiones en años recientes, identificándola como una región prioritaria para la entidad en su propósito de reducir su dependencia comercial con Estados Unidos. En 2014, Columbia Británica exportó más a Asia que cualquier otra provincia. El total de dichas exportaciones representó el 29 por ciento del total de Canadá a ese continente. En 2007, la provincia se convirtió en la primera en implementar una estrategia en Asia. La Iniciativa Asia Pacífico subrayó la importancia de esta relación internacional para el futuro de la provincia, así como la necesidad de construirla sobre los fuertes vínculos económicos, culturales y personales ya existentes para apuntalar la prosperidad de Columbia Británica. La meta es incrementar el comercio, la inversión y la colaboración en áreas intensivas en conocimiento, principalmente con China, India, Japón, Corea del Sur y Asia del Sureste (Asia Pacific Foundation of Canada, 2017).

\* \* \*

En un entorno de globalización económica, apuntalado por el TLCAN, los gobiernos subestatales de América del Norte han fortalecido sus vínculos económicos, comerciales y productivos, aunque las tendencias y patrones difieren, como lo hemos podido constatar. Las actividades económicas de los estados subnacionales son diversas, y se especializan de acuerdo con los recursos naturales y, en general, en relación con sus ventajas comparativas. América del Norte representa un mosaico variado: la integración económica entre los tres países ha creado un panorama diverso, en donde algunas regiones han sido más favorecidas que otras. Aquellas que se han especializado en algunos sectores productivos han sido más exitosas; mientras que otras se han visto afectadas por factores como la relocalización de industrias y de cadenas productivas a otras zonas con mayores ventajas comparativas, y con menores costos de producción y salarios más bajos.

Asimismo, los gobiernos subnacionales han avanzado en sus agendas más allá de las fronteras, no sólo en Norteamérica, sino también con otras regiones del mundo. De la relación comercial entre Canadá y Estados Unidos dependen millones de empleos: nueve millones en Estados Unidos y 1.9 en Canadá. Aunque las provincias también dirigen sus exportaciones y reciben sus importaciones a y de países distantes en Asia y Europa, la mayor parte de su comercio se realiza con la Unión Americana.

Desde un enfoque subnacional, la mayoría de las exportaciones canadienses se concentra en el vecino del sur, lo cual es más visible en algunas provincias, como Alberta, Ontario y Quebec, que aún dependen del mercado estadounidense para colocar sus mercancías; la entidad menos dependiente es Columbia Británica, la cual exporta un porcentaje muy significativo a países asiáticos.

La importancia del comercio internacional para las provincias canadienses resulta evidente, debido a circunstancias como las barreras interprovinciales o por la integración económica y productiva con algunos estados de Estados Unidos, lo cual genera demanda de productos de ambas partes. Si tomamos en cuenta el nivel de la relación comercial como porcentaje del PIB provincial, entonces Ontario es la entidad que en mayor medida depende del comercio con la Unión Americana (49 por ciento de su PIB), seguido por Alberta (31), Quebec (23) y Columbia Británica (16).

De acuerdo con la dimensión de su PIB, Ontario es claramente la principal economía subnacional de Canadá. Sin embargo, esta provincia no se caracteriza por tener un alto nivel de relaciones internacionales. Por lo tanto, podemos afirmar que el tamaño de las economías no determina las actividades internacionales de las provincias canadienses. Como ya lo señalamos, la entidad que más destaca por sus relaciones paradiplomáticas es Quebec, aunque en términos del PIB subnacional sea la segunda economía de Canadá, después de Ontario.

Como vimos en este capítulo, las provincias destinan una proporción amplia de su producción a las exportaciones, para potencializar su desarrollo económico. Además, tienen una jurisdicción importante sobre sus recursos naturales. Este último factor es determinante, ya que se convierte en un aliciente para que participen en actividades internacionales.

Lo anterior refleja la alta dependencia de las economías provinciales en su comercio internacional con Estados Unidos, pero al mismo tiempo revela su enorme vulnerabilidad ante los cambios en las tendencias globales o ante las decisiones que tomen sus socios comerciales. Por ejemplo, si se modifica, como parece lo más factible, el marco en el que se han desarrollado sus relaciones comerciales con Estados Unidos y México. Ante tal amenaza, las provincias canadienses han empezado ya a explorar otros mercados, principalmente en países asiáticos y europeos. Aunque la actividad comercial internacional de las entidades subnacionales canadienses está todavía predominantemente concentrada en la Unión Americana, es posible observar que en lo que va del siglo XXI ha ocurrido una ligera disminución del porcentaje de las exportaciones a ese país y, al mismo tiempo, se produjo un aumento importante en el flujo exportador hacia las naciones asiáticas, principalmente China. Se podría pensar que esta tendencia se presentó en Columbia Británica por razones de ubicación geográfica, ya que le da al país una salida al Pacífico y le permite llegar a los mercados de Oriente, pero podemos comprobar que se ha desplegado también en Ontario, Quebec y Alberta; para todos estos gobiernos subestatales China figura entre sus primeros cinco socios comerciales, y en los casos de Alberta y Quebec es el segundo (tanto en exportaciones, como en importaciones), después de Estados Unidos; para Ontario, China es el quinto destino de sus exportaciones y la segunda fuente de sus importaciones.

Evidentemente, Canadá depende de Estados Unidos para la prosperidad de su comercio, de sus actividades productivas y para la generación de empleos,

pero aun así es clara la estrategia de las provincias canadienses de explorar y profundizar sus relaciones comerciales con los países asiáticos. Asimismo, el país es el destino principal de las exportaciones de treinta y cinco estados de la Unión Americana, razón por la que una eventual abrogación del TLCAN significaría la pérdida de millones de empleos, al tiempo que sectores productivos importantes, como el automotriz, el energético y el agrícola en Estados Unidos se verían altamente perjudicados en sus cadenas de suministro. Por otra parte, algunos de los estados subnacionales y de los sectores económicos que tienen una fuerte relación comercial y productiva con Canadá resistieron la política proteccionista de Donald Trump. A estos gobiernos subestatales y sectores productivos se han dirigido las actividades paradiplomáticas de las provincias canadienses, a través de sus *premiers*, para defender los beneficios del TLCAN, como también lo hizo el primer ministro Justin Trudeau.<sup>17</sup>

Debido a la enorme dependencia de las relaciones comerciales de Canadá con Estados Unidos se advierten efectos perniciosos ante un cambio significativo en el actual tratado comercial, mientras que la opción de redirigir el comercio exterior hacia otros países y regiones sólo es factible en el largo plazo. A Canadá y México les conviene que se mantenga dicho tratado, o uno muy similar; sin embargo, las presiones de Estados Unidos podrían incluso conducir a su terminación.

<sup>17</sup> Por ejemplo, Trudeau habló ante treinta y cinco gobernadores de Estados Unidos para defender el TLCAN, resaltando los beneficios del libre comercio para ambos países (Panetta, 2017).

## CONCLUSIONES

A lo largo de este libro hemos analizado las actividades paradiplomáticas que emprenden las entidades subnacionales de Canadá con sus contrapartes en Estados Unidos y México, así como su rol en las diversas formas de gobernanza; de igual manera, se examinaron las relaciones económicas internacionales preponderantes de las provincias canadienses. Se abordaron estas dinámicas desde diversas perspectivas académicas, utilizándose un enfoque interdisciplinario.

Las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales se efectúan de forma paralela a la diplomacia tradicional, que ejercen los gobiernos centrales, a la que rara vez contradicen. La mayoría de esas acciones subnacionales en el ámbito internacional se ubican dentro de sus atribuciones constitucionales, a partir de las cuales se establecen acuerdos y otros esquemas de cooperación, y se diseñan estrategias de acción.

Hemos podido constatar cómo el nivel más significativo de relaciones internacionales desde el plano subnacional ocurre principalmente entre entidades de Canadá y Estados Unidos. Lo anterior se explica por el alto grado de descentralización en ambos países, donde los gobiernos subnacionales gozan de amplias capacidades para formular políticas públicas y manejar el gasto gubernamental, especialmente los canadienses.

Es decir, si bien la globalización económica supone un contexto favorable para la internacionalización de los gobiernos subnacionales, los factores determinantes son el tipo de federalismo prevaleciente, así como el nivel de descentralización, que les brinda facultades para actuar en el ámbito internacional.

Las provincias canadienses recurren a la actividad internacional en un contexto económico regido por la globalización y el libre comercio, pero también en un ambiente político caracterizado por un federalismo altamente descentralizado. En consecuencia, poseen una variedad importante de capacidades

legales que las facultan para desempeñarse en el ámbito internacional. Además, los acuerdos de libre comercio con diversos países, como el TLCAN, y su adherencia a organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC) han impulsado su actividad más allá de sus fronteras, la cual ha experimentado un importante incremento mediante la instrumentación de oficinas en el extranjero y la firma de acuerdos de cooperación bilateral y regional con otros actores estatales y no estatales, en especial a partir de los ochenta del siglo xx.

El federalismo y la descentralización, según se confirmó a lo largo de la investigación, son los factores más significativos que explican el notable aumento de la paradiplomacia en los países de la región, particularmente de Canadá; no obstante, es preciso puntualizar al respecto. En este libro se demostró, a través de un análisis interdisciplinario, la innegable expansión de las actividades paradiplomáticas de las provincias canadienses en décadas recientes, aunque de manera más evidente a partir de la integración económica que propiciaron los tratados comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México en los ochenta y noventa del siglo xx. Como hemos visto, diversos factores contribuyen a explicar estas dinámicas en la región; sin embargo, se sugiere que el notable crecimiento de la paradiplomacia en América del Norte se debe, en gran medida, a variables domésticas enmarcadas en las instituciones y la forma de gobierno. Por ejemplo, estas dinámicas se presentan mayormente en Canadá, un país con una forma de gobierno caracterizada por un federalismo descentralizado, en el cual las entidades subnacionales ejercen una amplia gama de capacidades de política pública, lo que les permite desplegar una serie de actividades internacionales para promover sus intereses, su desarrollo económico y también su identidad.

Las provincias canadienses tienen un alto grado de legitimidad internacional, que no se les otorga a los gobiernos subfederales en otras federaciones, debido a la Constitución de Canadá y a decisiones previas del Comité Judicial del Consejo Privado (JCPC) y de la Suprema Corte de Canadá. En su mayoría, las instituciones del federalismo canadiense han respondido exitosamente a las presiones internacionales en esta área de política pública (Kukucha, 2015).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Desde la Ronda de Tokio del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) en 1973, los principios del federalismo ejecutivo fueron adoptados para aumentar las consultas entre ambos niveles del gobierno canadiense. Este proceso siguió su evolución en las subsecuentes rondas del GATT, y durante las negociaciones del TLCAN y del CUSFTA. Actualmente, Ottawa y las provincias

El gobierno federal debe consultar a las provincias antes de la negociación de tratados internacionales que afecten áreas que están bajo su jurisdicción; sin embargo, estos mecanismos no significan que la administración central reconozca la facultad de los gobiernos no centrales para tomar decisiones independientes en el ámbito internacional. Es cierto que los acuerdos adoptados por el gobierno central tienen que ser implementados por las entidades subnacionales y, en última instancia, pueden no llegar a aplicarse si éstas se oponen. Antes de 1961, Canadá había ratificado sólo dieciocho de los 111 convenios laborales de la Organización Internacional del Trabajo (oit) a los cuales se había adherido; respecto de las convenciones relativas a los derechos humanos, Canadá había ratificado sólo seis de dieciocho en 1969 (Paquin, 2010).

Derivado de lo anterior, a las provincias canadienses se les ha reconocido su derecho de realizar actividades internacionales y a participar en la toma de decisiones de los acuerdos que suscribe el gobierno central (Vengroff y Rich, 2006). Esto ha sido posible gracias a una serie de decisiones judiciales que han pavimentado el camino hacia una mayor participación en este ámbito de las provincias,<sup>2</sup> a pesar de la ambigüedad de la Constitución canadiense.

Desde la segunda mitad del siglo xx, como consecuencia de la ambigüedad jurídica mencionada y de sus facultades constitucionales en ciertas áreas, como educación, salud, trabajo, entre otras, las entidades canadienses han desplegado una amplia gama de actividades internacionales, y han participado en la toma de decisiones del gobierno federal en este ámbito, todo ello con el fin de promover sus intereses, aplicar ciertas políticas públicas, así como para preservar su identidad cultural.

En suma, resulta evidente que la acción paradiplomática de las provincias canadienses ha florecido en el marco de un federalismo descentralizado, lo que nos permite aseverar que esta forma de gobierno es significativa y ayudaría a explicar la intensidad reciente de la paradiplomacia no sólo en Canadá, sino también de otros actores subnacionales en diversos países.

La globalización, manifestada en América del Norte a través de la integración económica, ha sido también un factor primordial que ha estimulado

---

discuten el comercio internacional en reuniones regulares del Canada Trade (Ctrade) (Kukucha, 2015).

<sup>2</sup> En Canadá, la concreción de los tratados internacionales sigue dos pasos fundamentales (Paquin, 2010: 1) la concreción propiamente dicha del tratado, es decir, su negociación, firma y ratificación; 2) su implementación. La primera etapa corresponde exclusivamente al gobierno federal. La segunda pertenece tanto al federal como a los provinciales.

la intensificación de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en la región.

No obstante, podemos advertir que, aun cuando dicha integración económica es un aliciente para la internacionalización de los gobiernos locales, ésta se ha visto regulada por los límites que impone la forma de gobierno en el ámbito doméstico. Las limitaciones constitucionales de los estados subnacionales en Estados Unidos, y de manera más marcada en México, han restringido su internacionalización, mientras que en Canadá es más evidente la descentralización, lo que conduce a una mayor influencia internacional de las provincias.

La integración económica ha facilitado otras formas de cooperación en América del Norte a través de las acciones emprendidas por los gobiernos subnacionales. Lo anterior ha ocurrido debido a la fragmentación del poder del gobierno central, en especial en el manejo de la economía, lo que ha conducido al surgimiento de diversas fuentes de autoridad, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

A la luz de lo anterior, advertimos que el Estado-nación sigue vigente, pero en medio de un sistema internacional más complejo, con una mayor variedad de actores, entre los cuales se encuentran los gobiernos subnacionales, pero además se observa una multitud de capas de autoridad que se sobreponen; por ejemplo, las funciones de los gobiernos de los niveles local, regional, nacional e internacional, los cuales toman decisiones sobre diversas áreas que ya no son ajenas a los otros niveles, es decir, son complementarias, formándose de esta manera una gobernanza multinivel.

En algunos casos, advertimos que incluso cuando la influencia de los actores y gobiernos subnacionales en el ámbito internacional ha aumentado, el rol del Estado-nación es aún determinante. Por ejemplo, en ciertos temas, el gobierno central ha definido el curso de las acciones y es responsable de los resultados, aun cuando las provincias canadienses hayan realizado acuerdos con otros estados de la Unión Americana. En otras palabras, no podemos afirmar todavía que el rol del Estado-nación haya sido superado por los actores subnacionales. Se trata, como hemos señalado previamente, de una gobernanza en la que se toman decisiones conjuntas entre esta gran variedad de actores y los distintos niveles de gobierno.

Este libro se enfocó en el análisis pormenorizado de las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales, especialmente las provincias



canadienses, y sus relaciones con otras entidades subestatales y otros actores en Estados Unidos y México. Lo anterior nos sirvió para conocer sus diversas acciones paradiplomáticas.

Es evidente que las provincias canadienses han desarrollado un mayor nivel de paradiplomacia y le han asignado mayores recursos que sus contrapartes en Estados Unidos y México. Las actividades paradiplomáticas en Canadá fueron promovidas por Quebec desde el surgimiento del país en la segunda mitad del siglo XIX, aunque recientemente estas dinámicas han sido impulsadas también por otras entidades, como Alberta, Ontario y, en menor medida, Columbia Británica.

Como se pudo apreciar en el segundo capítulo, una gran parte de sus actividades paradiplomáticas se desarrolla a través de esquemas de cooperación transfronteriza, con los estados vecinos de Estados Unidos. Estas actividades se ubican dentro de lo que podríamos identificar como paradiplomacia transfronteriza, muy similar a la definición de Duchacek (1990) de paradiplomacia transregional. Algunos estados subnacionales en México, en especial la Ciudad de México, Jalisco, Sonora, Nuevo León y Guanajuato, han desarrollado numerosas actividades internacionales para promover sus intereses no sólo con las entidades de Estados Unidos, sino también con las provincias de Canadá.

*Paradiplomacia transfronteriza.* Existe una red muy importante de relaciones entre las provincias canadienses y los estados de Estados Unidos, principalmente en las regiones fronterizas. Son, al menos, seis los esquemas de cooperación entre los gobiernos subnacionales de Canadá y de la Unión Americana, los cuales se han institucionalizado en forma de conferencias, foros y alianzas, que se reúnen de manera periódica para tomar decisiones de política pública.

Las provincias han sido muy activas a través de su participación en los esquemas de cooperación regional transnacionales que se han concretado, como la Conferencia de Gobernadores y *Premiers* de los Grandes Lagos y San Lorenzo (CGLSLGP); la Conferencia de Gobernadores de Nueva Inglaterra y *Premiers* del Este de Canadá (NEG-ECP); la Alianza entre los Estados del Sureste de Estados Unidos y las Provincias Canadienses (SEUS-CP); la Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER); la Conferencia de *Premiers* de Occidente y la Asociación de Gobernadores de Occidente (WPC-WGA), así como también el Consejo de Gobernadores Estatales y la Conferencia Regional del Este (CSG-ERC), entre otras (véase el segundo capítulo). Lo notable de estas orga-

nizaciones regionales es que no sólo se integran por los gobiernos subnacionales (gobernadores y *premiers*) de la región, sino también por una serie de actores del sector privado, entre ellos líderes empresariales e industriales, así como por una red de dirigentes del sector público y de la comunidad académica, quienes participan en la toma de decisiones. De igual manera, se advierte la influencia de organismos no gubernamentales en diversos temas, entre los cuales destacan el medio ambiente y el desarrollo sustentable. Asimismo, observamos que aunque la mayoría de estas instituciones regionales se creó antes del TLCAN, también es incuestionable que sus actividades se intensificaron a partir de su entrada en vigor.

Una de las conclusiones principales de esta investigación es que los gobiernos subnacionales contribuyen de manera significativa a la gobernanza de la región. Dentro de esta nueva gobernanza destacan estos espacios de cooperación internacional que en ocasiones se convierten en foros institucionales. De manera preponderante, estas organizaciones operan dentro del marco institucional y jurídico de sus atribuciones, y en la mayoría de los casos cuentan con el apoyo de sus gobiernos centrales.

*Paradiplomacia económica.* Diversos estados subnacionales han incrementado sus actividades internacionales con la finalidad de promover sus intereses en el exterior, principalmente la promoción de las exportaciones de los productos locales y la atracción de turismo e inversión. Las formas específicas más comunes en que se concretan las estrategias internacionales de estos gobiernos subestatales se concentran principalmente en el establecimiento de oficinas de representación en el extranjero, pero también incluyen misiones comerciales del gobierno provincial y de los líderes empresariales regionales. En este rubro, destacan los casos de Alberta, Columbia Británica y Ontario y, en menor medida, Quebec.

*Paradiplomacia ambiental.* Las provincias canadienses han desarrollado una agenda internacional para solucionar problemas globales que no están enfrentándose desde los gobiernos centrales: por ejemplo, las acciones en contra del cambio climático y otros asuntos del medio ambiente en la región; como hemos visto, las entidades subnacionales canadienses y estadounidenses han adoptado una postura diferente a la de sus gobiernos federales, con una agenda distinta que da prioridad a acciones en favor del medio ambiente y de la

reducción de gases contaminantes en la región. Con tal propósito, estos gobiernos subnacionales han suscrito acuerdos de cooperación en áreas como medio ambiente y desarrollo sustentable. La relevancia de las acciones es crucial, ya que muchos de los dilemas locales se abordan en la actualidad en estos espacios transnacionales de cooperación entre estas unidades subestatales y actores no estatales de distintos países. En este tema destaca la participación de Quebec, Ontario y Columbia Británica, mientras que Alberta no se ha comprometido en acciones internacionales al respecto. La Iniciativa Climática de Occidente es un ejemplo de lo anterior.

*Protodiplomacia y paradiplomacia identitaria.* En algunos casos, los gobiernos subnacionales persiguen objetivos independientes de los centrales, especialmente aquellos que se consideran como una nación dentro de un Estado, como Quebec. La paradiplomacia identitaria (Nossal, Roussel y Paquin (2015) se refiere a las actividades internacionales que realiza una entidad subestatal con el objetivo de preservar su idioma, cultura e identidad. Al respecto se pueden mencionar, por ejemplo, las misiones y festivales culturales internacionales de Quebec. Este tipo de paradiplomacia se distingue de la protodiplomacia porque el gobierno subnacional no persigue la independencia política, sino defender y mantener su identidad cultural.

*Nivel de paradiplomacia.* Es claro que las provincias canadienses han desarrollado un mayor nivel de actividades internacionales que sus contrapartes en México y Estados Unidos. De igual manera, les asignan más recursos a estas tareas que sus pares en esos países. Las acciones paradiplomáticas en Canadá son más evidentes en el caso de Quebec ya desde hace varias décadas, aunque recientemente esta tendencia ha sido secundada por otras provincias, entre las que destacan Ontario, Alberta y Columbia Británica.

Las relaciones internacionales de las provincias canadienses han aumentado en las últimas décadas no sólo en América del Norte sino también en otras regiones. Éstas se enfocan no únicamente en temas económicos, sino además en asuntos de política pública, para resolver problemas propios de la región. Las entidades de Canadá han establecido acuerdos bilaterales y multilaterales con otros gobiernos subnacionales de Estados Unidos, México y otras latitudes, entre las que destacan los países asiáticos, hacia donde se han dirigido recientemente sus esfuerzos paradiplomáticos.

Se encontró que los niveles de interacción entre las provincias canadienses y las entidades de Estados Unidos son más significativos, como se observa en los distintos esquemas de cooperación aquí examinados. Además se estima que existen alrededor de quinientos acuerdos de este tipo, de los cuales una quinta parte está relacionada con diversos aspectos del medio ambiente. Las relaciones entre las provincias y las entidades subnacionales de México son menos abundantes y se reducen a alrededor de treinta acuerdos de cooperación y memorandos de entendimiento (véase el tercer capítulo). Un programa que destaca en la cooperación entre México y Canadá es el de Trabajadores Agrícolas Temporales; aunque su manejo no depende únicamente del ámbito subnacional, sino que existe una colaboración estrecha entre los gobiernos centrales y no centrales de ambas naciones.

A diferencia de Quebec, las actividades internacionales de Ontario, Alberta y Columbia Británica están más motivadas por sus intereses económicos. Mientras que el primer gobierno persigue mayormente una paradiplomacia identitaria, que promueva sus valores culturales, su idioma y su identidad en el extranjero, se advierte en las estrategias de política internacional de Alberta y Columbia Británica una tendencia a aumentar sus vínculos económicos con algunos países asiáticos, como se demuestra por el número de oficinas de representación y misiones comerciales que ambas han desplegado en Asia.

El análisis comparativo por provincia nos permite aseverar que Quebec es la más activa en las relaciones internacionales; así lo refleja su número de oficinas en el exterior, así como el presupuesto y el personal que destina a su operación. Además, destaca la participación quebequense en organizaciones transnacionales, integradas por gobiernos subnacionales, como la CGLSLGP, la NEG-ECP o la Iniciativa Climática de Occidente, entre otras. Ha firmado acuerdos de cooperación bilateral con estados como Nueva York, Vermont y California, entre varios más.

En México, destacan los convenios de cooperación interinstitucional de Quebec con Jalisco, Nuevo León, Guanajuato y Ciudad de México, por mencionar algunos. Además, se trata de la única provincia de Canadá que cuenta con sendas representaciones oficiales ante la UNESCO y la Francofonía. La estrategia internacional de la entidad muestra una conjunción de paradiplomacia identitaria y comercial. También ha sido una activa promotora de los tratados de libre comercio, como el CUSFTA y el TLCAN, al mismo tiempo que destina la mayor parte de sus exportaciones a Estados Unidos.

Por otra parte, Ontario tiene un destacado historial en asuntos internacionales. Durante los noventa del siglo xx, esta provincia decidió cerrar la mayoría de sus oficinas internacionales, aunque posteriormente reabrió algunas de las más importantes, trabajando coordinadamente con el gobierno federal. Sus representaciones en el exterior se encuentran dentro de los consulados y embajadas de Canadá. Su compromiso internacional se estableció en concordancia con su agenda doméstica, la cual incluye el crecimiento económico y la creación de empleos. Esta agenda se lleva a cabo principalmente a través de la promoción del comercio y de la inversión extranjera. Ontario es la provincia más importante de Canadá, si tomamos en cuenta su dimensión económica y su volumen poblacional. No obstante, se caracteriza por tener un bajo perfil en sus relaciones internacionales, a diferencia de Quebec y otras entidades que llevan a cabo con mucha mayor intensidad sus acciones paradiplomáticas. Ello no significa que no realice tareas en el ámbito internacional, tales como la creación y puesta en marcha de misiones internacionales, para promover su comercio exterior; además, es miembro de varias asociaciones transfronterizas de gobiernos subnacionales, entre ellas el CGLSLGP y la Iniciativa Climática de Occidente; asimismo, ha firmado acuerdos bilaterales con varios gobiernos nacionales y subnacionales.

Por su parte, Alberta también ha intensificado sus actividades en el extranjero en décadas recientes. La paradiplomacia de esta provincia se enfoca sobre todo en América del Norte y en los países asiáticos; en estos últimos es donde se ubican la mayoría de sus oficinas internacionales. Su propósito principal en la materia es forjar buenas relaciones con Estados Unidos, ya que a este país destina el 80 por ciento de sus exportaciones. La entidad ha sido persistente en sus intentos de influir en la posición negociadora de Ottawa sobre política energética, y tiene un especial interés en los temas importantes de la agenda estadounidense, como el petróleo; aunque también procura influir en asuntos como la liberalización del comercio y la agricultura.

En este sentido, resulta evidente su participación en las dos últimas décadas en el ámbito internacional. Las oficinas de Alberta en el exterior aumentaron de seis a doce. Lo anterior responde al interés de explorar nuevos mercados entre los países asiáticos, principalmente, aunque también tiene oficinas en Washington y en la Ciudad de México. La prosperidad de esta provincia depende prioritariamente de los ingresos por gas natural y por petróleo. Alberta posee alrededor del 13 por ciento de las reservas mundiales de este último; más

del 60 por ciento del petróleo de la provincia se exporta a Estados Unidos; asimismo, cuenta con empresas de energía en el ámbito internacional.

Por otro lado, las acciones de Columbia Británica en el ámbito internacional se han incrementado considerablemente en los últimos años. Un ímpetu mayor para el desarrollo de acuerdos internacionales se dio en 2007 con el lanzamiento de la Iniciativa Asia-Pacífico, cuyos objetivos fueron convertir a la provincia en la puerta de entrada al Pacífico para Canadá y, en general, para toda Norteamérica, así como expandir los negocios, la inversión y los vínculos educativos con esa región. Las relaciones paradiplomáticas con los estados de Estados Unidos son todavía muy importantes, aunque la entidad busca muy activamente una expansión comercial hacia los países asiáticos, a través de la costa del Pacífico. La provincia ha dirigido importantes esfuerzos paradiplomáticos para establecer vínculos con los estados vecinos en la región noroeste del Pacífico. Por ejemplo, con Washington y con Alaska, principalmente dentro de la organización conocida como Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER). También ha suscrito acuerdos de cooperación con los otros estados de la costa oeste estadounidense, como California y Oregón, en su mayoría sobre temas ambientales, de transporte y económicos.

La paradiplomacia de Columbia Británica se ha supeditado a los intereses mercantiles. Por ello, ha promovido misiones comerciales internacionales en tres continentes, coordinadas desde Vancouver. Su objetivo principal es promover sus exportaciones, las cuales han estado por encima del promedio nacional; en síntesis, se ha impulsado fundamentalmente una paradiplomacia económica. Aunque para Canadá el 75 por ciento de sus mercancías destinadas al comercio exterior se envía a Estados Unidos y menos del 10 por ciento se despacha a ciertos países asiáticos, en el caso de Columbia Británica los porcentajes son diferentes, ya que es la provincia que más exporta al continente asiático: casi la mitad de sus exportaciones se dirigen a Estados Unidos y el otro 50 por ciento se embarca a Asia.

*Paradiplomacia global.* Los gobiernos subnacionales en Norteamérica han avanzado en sus agendas más allá de las fronteras, vinculándose con otras regiones del mundo. Aunque las provincias dirigen sus exportaciones y reciben sus importaciones a y desde países distantes en Asia y Europa, la mayoría aún se vincula sobre todo con Estados Unidos. Canadá depende en gran medida del comercio con la Unión Americana, ya que la mayor parte

de sus exportaciones se dirige a ese país. Ahora bien, desde el plano subnacional la dependencia es más fuerte para Ontario; le siguen Alberta, Quebec y Columbia Británica; esta última es mucho menos dependiente en este rubro, ya que exporta un gran porcentaje de sus productos a países asiáticos.

La importancia del comercio internacional para las provincias canadienses es innegable, debido a factores como las barreras interprovinciales (Dávalos, 2005) y por la muy alta integración económica y productiva con algunas entidades de Estados Unidos, lo cual genera una amplia demanda de bienes y servicios de ambas partes.

Como se ha dicho, Ontario es claramente la principal economía subnacional de Canadá, si consideramos el tamaño de su PIB provincial. Sin embargo, esta provincia no se caracteriza por un alto nivel en sus relaciones paradiplomáticas. Por lo tanto, podemos afirmar que el peso de las economías no es el factor determinante para las actividades internacionales de las provincias canadienses. Por la intensidad de su paradiplomacia destaca el caso de Quebec, aunque en términos de PIB subnacional es la segunda economía más importante de Canadá.

Finalmente, las entidades subnacionales destinan una gran parte de su producción de bienes y servicios a las exportaciones, para estimular su desarrollo económico. Además, poseen el control y el manejo jurisdiccional sobre los recursos naturales. Este último hecho es de suma importancia, ya que se convierte en un aliciente para que participen en actividades internacionales, como en el caso de Alberta y sus amplios recursos energéticos vinculados a sus actividades económicas.

\* \* \*

Se puede advertir cómo las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales son variadas y responden a diferentes motivaciones, por lo que conviene en futuros estudios una mayor profundización sobre cada una de las formas que adopta la paradiplomacia. Identificamos al menos cuatro, a saber: económica, transfronteriza, ambiental y global. Una de las intenciones principales de este libro consiste en demostrar que la paradiplomacia es un fenómeno transversal que abarca diversas áreas, disciplinas y también que puede abordarse desde distintos enfoques teóricos. Se espera que este trabajo sirva

como aliciente para profundizar en la paradiplomacia a partir de los grandes problemas globales y regionales desde una perspectiva subnacional, como son el cambio climático, la migración, la seguridad y el desarrollo sustentable, entre otros. Al mismo tiempo, se recomienda ahondar en la globalización económica, también desde un plano subestatal. Esto es, observar el rol de los estados subnacionales en los vínculos comerciales, productivos, económicos, y en los de las cadenas globales de suministro, así como, justamente, detectar las tendencias de este tipo de redes. Otro aspecto para investigar a profundidad es el factor político como incentivo de las actividades internacionales, en particular el papel que desempeñan en ellas los gobernadores y *premiers* quienes, al tener motivaciones políticas específicas, las llevan a cabo con mayor intensidad. Finalmente, se advierte una preocupante escasez de información que permita evaluar los resultados de las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales; es decir, valorar cómo impactó en ellos la internacionalización y quiénes se beneficiaron. Se recomienda, por tanto, que los gobiernos no centrales reporten de manera más detallada sus programas, acciones y resultados, derivados de su involucramiento internacional.



## FUENTES

ABGRALL, JEAN-FRANÇOIS

2013 “The Regional Dynamics of Province-State Relations between Canada and the United States”, Policy Research Initiative. *Horizons* 7, no. 1: 50-54, en <<http://www.horizons.gc.ca/eng/content/feature-article-regional-dynamics-province-state-relations-canada-and-united-states#ref1>>.

ACKREN, MARIA

2014 “Greenlandic Paradiplomatic Relations”, en Lassi Heininen, ed., *Security and Sovereignty in the North Atlantic*. Londres: Palgrave Macmillan, 42-61.

ALDECOA, FRANCISCO y MICHAEL KEATING (eds.)

1999 *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres-Nueva York: Taylor & Francis.

ALLAN, JAMES P. y RICHARD VENGROFF

2012 “Paradiplomacy: States and Provinces in the Emerging Governance Structure of North America”, en Jeffrey McKelvey Ayres y Laura Macdonald, eds., *North America in Question: Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*. Toronto: University of Toronto Press.

ARMSTRONG, DAVID

2001 “The Evolution of International Society”, en John Baylis y Steve Smith, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 34-49.

## ASIA PACIFIC FOUNDATION OF CANADA

2017 “The Asia Factor”, en <<https://theasiafactor.ca/qc>>, consultada en enero de 2018.

## BABAD, MICHAEL

2017 “Why Donald Trump Would Never Build a Wall across Canada”. *The Globe and Mail*, 30 de enero.

## BANCO MUNDIAL

2017 *PIB a precios actuales*, en <[https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.cd?locations=ca&year\\_high\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.cd?locations=ca&year_high_desc=true)>, consultada el 1° de septiembre de 2017.

## BEVIR, MARK

2012 *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

## BICKERTON, JAMES y ALAIN G. GAGNON

2013 “Canada: Federal Adaptation and the Limits of Hybridity”, en John Loughlin, John Kincaid y Wilfried Swenden, eds., *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. Abingdon: Routledge, 172-189.

## BOMBARDIER

2017 “About US”, en <<http://www.bombardier.com/en/about-us.html>>, consultada en noviembre de 2017.

## BRITISH COLUMBIA GOVERNMENT

2016 “British Columbia Priorities Advanced during Pacific North West Economic Region Visit”, 5 de mayo, en <<https://news.gov.bc.ca/releases/2016IGR0007-000723>>, consultada en mayo de 2016.

## BRUNET-JAILLY, EMMANUEL

2013 “The Emergence of Cross-border Regions and Canadian-United States Relations”, en Mark Amen, Noah J. Toly, Patricia L. McCarney y Klaus Segbers, eds., *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*. Farnham, Reino Unido: Ashgate Publishing, Ltd.

BULL, HEDLEY

1977 *The Anarchical Society*. Londres: Macmillan.

BURGESS, MICHAEL

2006 *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres-Nueva York: Routledge.

CASTELLS, MANUEL

2002 “Local and Global: Cities in the Network Society”, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 93, no. 5: 548-558.

CGLSLGP (CONFERENCE OF GREAT LAKES AND  
ST. LAWRENCE GOVERNORS AND PREMIERS)

2016 <<http://www.cgslslgp.org>>, consultada en julio de 2016.

CHALOUX, ANNIE y STÉPHANE PAQUIN

2012 “Green Paradiplomacy in North America: Successes and Limits of the NEG-ECP”, en Hans Bruyninckx, Sander Happaerts y Karoline van den Brande, eds., *Sustainable Development and Subnational Governments: Policy-making and Multi-level Interactions*. Nueva York-Londres: Palgrave McMillan, 217-236.

CHASE, STEVEN

2017 “How Much Trade Leverage Does Canada Really Have with The U. S.”, *The Globe and Mail*, 13 de febrero.

2012 “Green Paradiplomacy in North America: Successes and Limits of the NEG-ECP”, en Hans Bruyninckx, Sander Happaerts y Karoline van den Brande, eds., *Sustainable Development and Subnational Governments: Policy-making and Multi-level Interactions*. Londres: Palgrave McMillan, 217-236.

CLARKSON, STEPHEN

2009 “¿Existe una América del Norte?”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 87: 85-89.

## COALITION OF NORTHEASTERN GOVERNORS

- 2016 “New England Governors/Eastern Canadian Premiers”, en <<http://www.coneg.org/negecp>>, consultada en marzo de 2017.

## CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

- 2016 En <<http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>>, consultada en noviembre de 2016.

## CONSULATE GENERAL OF CANADA IN ATLANTA

- 2014 “Canadian and Southeastern U. S. Leaders Discuss Ways to Strengthen Global Trade Ties at 2014 SEUS-CP Alliance Conference”, Government of Canada, en <[http://www.can-am.gc.ca/atlanta/highlights-faits\\_saillants/2014/SEUS-CP.aspx?lang=eng](http://www.can-am.gc.ca/atlanta/highlights-faits_saillants/2014/SEUS-CP.aspx?lang=eng)>.

## COOPER, ANDREW F., JORGE HEINE y RAMESH THAKUR

- 2013 “Introduction: The Challenges of 21st-century Diplomacy”, en Andrew F. Cooper, Jorge Heine y Ramesh Thakur, eds, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.

## COORDINACIÓN GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES

- 2015 *Ciudad de México Internacional, 2012-2015*. CDMX: Gobierno de la Ciudad de México.

## CORNAGO, NOE

- 2013 “Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, eds., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Nueva York-Londres. Routledge, 40-57.
- 2010 “On the Normalization of Sub-state Diplomacy”, en David Crieckmans, ed., *Regional Sub-state Diplomacy Today*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 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.

## COUNCIL OF ATLANTIC PREMIERS

- 2015 “2015 New England Governors and Eastern Canadian Premiers’ Annual Conference (NEG/ECP)”, en <<http://www.cap-cpma.ca/about/new-england-governors-and-eastern-canadian-premiers-annual-conference-negecp/>>, consultada en junio de 2016.

## CURZIO, LEONARDO

- 2004 “La integración en Norteamérica y la experiencia de Europa”, en Joaquín Roy y Alejandro Chanona, coords., *La Unión Europea y el TLCAN*. Ciudad de México: UNAM.
- 2000 “El federalismo mexicano: balance y perspectivas”, en Guillermo Ibarra y Ana Luz Ruelas, eds., *México y Canadá en la globalización: fronteras tensionadas en América del Norte*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 257-280.

## DÁVALOS, ELISA

- 2005 *Las relaciones económicas interprovinciales en Canadá*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

## DÁVILA, CONSUELO, JORGE SCHIAVON y RAFAEL VELÁZQUEZ

- 2008 *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

## DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, TOMÁS

- 2013 “La cooperación horizontal y vertical como complemento o alternativa al principio de supremacía en el sistema federal norteamericano”, en L. Arroyo Gil, ed., *Cooperación y reparto competencial en los Estados descentralizados*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 11-32.

## DUCHACEK, I. D.

- 1990 “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en H. J. Michelmann y P. Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*. Oxford: Clarendon Press, 1-33.

DUPUIS, FRANÇOIS y BENOIT P. DUROCHER

- 2017 “Canadian Goods Exports to the United States. Problems in Some Sectors and Regions Muddy the Picture”. *Desjardins. Economic Studies*, 3 de marzo, en <<https://www.desjardins.com/ressources/pdf/pv170303-e.pdf>>, consultada en noviembre de 2017.

DYMENT, DAVID

- 2001 “The Ontario Government as an International Actor”. *Regional & Federal Studies* 11, no. 1: 55-79.

ELIASSON, KRISTOFFER

- 2015 “Arctic Strategies of Sub-national Regions: Why and How Sub-national Regions of Northern Finland and Sweden Mobilize as Arctic Stakeholders”, tesis de maestría. Suecia: Universidad de Umeå, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política.

EL MEXIQUENSE

- 2015 “En la Primera Cumbre de Alcaldes y *Premiers* de América del Norte, el gobernador mexiquense destacó las reformas transformadoras del presidente Enrique Peña”, *El Mexiquense*, 31 de octubre.

FRANK, SUSANA

- 2008 “Introducción”, en *Pueblos originarios de América*. Buenos Aires: Ediciones del Sol.

FRY, EARL H.

- 2011 “Federalism and Foreign Relations”, en George Thomas Kurian, James E. Alt, Simon Chambers, Geoffrey Garrett, Margaret Levi y Paula D. McLain, eds., *The Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks, California: CQ Press.
- 2005 “Sub-state Strategies in an Era of Globalization and the Information Technology Revolution”, en Stéphane Paquin y Guy LaChappelle, eds., *Mastering Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies*. Nueva York: Routledge, 116-123.
- 2004 *The Role of Sub-national Governments in North America Integration. Thinking North America*. Ottawa: Institute for Research on Public Policy.

GAMBLE, ANDREW

- 2014 “Regional Blocs, World Order and the New Medievalism”, en Mario Telò, ed., *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-hegemonic Era*. Farnham, Reino Unido: Ashgate Publishing, Ltd.

GAUTHIER, ALEXANDRE

- 2013 *Trade and Investment. Canada-United States*. Publicación no. 2013-45-e, 21 de mayo. Toronto: Economics, Resources and International Affairs Division-Parliamentary Information and Research Service.

GIDDENS, ANTHONY

- 2002 *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.

GOBIERNO DE ALBERTA

- 2018 “Mexico-Alberta Relations”, 28 de febrero, en <<https://open.alberta.ca/dataset/911b2ffd-0990-43c3-85ab-b0b1e0b3833f/resource/3a672bb8-f75d-4d14-ba29-78191f6bf020/download/mexico-ab.pdf>>, consultada en julio de 2017.
- 2017a “Alberta’s Washington D. C. Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/washington-dc/>>, consultada en julio de 2017.
- 2017b “Alberta’s Mexico Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/mexico/>>, consultada en junio de 2017.
- 2017c “Alberta’s Beijing Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/beijing/>>, consultada en mayo de 2017.
- 2017d “Alberta’s Guangzhou Office, Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/guangzhou/>>, consultada en junio de 2017.
- 2017e “Alberta’s Hong Kong Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/hong-kong/>>, consultada en julio de 2017.

- 2017f “Alberta’s Japan Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/japan/>>, consultada en julio de 2017.
- 2017g “Alberta’s Korea Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/korea/>>, consultada en julio de 2017.
- 2017h “Alberta’s New Delhi Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/new-delhi/>>, consultada en agosto de 2017.
- 2017i “Alberta’s Shanghai Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/shanghai/>>, consultada en julio de 2017.
- 2017j “Alberta’s Singapore Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/singapore/>>, consultada en agosto de 2017.
- 2017k “Alberta’s Taiwan Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/taiwan/>>, consultada en julio de 2017.
- 2017l “Alberta’s United Kingdom Office. Economic Development and Trade”, en <<https://investalberta.ca/info-pages/international-offices/united-kingdom/>>, consultada en agosto de 2017.
- 2016a “International Offices”, en <<http://www.albertacanada.com/business/international-offices.aspx>>, consultada en agosto de 2016.
- 2016b “Alberta’s International Exports by Industry; a 10-Year Review, 2005 to 2015”, 17 de mayo, en <[https://www.albertacanada.com/files/albertacanada/SP-EH\\_AIME-10-year-review.pdf](https://www.albertacanada.com/files/albertacanada/SP-EH_AIME-10-year-review.pdf)>, consultada en agosto de 2016.
- 2016c “Intergovernmental Relations”, en <<http://www.alberta.ca/intergovernmental-relations.cfm>>, consultada en agosto de 2016.
- 2014a “Alberta’s International Strategy 2013. Building Markets”, en <<http://bio.albertainnovates.ca/media/59913/abinternationalstrategy2013.pdf>>, consultada en agosto de 2017.
- 2014b “Alberta’s International Offices 2013-2014”, en *Alberta International Offices Business Report*, en <[http://economic.alberta.ca/documents/InternationalOfficesBusinessReport\\_2013-14.pdf](http://economic.alberta.ca/documents/InternationalOfficesBusinessReport_2013-14.pdf)>, consultada en agosto de 2017.



2013 “Alberta’s International Offices Report 2013. Appendix A”, en <<http://economic.alberta.ca/documents/ABIInternationalOfficeReport.pdf>>, consultada en agosto de 2017.

#### GOBIERNO DE CANADÁ

2018 “Relaciones México-Canadá”, en <<https://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/canmex.aspx?lang=spa>>, consultada en enero de 2019.

2017a “Canada and the United States. Trade and Investment”, 6 de abril, en <[http://www.canam.gc.ca/relations/commercial\\_relations\\_comerciales.aspx?lang=eng](http://www.canam.gc.ca/relations/commercial_relations_comerciales.aspx?lang=eng)>, consultada en noviembre de 2017.

2017b “North American Free Trade Agreement (NAFTA): Resources”, 13 de octubre, en <<http://www.international.gc.ca/trade-commerce/consultations/nafta-alena/toolkit-outils.aspx?lang=eng>>, consultada el 15 de octubre de 2017.

2017c *Report Trade Data Online*. Para las exportaciones: <<http://diffusion.stat.gouv.qc.ca/hkbphp/hkb.php#tag>>; para las importaciones: <<http://diffusion.stat.gouv.qc.ca/hkbphp/hkb.php#tag>>, consultadas en octubre de 2017.

#### GOBIERNO DE JALISCO

2013 *Relaciones internacionales de Jalisco. La estrategia de la Dirección de Asuntos Internacionales del despacho del C. Gobernador*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.

#### GOBIERNO DE ONTARIO

2017 “Ontario’s Long-term Report on the Economy”. Toronto: Departamento de Finanzas, en <<http://www.fin.gov.on.ca/en/economy/ltr/2017/ltr2017.pdf>>, consultada en marzo de 2017.

2015 “2015 Mission to Mexico Promotes Export Opportunities for Ontario Companies”, Ministerio de Ciudadanía e Inmigración, 28 de abril, en <<https://news.ontario.ca/mci/en/2015/04/2015-mission-to-mexico-promotes-export-opportunities-for-ontario-companies.html>>, consultada en agosto de 2017.

## GOBIERNO DE QUEBEC

- 2019 “Quebec Offices Abroad”, en <<http://www.international.gouv.qc.ca/en/accueil>>, consultada en febrero de 2019.
- 2017a “Quebec Government Office in New York”, en <<http://www.international.gouv.qc.ca/en/new-york>>, consultada en marzo de 2017.
- 2017b “Delegación General de Quebec en México”, en <<http://www.international.gouv.qc.ca/es/mexico>>, consultada en febrero de 2017.
- 2017c “Quebec Government Office in Chicago”, en <<http://www.international.gouv.qc.ca/en/chicago>>, consultada en abril de 2017.
- 2017d “Quebec Government Office in Los Angeles and Silicon Valley”, en <<http://www.international.gouv.qc.ca/en/los-angeles>>, consultada en abril de 2017.
- 2017e “Quebec Government Office in Washington”, en <<http://www.international.gouv.qc.ca/en/washington>>, consultada en febrero de 2017.
- 2017f “Quebec Government Office in Atlanta”, en <<http://www.international.gouv.qc.ca/en/atlanta>>, consultada en abril de 2017.
- 2017g “Quebec Government Office in Houston”, en <<http://www.international.gouv.qc.ca/en/houston>>, consultada en marzo de 2017.
- 2017h “Relations Internationales et Francophonie”, en <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/ameriques/mexique/secteurs-de-collaboration>>, consultada en julio de 2017.
- 2015 “Quebec Offices Abroad”, en <<http://www.international.gouv.qc.ca/en/accueil>>, consultada en marzo de 2016.
- 2006 *La acción internacional de Quebec*, no. 2: “Fundamentos jurídicos e históricos”, agosto, en <[https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/action\\_internationale2\\_es.pdf](https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/action_internationale2_es.pdf)>, consultada en abril de 2016.

## GÖKSEL, NILÜFER K.

- 2004 “Globalization and the State”, *Perceptions. Journal of International Affairs* 9, no. 1 (marzo-mayo): 1-12.

## GUERRERO, MIGUEL A.

- 2013 “El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá: evolución y perspectivas, 1974-2012”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 97: 109-131.

HAGUE, ROD y MARTIN HARROP

2005 *Comparative Government and Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.

HALE, GEOFFREY

2012 *So Near Yet so Far: The Public and Hidden Worlds of Canada-U. S. Relations*. Vancouver: University of British Columbia Press (UBCP).

HARRISON, TREVOR y JOHN FRIESEN

2015 *Canadian Society in the Twenty-first Century: A Historical Sociological Approach*. Toronto: Canadian Scholars' Press.

HEALY, ROBERT G., DEBORA VANNIJNATTEN y MARCELA LÓPEZ-VALLEJO

2014 *Environmental Policy in North America: Approaches, Capacity, and the Management of Transboundary Issues*. Toronto: University of Toronto Press.

HELD, DAVID, ed.

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

HELD, DAVID y ANTHONY MCGREW

2000 *The Global Transformations Reader*. Cambridge: Polity Press.

HEYWOOD, ANDREW

2010 *Global Politics*. Nueva York-Londres: Palgrave Macmillan.

HIRST, PAUL; GRAHAME THOMPSON y SIMON BROMLEY

2015 *Globalization in Question*. Nueva Jersey: John Wiley & Sons.

HOCKING, BRIAN

1993 *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*. Reino Unido: Springer.

ICC (INUIT CIRCUMPOLAR COUNCIL)

2016 <<http://www.inuitcircumpolar.com>>, consultada en agosto de 2017.

## IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND) STAFF

- 2000 “Globalization: Threat or Opportunity”, en <[www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200.htm)>.

## INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

- 2011 *Quebec, Handy Numbers 2011*  
2010 *Quebec, Handy Numbers 2010*  
2006 *Quebec, Handy Numbers 2006*  
2003 *Quebec, Handy Numbers 2003*

## INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS

- 2015 *Canada Export-Import and Business Directory*, vol. 1, “Strategic Information and Contacts”. Washington, D. C.: International Business Publications.

## JOHNSTON, DAVID

- 2015 “Canada’s Governor General on U. S.-Canada Relations”. Chicago: The Chicago Council on Global Affairs, conferencia magistral impartida el 28 de abril, en <<https://www.thechicagocouncil.org/event/canadas-governor-general-us-canada-relations>>, consultada en abril de 2016.

## JONES, ANDREW

- 2006 *Dictionary of Globalization*. Cambridge: Polity Press.

## KAISER, ROBERT

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

## KEATING, MICHAEL

- 1999 “Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies”, en Francisco Aldecoa, ed., *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres-Nueva York: Routledge.

KHAN, L. A.

- 1996 *The Extinction of Nation-States*. La Haya: Nijhoff (serie Developments in International Law, no. 2).

KINCAID, JOHN

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

KUKUCHA, CHRISTOPHER

- 2015 “Lacking Linkages: Labor Civil Society and Sub-federal Trade Policy in North America”, en Brian Bow y Greg Anderson, eds., *Regional Governance in Post NAFTA North America: Building without Architecture*. Londres-Nueva York: Routledge.
- 2009 “Dismembering Canada? Stephen Harper and the Foreign Relations of Canadian Provinces”, *Review of Constitutional Studies* 14, no. 1: 21-52.
- 2008 *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press (UBCP).

KUZNETSOV, ALEXANDER S.

- 2014 *Theory and Practice of Paradiplomacy*. Londres-Nueva York: Routledge.

LECOURS, ANDRÉ

- 2009 “Canada”, en Hans Michelmann, ed., *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen’s University Press (MQUP)-Forum of Federations.
- 2008 *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Wassenaar, Holanda: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael Institute.

LECOURS, ANDRÉ y LUIS MORENO FERNÁNDEZ

- 2001 “Paradiplomacy and Stateless Nations: A Reference to the Basque Country”, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Unidad de Políticas Comparadas, Documentos de trabajo, no. 6: 1.

LEQUESNE, CHRISTIAN y STÉPHANE PAQUIN

2017 “Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect”, *International Negotiation* 22, no. 2: 183-204.

MÁRQUEZ PADILLA, PAZ CONSUELO

2012 *Justicia internacional. Ideas y reflexiones*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

MAJEED, AKHTAR

2005 “Distribution of Powers and Responsibilities”, en Akhtar Majeed, Ronald L Watts y Douglas Brown, eds., *A Global Dialogue on Federalism*, vol. 2. “Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries”, 3-7. Montreal: McGill-Queen’s University Press (MQUP).

MANN, M.

2002 “Has Globalization Ended the Rise of the Nation-State?”, en David Held y Anthony McGrew, eds., *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.

MARKETWIRE

2010 “Bombardier inaugura planta en Querétaro, México”, *Vanguardia*, 21 de octubre, en <<https://www.vanguardia.com.mx/bombardierin-auguraplantaenqueretaromexico-572711.html>>, consultada en noviembre de 2017.

McGREW, ANTHONY

2004 “Power Shift: From National Government to Global Governance?”, en David Held, ed., *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*. Londres: Open University Press, 123-159.

McGREW, ANTHONY y DAVID HELD

2002 *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press.

McHUGH, JAMES T.

2015 “Paradiplomacy, Protodiplomacy and the Foreign Policy Aspirations of Quebec and Other Canadian Provinces”, *Canadian Foreign Policy Journal* 21, no. 3: 238-256.

McMILLAN, SAMUEL LUCAS

2012 *The Involvement of State Governments in U. S. Foreign Relations*. Londres-Nueva York: Palgrave Macmillan.

MEEKISON, J. PETER, HAMISH TELFORD y HARVEY LAZAR

2004 “The Institutions of Executive Federalism: Myths and Realities”, en J. Peter Meekison, Hamish Telford y Harvey Lazar, eds., *Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism: Canada, The State of the Federation 2002*. Montreal-Kingston: McGill-Queen’s University Press (MQUP).

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES

2006 “Quebec’s International Policy 2006”, en <[http://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/en/Politique\\_en.pdf](http://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/en/Politique_en.pdf)>, consultada en abril de 2016.

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES ET LA FRANCOPHONIE

2015 “Rapport annuel de gestion 2014-2015”, Gobierno de Quebec, en <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Publications/Rapport-annuel-gestion>>, consultada en abril de 2016.

MISSISSIPPI DEVELOPMENT AUTHORITY

2015 En <<https://www.mississippi.org/mississippi-events/seus-canada-2015/>>, consultada en enero de 2019.

MORIN, FRANÇOISE y BERNARD SALADIN D’ANGLURE

2003 “La Conferencia Circumpolar Inuit, una protagonista transnacional indígena”, en Françoise Morin y Roberto Santana, *Lo transnacional: instrumento y desafío para los pueblos indígenas*. Quito: Abya Yala.

NAIM, MOISES

2013 *El fin del poder*. Madrid: Debate.

NATIONAL GOVERNORS ASSOCIATION

2016 <<https://www.nga.org/cms/about>>, consultada en agosto de 2016.

NOSSAL, KIM RICHARD, STÉPHANE ROUSSELL y STÉPHANE PAQUIN

2015 *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Montreal: McGill-Queen's University Press (MQUP).

OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO)

2016 *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*. París: OCDE.

2010 *Regional Development Policies in OECD Countries*. París: OCDE.

OHMAE, K. y L. H. OFFICER

1997 "The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies", *Economic Development and Cultural Change* 46, no. 1: 210-212.

PANETTA, ALEXANDER

2017 "Justin Trudeau Gets Reassurances from U. S. State Governors on NAFTA", *Global News*, The Canadian Press, 14 de julio.

PAQUIN, STÉPHANE

2013 "Quebec and Ontario's International Relations: Explaining the Differences", en J. Savard, A. Brassard y L. Côté, *Quebec-Ontario Relations: A Shared Destiny?* Montreal: Presses de l'Université du Québec.

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

PAQUIN, STÉPHANE y GUY LACHAPPELLE

2005a "Introduction", en Stéphane Paquin y Guy LaChappelle, eds., *Mastering Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies*. Nueva York: Routledge.

2005b "Why Do Sub-states and Regions Practice International Relations?", en Stéphane Paquin y Guy Lachapelle, eds., *Mastering Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies*. Londres-Nueva York: Routledge, 77-89.



PARILLA, JOSEPH

2017 “How U. S. States Rely on the NAFTA Supply Chain”. *Brookings*, 30 de marzo, en <<https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2017/03/30/how-u-s-states-rely-on-the-nafta-supply-chain/>>, consultada en agosto de 2017.

PARKS, DAVID

2012 “Nuevos polos de poder e influencia”, en Alex Bugailiskis y Andrés Rozental, eds., *México y Canadá: la agenda pendiente*. Ciudad de México: CISAN, UNAM, 119-127.

PEÑA NIETO, ENRIQUE

2017 “Let’s Keep Our Mexico-Canada Relationship Strong”, *The Globe and Mail*, 12 de octubre.

PETTER, ANDREW

2006 “Canadian Paradiplomacy in Practice: Confessions of a Paradiplomat”. Zaragoza: ponencia presentada en la conferencia “The International Relations of the Regions: Subnational Actors. Paradiplomacy and Multi-level Governance”. Palacio de Alcafería, en <[http://www.unizar.es/union\\_europea/files/document/conferencia%2010.2006/Petter-english\\_final.pdf](http://www.unizar.es/union_europea/files/document/conferencia%2010.2006/Petter-english_final.pdf)>, consultada en marzo de 2017.

PIERRE, JOHN

2013 *Globalization and Governance*. Northhampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

PIERRE, JOHN; BENGT JACOBSSON y GÖRAN SUNDSTRÖM

2015 *Governing the Embedded State*. Oxford: Oxford University Press.

PNWER (PACIFIC NORTH WEST ECONOMIC REGION)

2016 “Background and History”, en <<http://www.pnwer.org/about-us.html>>, consultada en agosto de 2016.

PONCE ADAME, ADELAIDA ESTHER

2001 “Cooperación transregional y binacional en América del Norte: hacia un marco de análisis”, ponencia presentada en el XIV Congreso In-

ternacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 27 de octubre de 2009. Salvador de Bahía: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

POTTER, EVAN HAROLD

2009 *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy*. Montreal: McGill-Queen's University Press (MQUP).

RATNA, TANVI

2013 "Paradiplomacy: A New Way for Indian Foreign Policy?" *The Diplomat*, 10 de noviembre: 12-13.

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.

ROSENAU, JAMES N.

2006 *The Study of World Politics*, vol. 2, "Globalization and Governance". Londres-Nueva York: Routledge.

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

RUBIO, CÉSAR

2016 "Se unen Jalisco y Alberta contra incendios", *El Norte*, 2 de septiembre.

SANTÍN, OLIVER

2014 *Sucesión y balance de poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

SARQUÍS, DAVID J.

2015 "El contexto histórico para la reflexión teórica sobre el fenómeno de la paradiplomacia en el mundo globalizado", *Desafíos* 28, no. 1: 35-78.

SAWE, BENJAMIN ELISHA

- 2017 “Canadian Provinces and Territories by Per Capita GDP”, *World Atlas*, “Economics”, 25 de abril, en <<https://www.worldatlas.com/articles/canadian-provinces-and-territories-by-per-capita-gdp.html>>, consultada en julio de 2018.

SCHIAVON, JORGE

- 2015 “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)”, *Revista Mexicana de Política Exterior* 104: 103-128.
- 2014 “Mexico’s Substate Diplomacy *vis à vis* North America”, en Rafael Velázquez, Earl H. Fry y Stéphane Paquin, eds., *The External Relations of Local Governments in North America after NAFTA: Trends and Perspectives*, 73-100. Tijuana: Universidad Autónoma de Baja California.
- 2004 “La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones”, *Integración y comercio* 21: 109-138.

SCHOLTE, JAN AART

- 2005 *Globalization: A Critical Introduction*. Houndmills Basingstoke-Nueva York: Palgrave MacMillan.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 2014 “Informe comercial México-Canadá 2014”, Representación de la Secretaría de Economía de México en Canadá, en <[http://www.ottawa.economia.gob.mx/swb/work/models/Ottawa/Resource/1/1/pdfs/Can\\_Dic14.pdf](http://www.ottawa.economia.gob.mx/swb/work/models/Ottawa/Resource/1/1/pdfs/Can_Dic14.pdf)>, consultada en enero de 2017.

SEUS-CP (SOUTHEASTERN UNITED STATES-CANADIAN PROVINCES ALLIANCE)

- 2016 En <<http://seuscp.com/us/>>, consultada en enero de 2017.

SHADIAN, JESSICA

- 2016 “Not Seeing Like a State: Inuit Diplomacies Meet State Sovereignty”, en Jason Dittmer y Fiona McConnell, eds., *Diplomatic Cultures and International Politics: Translations, Spaces and Alternatives*. Londres-Nueva York: Routledge.

SMITH, N. P.

- 1988 “Paradiplomacy between the U. S. and Canadian Provinces: The Case of Acid Rain Memoranda of Understanding”, *Journal of Borderlands Studies* 3, no. 1: 13-38.

SOLDATOS, PANAYOTIS

- 1990 “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors”, en H. J. Michelmann y P. Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*. Oxford: Clarendon Press.

SRE (SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES)

- 2016 “Coordinación Política”, en <[www.coordinacionpolitica.sre.gob.mx/](http://www.coordinacionpolitica.sre.gob.mx/)>, consultada en marzo de 2016.
- 2014a “Gobiernos locales”, en <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/diplomacia-local>>, consultada el 1º de noviembre de 2015.
- 2014b “América del Norte del siglo XXI: construyendo la región más dinámica y competitiva del mundo”, 19 de febrero, en <[http://saladeprensa\\_sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/3728-050](http://saladeprensa_sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/3728-050)>, consultada en octubre de 2015.

STATISTICS CANADA

- 2017 “Canada’s Merchandise Trade with the U.S. by State”, 17 de enero, en <<http://www.statcan.gc.ca/pub/13-605-x/2017001/article/14841-eng.htm>>, consultada en noviembre de 2017.
- 2015 “Population by Year, by Province and Territory (Number)”, en <<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/demo02a-eng.htm>>, consultada el 5 de noviembre de 2015.

STATISTICS CANADA y U. S. CENSUS BUREAU

- 2017 <<https://www.ic.gc.ca>>.

TAVARES, RODRIGO

- 2016 *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford: Oxford University Press.

## THE ECONOMIST

2017 “The Manufacturing Jobs Delusion”, *The Economist*, 4 de enero.

2016 “The Great Provincial Obstacle Course”, *The Economist*, 23 de julio.

## THOMAS, DAVID

2017 “Ontario’s Economy in 8 Charts”. *MacLeans*, 27 de abril, en <<http://www.macleans.ca/economy/economicanalysis/ontario-budget-2017-economy-8-charts/>>, consultada en mayo de 2017.

## UGALDE ZUBIRI, ALEXANDER

2006 “La acción exterior de los actores gubernamentales no centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial”, *Politika: Revista de Ciencias Sociales* 2: 115-128.

## UNIÓN EUROPEA

2013 *Tendencias mundiales 2030: ciudadanos de un mundo policéntrico e interconectado*. París: Unión Europea-Sistema Europeo de Análisis Estratégico y Político (ESPAS).

## VANNIJNATTEN, DEBORA y NEIL CRAIK

2014 “Bundled Transgovernmentalism and Environmental Governance in North America”, en Brian Bow y Greg Anderson, eds., *Regional Governance in Post NAFTA North America: Building without Architecture*. Londres-Nueva York: Routledge.

## VENGROFF, RICHARD y JASON RICH

2006 “Foreign Policy by Other Means: Paradiplomacy and the Canadian Provinces”, en James Patrick, Nelson Michaud y Marc J. O’Reilly, eds., *Handbook of Canadian Policy*, 105-130. Toronto: Lexington Books.

## WATTS, RONALD

1996 *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingstown: Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University.

## WESTERN GOVERNORS ASSOCIATION

2016 “About WGA”, en <<http://www.westgov.org/about>>, consultada en julio de 2016.

WESTERN PREMIERS CONFERENCE/

WESTERN GOVERNORS ASSOCIATION

2016 “Energy Issues. A Report to Western Premiers and Western Governors”, en <[http://www.scics.gc.ca/cmFiles/850086012\\_e11nn-3520113676.pdf](http://www.scics.gc.ca/cmFiles/850086012_e11nn-3520113676.pdf)>, consultada en junio de 2016.

WILSON, CHRISTOPHER

2017 *Growing Together: Economic Ties between the United States and Mexico. Final Report*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center for International Scholars, Mexico Institute.

2011 *Working Together: Economic Ties between the United States and Mexico*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

WILSON, GARY N.

2007 “Inuit Diplomacy in the Circumpolar North”, *Canadian Foreign Policy Journal* 13, no. 3: 65-80.

WOODS, ALLAN

2014 “Quebec Spending Millions on Diplomatic Offices around the World”. *The Star*, 3 de agosto.

ZAVALA, RUTH

2016 “Del Protocolo de Montreal a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”, en Edit Antal, María Teresa Gutiérrez-Haces, Lourdes Martínez Sánchez y Claudia Ockman Azueta, coords., *Canadá hoy*, vol. 1: “Economía, recursos naturales, ciencia y tecnología”. Ciudad de México: CISAN, UNAM, 131-145.

ZÜRN, MICHAEL, SONJA WÄLTI y HENRIK ENDERLEIN

2010 “Introduction”, en Henrik Enderlein, Sonja Wälti y Michael Zürn, eds., *Handbook of Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

*Dinámicas subnacionales en América del Norte. Paradiplomacia de las provincias canadienses*, de Roberto Zepeda Martínez, se terminó de imprimir en la Ciudad de México en agosto de 2019 en Acrom Impresores, S. A. de C. V., Juan José Eguiara y Eguren núm. 127, Col. Viaducto Piedad, Cd. Mx., C.P. 09850. En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Medium de 8, 11, 12, 14 y 18 puntos. Se tiraron 300 ejemplares más sobrantes para reposición, sobre papel cultural de 90 grs. Impreso en offset. La formación tipográfica la realizó María Elena Álvarez Sotelo. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Diego Ignacio Bugada Bernal. La corrección de estilo y de pruebas la realizaron Diego Ignacio Bugada Bernal y Hugo Espinoza Rubio.

