

# La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas

Rafael Velázquez Flores\*

## Resumen

El objetivo de este artículo es presentar algunas reflexiones en torno a la paradiplomacia de las entidades federativas mexicanas. El argumento central es que, en los últimos años, las diferentes entidades de la República Mexicana han incrementado su presencia internacional debido a los siguientes factores: 1) una creciente globalización e interdependencia económica; 2) una mayor competencia por los mercados nacionales e internacionales que ha orillado a los gobiernos locales a mantener una mayor presencia en el ámbito mundial; 3) una gradual apertura democrática del sistema político mexicano a partir de finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, la cual ha impulsado una separación real de los poderes en México y un mayor respeto a las partes de la federación; 4) una mayor descentralización de las políticas públicas del gobierno federal, especialmente en las áreas de promoción económica y turística en el exterior; y 5) al incremento de los flujos de migración de mexicanos hacia el exterior, particularmente a Estados Unidos. El trabajo está dividido en tres partes. A manera de marco teórico, la primera parte define el concepto de la paradiplomacia y presenta algunos ejemplos a escala internacional. La segunda describe el marco jurídico que regula la participación de los Estados en asuntos internacionales. La última analiza las principales acciones paradiplomáticas de las entidades federativas de México en los últimos años, buscando los factores que les han permitido una mayor actividad internacional.

## Abstract

This article's objective is to present some reflections concerning the "paradiplomacy" of the states within the Mexican Federation. The main point is that, during the last years, Mexican Republic's states have increased their international presence due to the following reasons: 1) the increasing economical interdependence and globalization; 2) a larger competition for national and international markets which has pushed

\* Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Actualmente es director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

local governments into maintaining a greater presence abroad; 3) a gradual democratic liberalization of the Mexican political system—in the late 1980s and the beginning of the 1990s—, which has motivated a true separation of the public authorities and a greater respect towards the federation's components; 4) a greater decentralization of the federal government's public policies, especially in the areas of economical and tourist promotion abroad; and 5) the increase of the Mexican emigration, especially to the United States. This article is divided in three sections. The first section defines the concept of "paradiplomacy" and presents some international examples. The second section describes the legal framework that controls the federal entities' performance in international affairs. The last section analyses the federative entities' main "paradiplomatic" actions in the last years, trying to find the elements that have contributed to a major international performance.

## Introducción

En los últimos años, la presencia de los gobiernos locales en el escenario internacional ha aumentado significativamente. Estos nuevos actores han adquirido un peso fundamental en los procesos que tienen lugar a escala internacional. Los gobiernos locales, en su ámbito municipal y estatal, buscan cada vez más insertarse en la nueva dinámica internacional para impulsar el desarrollo de sus comunidades. Las actividades de carácter externo de los gobiernos no centrales han sido denominadas, en la literatura de la disciplina de las Relaciones Internacionales, como "paradiplomacia". En Estados Unidos y Europa, el estudio de las relaciones exteriores de las localidades y las regiones ha despertado un alto interés. Sin embargo, en México no se han desarrollado muchos trabajos al respecto.

El incremento de las actividades paradiplomáticas de los gobiernos locales se debe principalmente a una mayor interdependencia económica y a una creciente globalización. Sin duda, lo global está incidiendo cada vez más en los procesos políticos, económicos y sociales de las localidades y las regiones. Pero, al mismo tiempo, lo local ha incrementado su influencia en lo global. Es más, la línea divisoria entre lo interno y lo externo tiende a diluirse con mayor facilidad. Por ejemplo, una decisión de política interna tiene efectos directos o indirectos sobre el entorno externo. De igual manera, la dinámica de la política internacional incide en las decisiones de política interna de muchos países. Esto no quiere decir, por supuesto, que las fronteras entre los Estados estén desapareciendo. Se trata de un proceso natural que la globalización conlleva.

En este orden de ideas, el objetivo de este artículo es presentar algunas reflexiones en torno a las relaciones internacionales contemporáneas de las entidades federativas mexicanas. La naturaleza de este trabajo es descriptiva y representa un primer acercamiento al tema. Las preguntas que esta investigación busca responder

son las siguientes: ¿cuál es el papel actual de los estados de la Federación en el proceso de formulación de la política exterior de México?, ¿qué factores internos y externos han permitido una mayor participación de las entidades federativas en la dinámica internacional?, ¿cuál es el marco jurídico en México para regular las actividades de los estados en materia internacional?, y ¿cuáles son las principales acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales?

En este sentido, el argumento central de este artículo es que las diferentes entidades de la República Mexicana han incrementado su labor paradiplomática en los últimos años debido a los siguientes factores: 1) una creciente globalización e interdependencia económica, que se ha acentuado a finales del siglo xx y principios del xxi; 2) una mayor competencia por los mercados nacionales e internacionales que ha orillado a los gobiernos locales a mantener una mayor presencia en el ámbito mundial; 3) una gradual apertura democrática del sistema político mexicano desde finales de los años ochenta y principios de los años noventa del siglo pasado, la cual ha impulsado una separación real de los poderes en México y un mayor respeto a las partes de la Federación; 4) una mayor descentralización de las políticas públicas del gobierno federal, especialmente en las áreas de promoción económica y turística en el exterior; y 5) al incremento de los flujos de migración de mexicanos hacia el exterior, en particular a Estados Unidos.

Para responder a las preguntas y fundamentar el argumento central, el trabajo está dividido en tres partes. A manera de marco teórico, la primera parte define el concepto de la paradiplomacia y presenta algunos ejemplos a escala internacional. La segunda revisa la legislación mexicana aplicable a los estados de la Federación en materia de política exterior. La última analiza las principales acciones paradiplomáticas de las entidades federativas de México en los últimos años, buscando los factores que les han permitido una mayor actividad internacional.

## Paradiplomacia

En la literatura de la teoría de las Relaciones Internacionales, los primeros autores en usar el término paradiplomacia fueron Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos en sus obras: *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations* y *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, respectivamente. Estos trabajos se desarrollaron en un contexto en el que los estados federales, especialmente los de Estados Unidos, empezaron a demandar una mayor participación en los asuntos internacionales luego de la creciente interdependencia económica ocurrida a finales de la década de los años setenta e inicios de la de los años ochenta. Como la exclusividad en la política exterior se ubicaba en el nivel

federal, los gobiernos estatales empezaron a tener fricciones y diferencias con las autoridades centrales. Ante este conflicto, resultó interesante estudiar la relación entre estos dos niveles de gobierno en materia de política exterior y la actividad internacional desarrollada por las entidades federales de manera independiente. El enfoque teórico que se utilizó fue el de la "interdependencia compleja", propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye, porque la creciente presencia de los estados federales en las relaciones internacionales demostraba la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales sin la supervisión obligada del gobierno central. Esta noción de una mayor participación de actores subnacionales cuestionaba al Realismo clásico, que sólo reconocía al Estado unitario como el actor básico para formular y ejecutar la política exterior.

Para Duchacek y Soldatos, la paradiplomacia consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länders*, etc.) y otros actores internacionales, tales como los Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros.<sup>1</sup> Estas actividades no representan la política exterior de un Estado, puesto que ésta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales. Pero se trata de acciones que complementan y apoyan la política exterior, ya que el sufijo "para" significa "paralelo", "junto a" o "asociado". En este sentido, la paradiplomacia no se ocupa de los temas de la *high politics* (política alta o de primer nivel) como sería la seguridad nacional, defensa, los tratados de libre comercio, la celebración de alianzas, etc., que son exclusivos del gobierno federal. En cambio, la paradiplomacia se ocupa de la *low politics* (política baja o de segundo nivel), que incluye temas de protección al medio ambiente, atracción de inversiones, turismo, intercambios culturales, entre otros.

Para describir las distintas formas de participación internacional de los gobiernos no centrales, Duchacek y Soldatos propusieron varios conceptos. Por ejemplo, establecieron el término "paradiplomacia regional" para definir las relaciones internacionales transfronterizas, como sería el caso de los estados que comparten frontera entre México y Estados Unidos (*verbigracia*: Texas-Tamaulipas). También acuñaron el término "paradiplomacia transregional", que se refiere a los contactos entre gobiernos locales que no son vecinos en términos geográficos, pero que los gobiernos nacionales sí lo son (*verbigracia*: Jalisco-Illinois). Otro concepto que plantearon fue el de "protodiplomacia", que incluye todas las

<sup>1</sup> Duchacek y Soldatos son citados por Iñaki Aguirre, "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 203-235.

actividades internacionales de las regiones que buscan separarse del Estado-nación (*verbigracia*: el País Vasco).<sup>2</sup>

Para complementar el alcance del término, James Der Derian considera que la paradiplomacia incluye “toda forma de actividad internacional llevada a cabo por actores no estatales”,<sup>3</sup> como serían las empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, sindicatos, asociaciones religiosas, universidades y comunidades científicas, medios de comunicación, grupos étnicos y culturales e individuos de prestigio internacional. Si bien estos actores no estatales realizan contactos internacionales de manera independiente para responder a sus propios intereses, también pueden llegar a influir en el proceso de toma de decisiones de política exterior de los gobiernos centrales.

Los tipos, objetivos, alcance, intensidad, frecuencia e importancia de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales dependen en gran medida de su tamaño, capacidad económica, posición geográfica, rasgos poblacionales, ambiente político, marco legal y, muy importante, de su relación con el gobierno federal. Sin embargo, el ambiente internacional también estimula la paradiplomacia local. No hay duda de que uno de los impactos más significativos de la globalización sobre lo local ha sido precisamente la creciente participación de los gobiernos no centrales en los asuntos internacionales. Una mayor interdependencia económica y la misma globalización han limitado la capacidad de los gobiernos centrales para resolver y atender todos los asuntos de política interna y externa. En consecuencia, los gobiernos federales deben coordinarse mejor con los gobiernos estatales para atender esos asuntos.

Respecto a la relación entre la globalización y lo local, Brian Hocking argumenta atinadamente que “el creciente interés internacional demostrado por los gobiernos no centrales no es sino un proceso más amplio por el cual la política exterior está deviniendo ‘local’.” Inclusive, aparentemente hay una contradicción entre una mayor presencia de las fuerzas globales y, al mismo tiempo, un incremento en la ‘localización’”.<sup>4</sup> Para este autor, el incremento de la actividad internacional en el ámbito local se debe a, por un lado, una democratización del proceso de toma de decisiones de la política exterior, coto tradicional del gobierno federal; y, por el otro lado, a una derogación del poder de los gobiernos centrales para proyectar una política exterior coherente en la que las localidades se beneficien.

Las principales motivaciones que tienen los gobiernos no centrales para

<sup>2</sup> Para mayor información sobre el caso del País Vasco, véase Alexander Ugalde, “Las relaciones internacionales del nacionalismo vasco” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, pp. 163-181.

<sup>3</sup> Citado en Iñaki Aguirre, *op. cit.*, p. 221.

<sup>4</sup> Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, McMillan, Londres, 1993.

participar en los asuntos internacionales pueden ser de tipo económico, político o cultural. En el ámbito económico, las autoridades locales buscan atraer inversiones externas, promover el turismo, identificar mercados internacionales para sus productos locales y transferir tecnología para impulsar el desarrollo económico de sus comunidades. El logro de estos objetivos les permite crear nuevas fuentes de empleo en sus regiones y desarrollar nuevas actividades económicas. En una economía internacional de alta competencia, las regiones buscan una nueva relación con empresas privadas basada en la existencia de intereses mutuos. En el aspecto cultural, algunas localidades conservan vínculos de identidad muy fuertes y buscan proyectar ese rasgo a escala internacional. Para fortalecer su propia cultura y establecer contactos con otras, los gobiernos locales tratan de establecer convenios de intercambio cultural, educativo y artístico con otras regiones del mundo. En algunos casos, la relación con su diáspora es muy importante y, por ello, las autoridades quieren mantener un estrecho vínculo con sus paisanos en el extranjero. Un mayor flujo migratorio internacional ha fortalecido esta tendencia. En el ámbito político, las regiones buscan una mayor presencia internacional para, en algunos casos, mostrar su autonomía frente al gobierno central. Las regiones nacionalistas con tendencias separatistas son las más interesadas en establecer contactos externos para apoyar su propia causa. En algunos casos, las minorías que viven en un país buscan a la madre patria para buscar su apoyo, como es el caso de Québec con Francia.<sup>5</sup> En otros casos, algunos políticos regionales hacen campaña entre las comunidades de migrantes en el extranjero para conseguir votos, como sería el ejemplo de los políticos mexicanos que van a ciertos estados de Estados Unidos a visitar a sus compatriotas para buscar apoyo político.

Las estrategias más utilizadas por los gobiernos locales para insertarse en la nueva dinámica internacional son varias. Una estrategia muy común es el uso del *lobbying* (cabildeo) en dos niveles: interno y externo. El primer nivel implica el establecimiento de contactos y la aspiración de convencer al gobierno federal para que adopte acciones de política exterior que beneficien directamente a la comunidad local. El segundo nivel busca el cabildeo en el plano exterior, ya sean gobiernos, parlamentos, organizaciones internacionales, empresas multinacionales, etc. Otra estrategia ligada a la anterior es la creación de redes y alianzas internacionales para promover sus intereses mutuos. Las redes de migrantes, las alianzas entre los grupos de protección al medio ambiente, derechos humanos, etc., son algunos ejemplos. Las autoridades locales también recurren a los medios de comunicación para manifestar sus intereses y promover las políticas externas que los satisfagan. En algunos casos, los gobiernos de las entidades federales

<sup>5</sup> Para mayor información sobre el caso de Québec, véase Louis Baltasar, "La experiencia de Québec: ¿éxito o fracaso?" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, pp. 163-181.

recurren a la sociedad civil para presionar a los gobiernos centrales. Entonces, la participación activa de actores no estatales se convierte en una estrategia potencialmente efectiva. El principal argumento es que los gobiernos federales deben actuar también conforme a los intereses de las sociedades locales, puesto que los intereses regionales son parte del interés nacional.

Los instrumentos que los gobiernos locales utilizan para asegurar su presencia en la esfera internacional son variados. Uno de los más comunes es la apertura de oficinas de representación en otros países. Por ejemplo, casi todos los estados estadounidenses tienen oficinas en Washington y en el extranjero, principalmente en Europa, Canadá, México y Japón, para promover su comercio. Incluso hay estados que tienen más oficinas en Japón que en Washington. Muchas de las regiones europeas también cuentan con este tipo de delegaciones, principalmente ante la Unión Europea. Otros gobiernos locales abren oficinas de asuntos internacionales a nivel de gabinete local para asegurar una intensa presencia internacional. En algunos casos, legislaturas locales cuentan con comités de asuntos exteriores. Igualmente, algunos gobernadores viajan frecuentemente al extranjero para promover los intereses de sus estados. Asimismo, la firma de convenios de cooperación internacional es un mecanismo muy socorrido por los gobiernos locales. Otro instrumento es la creación de instituciones internacionales que aglutinen a las mismas regiones, como es el caso del Comité de las Regiones, establecido por el Tratado de Maastricht, el cual otorga funciones consultivas a los gobiernos locales y les permite emitir dictámenes sobre las propuestas de la Comisión Europea.<sup>6</sup> Otros ejemplos de asociaciones regionales son: el Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa, la Asamblea de Regiones de Europa, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos entre México y Estados Unidos, la Asociación Internacional de Gobiernos Locales y la International City/County Management Association, entre otras.

La paradiplomacia de las entidades federativas está limitada por algunos factores. El principal es el marco jurídico federal, que en muchas ocasiones restringe la participación internacional de los gobiernos locales. A pesar de que tanto el gobierno federal como el local comparten la soberanía del país, en muchas ocasiones el primero impone medidas para reducir la autonomía del segundo en asuntos exteriores. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos prohíbe expresamente a los estados federados “formar parte de ningún tratado, alianza o confederación o conceder patentes de curso o represalias”. Al respecto, la opinión del Tribunal Superior de Estados Unidos es muy elocuente: “con respecto a nuestras relaciones extranjeras en general, las fronteras estatales desaparecen (...) Para tales propósitos,

<sup>6</sup> Micheal Keating, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, p. 18.

el estado de Nueva York no existe".<sup>7</sup> Otra limitante es la falta de recursos, tanto financieros como técnicos, para llevar a cabo actividades internacionales. Aunque tengan el interés o la necesidad, muchas regiones no cuentan con la capacidad necesaria para proyectarse al exterior.

A pesar de que algunas legislaciones limitan la participación de los gobiernos no centrales en asuntos internacionales, hay gobiernos federales que otorgan un margen amplio de acción. Por ejemplo, Bélgica permite a sus regiones y comunidades lingüísticas plena competencia en asuntos exteriores. La única limitante es no firmar tratados con países con los que Bélgica no tenga relaciones diplomáticas.

Como ya se mencionó anteriormente, la efectividad de la labor internacional de las regiones depende de varios factores. Uno de los más determinantes es la importancia económica de la localidad. Por ejemplo, hay estados que, en términos económicos, son más importantes que muchos países. Es el caso de California:

California es tan grande, y sus problemas tan enormes, que precisa su propia política exterior. En una época en la que la economía determina las relaciones exteriores esto no significa embajadas o ejércitos, sino más oficinas comerciales y funcionarios estatales en otros países, su propio sistema de relaciones con estas naciones y un gobernador y una legislatura con la voluntad de representar los intereses del estado independientemente de Washington.<sup>8</sup>

En consecuencia, el poder económico ha permitido que algunos estados de Estados Unidos realicen una actividad internacional más intensa y más independiente en términos políticos. Con una interpretación más laxa de la constitución, algunos de esos estados han incluso desafiado al gobierno federal. Por ejemplo, durante la administración de Ronald Reagan algunos gobiernos locales otorgaron ayuda económica a Nicaragua a través del programa de hermanamiento de ciudades. A pesar de que esta acción contrariaba la política exterior de Estados Unidos, el gobierno federal no pudo hacer nada para evitarla ni tuvo bases para castigarla.

En suma, la paradiplomacia de los gobiernos no centrales ha aumentado de manera considerable en los últimos años. El interés se debe principalmente a la creciente globalización e interdependencia mundial. Estos procesos han aumentado la competencia económica internacional y ahora las regiones también tienen que buscar en la esfera externa algunos de los elementos que sirvan para satisfacer las necesidades locales. El caso de México no es la excepción.

<sup>7</sup> John Kincaid, "La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, p. 116.

<sup>8</sup> J. O. Goldsborough, "California's Foreign Policy" en *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993, p. 89.



## El marco jurídico mexicano aplicable a las entidades federativas en materia de asuntos externos

El gobierno federal, a través de sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es el encargado de formular y ejecutar la política exterior de México. De manera general, el Ejecutivo tiene la función de tomar las decisiones de política exterior y el legislativo tiene que sancionarlas. Por su parte, el Poder Judicial está encargado de interpretar las leyes de los tratados que México firme y de cuidar que ningún convenio internacional esté por encima de la Constitución Mexicana. Las funciones del Ejecutivo en materia de política exterior están enmarcadas en el artículo 89 de la propia Constitución. El presidente mexicano puede nombrar agentes diplomáticos con la aprobación del Senado, disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interna y externa, declarar la guerra con previa autorización del Congreso y celebrar tratados. Según la fracción x del mismo artículo, el jefe del Ejecutivo debe:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Para apoyar la labor del Ejecutivo en política exterior, hay un número amplio de instancias federales que también participan en el diseño de la política exterior. Las agencias de primer nivel son las secretarías de Estado vinculadas directamente en el diseño de la política exterior, tales como las de Relaciones Exteriores, Gobernación y Defensa. Las de segundo nivel son las relacionadas indirectamente en los asuntos exteriores, tales como las de Economía, Hacienda, Energía, Educación Pública, etc.

La Cámara de Senadores cumple la función de representar a los estados de la Federación y dar presencia al elemento federal en la formulación de la política exterior. Sin embargo, en la realidad la mayoría de los senadores en México representan más los intereses de su partido que de las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 76 de la Constitución, las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior son: aprobar o rechazar los tratados o convenios internacionales y la política exterior, ratificar los nombramientos de los principales miembros del Servicio Exterior, autorizar la salida de tropas nacionales fuera del país, etc.

Existen otros actores no gubernamentales que pueden influir en el proceso

de formulación, pero no en el de ejecución, puesto que sólo los gobiernos están reconocidos para actuar en nombre de los Estados. Los principales agentes no estatales son la opinión pública, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, la iglesia, los grupos étnicos y los centros educativos, entre otros.

Usualmente, los estados de la Federación no son considerados actores tradicionales del proceso de formulación de la política exterior. Sin embargo, sí tienen un papel importante en la actividad internacional de México. Incluso existen leyes que facultan a los estados para participar en este tipo de actividades. A pesar de que existe una creencia errónea de que los estados de la Federación no pueden tener relaciones internacionales, la legislación aplicable a su papel en la política exterior de México es amplia. En sentido estricto, los estados no hacen política exterior porque esta actividad es una atribución exclusiva de los poderes federales. Lo cierto es que sí pueden influir en el proceso al igual que los actores no gubernamentales y pueden tener relaciones internacionales de manera independiente con otros actores externos.

La confusión de que los estados no pueden establecer relaciones con el exterior se origina en la misma Constitución mexicana. Al igual que la de Estados Unidos, el artículo 117 constitucional expresamente prohíbe a los estados de la Federación celebrar alianzas, "tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras". El artículo 118 establece que los estados de la Federación no podrán declarar la guerra a menos que se trate de una invasión. El artículo 119 determina que "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior".

Estos tres artículos fueron redactados en el contexto de la Revolución Mexicana cuando los grupos políticos se disputaban el poder a través de la fuerza. El objetivo, al redactar estos artículos, era que los opositores no pudieran conseguir apoyo externo para sus movimientos rebeldes. Sin embargo, hoy día el contexto es completamente distinto y, por lo tanto, estos artículos son obsoletos y anacrónicos. Para fortalecer el papel de los estados en la política exterior de México, es necesario derogarlos o reformarlos.

A pesar de esta prohibición expresa, los estados de la Federación venían realizando actividades diplomáticas e incluso venían concertando acuerdos con diversos actores internacionales. Fue hasta 1992 que el gobierno mexicano reconoció jurídicamente esta labor. El 2 de enero de ese año fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre la Celebración de Tratados, que posibilitaba a las entidades federativas firmar acuerdos interinstitucionales.<sup>9</sup> Antes de esta ley, existía

<sup>9</sup> Para no violar la constitución, la Ley para la Celebración de los Tratados hace una distinción

una figura llamada “convenio ejecutivo”, parecida al recurso que utilizan los presidentes en Estados Unidos para evitar el rechazo del Congreso. Los órganos del Poder Ejecutivo mexicanos y los gobiernos locales los utilizaban para celebrar acuerdos internacionales de su interés.

El propósito de esa nueva ley era reglamentar el artículo 133 constitucional. Sin embargo, es posible que el verdadero motivo fuera ajustar la legislación interna a las exigencias del Tratado de Libre Comercio con América del Norte que en ese entonces se negociaba. Esta nueva ley permitía la celebración de acuerdos para resolver controversias sin recurrir a juzgados locales, lo cual se ajustaba a las exigencias del acuerdo de libre comercio.<sup>10</sup>

El artículo 1° de la Ley para la Celebración de Tratados establece que “los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”. Con esto, cualquier entidad federativa puede celebrar un acuerdo con cualquier otro actor externo. Según la “Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional” publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), existen criterios fijos para firmar acuerdos interinstitucionales. No se puede firmar un acuerdo interinstitucional si:

- a) el asunto es de competencia del Poder Legislativo Federal;
- b) se involucra a la nación como todo;
- c) se afecta el territorio nacional;
- d) se afecta la esfera jurídica de los individuos;
- e) se amplía o modifica la legislación existente;
- f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación; y

---

entre “tratados” y “acuerdos interinstitucionales”. Mientras que los tratados deben ser negociados y firmados por el Ejecutivo y sancionados por el Congreso, los acuerdos interinstitucionales pueden ser firmados por cualquier órgano de la administración pública federal, estatal o municipal y sólo tienen efectos en sus áreas de competencia. Es decir, los tratados se hacen ley suprema en la nación y deben ser publicados por el *Diario Oficial de la Federación* para entrar en vigor. Los acuerdos interinstitucionales se limitan al área de competencia de quien los firma y no necesitan publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>10</sup> Un excelente trabajo que aborda los orígenes de la Ley sobre la Celebración de Tratados es el de Jorge Palacios Treviño, *Análisis crítico jurídico de la Ley sobre la Celebración de Tratados*, México, SRE, 2000. En su obra, Palacios Treviño señala que la ley se aprobó para dar seguridad jurídica a la comunidad internacional sobre los acuerdos administrativos que México firmaba y así poder resolver controversias legales internacionales, en especial en el área de las inversiones externas.

g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.

Cumpliendo estos requisitos, los acuerdos interinstitucionales no violan la constitución en lo que se refiere al artículo 76. Sin embargo, hay una ligera contradicción con el artículo 117 constitucional, ya que la esencia de este artículo es que los estados de la Federación no pueden firmar ninguna clase de alianzas, tratados o coaliciones. Lo mejor para no caer en ningún tipo de incongruencia es la reforma del artículo 117, permitiendo a las entidades federativas la firma de acuerdos que cumplan los requisitos mencionados arriba porque, en la práctica, esto ya se hace.

Ahora bien, las entidades federativas tienen que coordinarse con la SRE para la negociación y firma de un acuerdo interinstitucional. No necesitan la autorización de esta secretaría, pero sí tienen que mantenerla informada. Al respecto, el artículo 7 de esta ley establece que:

las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.

El problema con este artículo es que no se especifica qué pasaría si la SRE dictamina negativamente la procedencia de un acuerdo. Aquí existe una laguna legal.

Algunos legisladores mexicanos han criticado el uso de los acuerdos interinstitucionales debido a que evaden la sanción del Congreso. Su argumento es que esos acuerdos son anticonstitucionales por no cumplir los requisitos marcados por el artículo 76. Este juego de fuerzas se enmarca en la pugna entre el Congreso y el Ejecutivo para el control de la política exterior. Después de que salió a la luz pública la firma de un acuerdo entre México y Estados Unidos para el uso de balas de goma contra migrantes ilegales en la frontera, la fracción del Partido de la Revolución Democrática presentó en octubre de 2004 ante la Cámara de Senadores una iniciativa para reformar la Ley para la Celebración de Tratados y eliminar la figura de los acuerdos interinstitucionales y así "garantizar los contrapesos entre ambos poderes en materia de política exterior". La iniciativa sigue en proceso de discusión.

En el mismo esquema de la pugna entre el Ejecutivo y el Congreso, el Senado de la República aprobó el 29 de abril de 2004 la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. El objetivo básico de esta

legislación es que el Ejecutivo informe al Senado sobre los procesos de negociación de tratados de corte económico antes de ser firmados. Lo novedoso es que esta ley le otorga a los estados de la Federación la oportunidad de participar directamente en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. El artículo 12 de esta Ley establece que “el Senado de la República, a través de sus comisiones, escuchará y tomará en cuenta las propuestas que le hagan llegar o que presenten los Gobiernos y Congresos Locales”.

Otro marco normativo que reconoce el derecho de las entidades federativas a realizar actividades diplomáticas y a firmar acuerdos es el Reglamento Interno de la SRE.<sup>11</sup> En el artículo 7, fracción XIII, el titular del ramo puede “autorizar con su firma los convenios y las bases de coordinación o colaboración que la Secretaría celebre con otras dependencias de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de los estados y de los municipios”.

En el marco del Plan Puebla-Panamá, ahora a cargo de la SRE, los estados involucrados tienen un papel relevante. El artículo 13, fracción v, del mismo Reglamento Interno indica que la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá de la SRE debe “proponer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de acciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales, en la promoción del desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste del país”.

Ahora bien, el precepto que le otorga un mayor margen de participación a las entidades federativas en la política exterior de México es el artículo 16 del mismo reglamento interno de la SRE. Aquí, la Dirección General de Coordinación Política de dicha secretaría, creada específicamente para hacerse cargo de las relaciones entre ésta y las demás dependencias gubernamentales, tiene funciones de enlace con los gobiernos estatales. Entre las funciones más importantes de esta Dirección están:

- a) promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la SRE y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas;
- b) coordinar con las áreas competentes de la secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros para establecer contactos con los gobiernos de las entidades federativas;
- c) promover y apoyar actividades del cuerpo diplomático en los estados;
- d) propiciar la suscripción de acuerdos de hermanamiento entre los gobiernos de los estados y sus homólogos en el exterior;

<sup>11</sup> La última reforma al Reglamento fue hecha en agosto de 2004.

- e) atender las solicitudes de información que sobre política exterior formulen los gobiernos de las entidades;
- f) fomentar la participación de las entidades federativas en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional; y
- g) apoyar y orientar a los gobiernos de las entidades federativas en la gestión de las donaciones provenientes del extranjero.

Como se puede apreciar, el abanico de oportunidades de los gobiernos estatales para participar en las relaciones internacionales de México es muy amplio. Entonces, el papel que quieran atribuirse depende del interés de cada estado.

Otra oficina de la SRE que tiene vínculos importantes con los estados de la República es la Dirección General de Delegaciones. Lo interesante aquí es que en el Reglamento aprobado en 1998 esta Dirección debía “coadyuvar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y representaciones de México en el exterior, a una mayor desconcentración de las relaciones internacionales del país hacia los estados y los municipios”. Es decir, bajo esta visión, la SRE permitía a las entidades federativas una participación amplia en las relaciones internacionales de México. Sin embargo, en el Reglamento publicado en 2004, el artículo referente a las funciones de la Dirección General de Delegaciones ya no contempla esta disposición. El artículo 36, fracción IV, sólo establece que la Dirección General de Delegaciones debe “promover y coordinar el programa de desconcentración y simplificación administrativa de los servicios que prestan las delegaciones de la Secretaría”. Con esto, la SRE dio un giro en su política para otorgar mayor autonomía a las entidades federativas en materia de relaciones internacionales.

Existe también un número amplio de leyes y reglamentos locales que le confieren a los estados funciones específicas en relación con la sociedad internacional. Generalmente, las constituciones de los estados dictan que la soberanía del estado reside esencial y originalmente en la población de la entidad. Es decir, el gobierno federal y los locales comparten la soberanía del Estado mexicano. Este principio les otorga a los gobiernos estatales un margen amplio para moverse en el plano internacional, sin violar las leyes federales. La mayoría de los gobiernos cuentan con leyes para el fomento económico, cultural, turístico, etc. Muchas de las disposiciones contenidas en esas leyes obligan a los gobiernos estatales a atraer inversiones extranjeras y a buscar convenios de cooperación internacional para el desarrollo de la entidad.

En resumen, a pesar de que la Constitución mexicana limita la participación de los gobiernos locales en asuntos exteriores, otras legislaciones ofrecen un marco amplio a los estados de la Federación para actuar en el plano internacional.

## La paradiplomacia de los estados de la Federación<sup>12</sup>

Para insertarse con mayor efectividad en la dinámica internacional, las entidades federativas mexicanas llevan a cabo diversas actividades paradiplomáticas. Un ejemplo claro es la creación de oficinas encargadas de asuntos exteriores en los gabinetes estatales. Estas dependencias se responsabilizan de todas las actividades de tipo diplomático que tiene el estado con la comunidad internacional. En algunos casos dependen directamente del despacho del gobernador, otras de la secretaría particular y en algunos casos de la secretaría de gobierno local.

En una revisión de los organigramas en las páginas web de los gobiernos estatales, se encontró que los siguientes estados cuentan con una oficina independiente y/o exclusiva para atender asuntos internacionales: Baja California, Chiapas, Durango, Jalisco, Nuevo León y San Luis Potosí. Otros estados cuentan con oficinas que dependen de otra instancia administrativa, como es el caso del Estado de México, que tiene una Dirección General de Promoción Internacional ubicada en la Secretaría de Desarrollo Económico. Otras entidades cuentan con organismos descentralizados que tienen un peso importante en la promoción internacional del estado, como la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del gobierno de Guanajuato.

Algunas entidades tienen áreas que atienden los asuntos internacionales, pero no de manera exclusiva. Por ejemplo, Sinaloa tiene una Dirección de Relaciones Públicas, entre cuyas atribuciones figura la de coordinar las actividades de carácter internacional del gobierno. En muchos casos, las funciones de carácter internacional están diseminadas entre las diferentes secretarías estatales. Por ejemplo, las secretarías de desarrollo económico, turismo, salud, educación, tienen atribuciones de carácter internacional y atienden los asuntos externos de su propia esfera de acción. Pero en estos casos no existe una oficina exclusiva para coordinar la labor internacional de la entidad. El caso paradójico es el del Distrito Federal, pues no cuenta en su organigrama con una oficina de esta naturaleza a pesar de la importancia que tiene la entidad. En administraciones pasadas, ese gobierno local sí contaba con un área de asuntos internacionales (ver Cuadro 1).

<sup>12</sup> Nota aclaratoria: esta investigación se encontró con varios obstáculos para su desarrollo. Para obtener los datos necesarios se revisaron las páginas electrónicas de todos los gobiernos estatales y se enviaron correos electrónicos a los funcionarios de los gobiernos estatales para solicitar información. A pesar de las políticas de acceso a la información, hay gobiernos que no tienen la información en sus páginas o no la proporcionaron. Es el caso de la Dirección de Relaciones Internacionales del gobierno de Baja California, que simplemente se negó a facilitar los datos. Los únicos gobiernos que respondieron con toda la información solicitada fueron: Chiapas, Jalisco y el Estado de México.

**Cuadro 1**  
**Oficinas de asuntos internacionales de las entidades de la Federación**

<i>Estado</i>	<i>Oficina</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Principales funciones</i>
Aguascalientes	No tiene.		
Baja California	Dirección de Relaciones Internacionales.	Secretaría Particular.	Servir de apoyo a las dependencias en el seguimiento y búsqueda de oportunidades en cuanto a la relación de Baja California con el extranjero. Atender directamente el contacto con el cuerpo consular extranjero acreditado en el estado. Coordinar la logística de los eventos y actividades en el extranjero del gobernador. Representar al gobierno y dar seguimiento a los trabajos de las reuniones de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos. Facilitar información para estudiantes que deseen realizar estudios de posgrado en el extranjero.
Baja California Sur	No tiene.		
Campeche	No tiene.		
Coahuila	Oficina Estatal de Atención a Coahuilenses en el Exterior (OEACE).	Secretaría de Gobierno.	Promover la comunicación entre los coahuilenses que residen en territorio nacional y los que emigran al exterior. Canalizar a las instancias competentes en los estados y municipios de origen, proyectos de inversión. Realizar gestiones ante los consulados de México en el extranjero.
Colima	No tiene.		
Chiapas	Coordinación de Relaciones Internacionales.	Oficina del gobernador.	Asesorar en las tareas de coordinar e impulsar las relaciones internacionales con el fin de permitir la inserción de Chiapas en el escenario mundial. Ser un vehículo de intercambio de información y experiencias con otras instancias similares del mundo en la búsqueda de tecnología y recursos que ayuden al estado a resolver los problemas. Propiciar el acercamiento con las principales entidades gubernamentales y no gubernamentales del mundo.



			<p>Abrir el espacio político para la firma de convenios y acuerdos internacionales por parte del Estado de Chiapas.</p> <p>Posicionar a Chiapas en el ámbito internacional bajo un esquema que genere efectos en el desarrollo de regiones marginadas.</p>
Chihuahua	No tiene.		
Distrito Federal	No tiene.		
Durango	Representación en el extranjero.	Independiente.	<p>Implementar programas federales de apoyo a migrantes.</p> <p>Promover y concertar proyectos de inversión.</p> <p>Vincular a grupos y organizaciones de duranguenses en el extranjero.</p> <p>Brindar atención, asesoría, asistencia, gestión en los trámites solicitados tanto por ciudadanos duranguenses radicados en el extranjero como a los familiares con domicilio en el estado de Durango.</p>
Estado de México	Dirección General de Promoción Internacional.	Secretaría de Desarrollo Económico.	<p>Promover internacionalmente las ventajas comparativas y competitivas que ofrece la entidad a la inversión extranjera directa.</p> <p>Formular y ejecutar programas para atraer inversión extranjera y promover el comercio exterior y la cooperación para el desarrollo en la entidad.</p> <p>Propiciar la celebración de acuerdos y convenios de coordinación y colaboración entre el Gobierno del Estado con instituciones extranjeras.</p> <p>Impulsar la colaboración de los organismos internacionales en las áreas de tecnología e intercambio económico y comercial. Supervisar la organización de misiones oficiales al extranjero.</p>
Guanajuato	Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior.	Descentralizada	<p>Fomentar el comercio exterior y colaborar en la atracción de inversión extranjera para el estado de Guanajuato, mediante una alianza permanente entre empresarios y gobierno, sustentada en una cultura de calidad. Contribuir a la formación y el fortalecimiento de empresas exportadoras de clase mundial en el estado de Guanajuato y que se traduzca en bienestar social.</p>

Guerrero	Información no disponible.		
Hidalgo	No tiene.		
Jalisco	Dirección de Asuntos Internacionales.	Despacho del gobernador.	<p>Planear, desarrollar, coordinar y dirigir en conjunto con las secretarías estatales las agendas de trabajo del Ejecutivo estatal en sus giras internacionales, con el fin de consolidar beneficios de desarrollo para Jalisco.</p> <p>Promover el acercamiento con organismos internacionales, Estados y regiones del mundo con voluntad de coadyuvar esfuerzos para el desarrollo de asistencia técnica, en los temas de combate a la pobreza, conservación del medio ambiente, promoción de la democracia y la educación, combate a la corrupción, resguardo de la seguridad y apoyo a la asistencia social.</p>
Michoacán	Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano.	Descentralizado.	<p>Implementar, impulsar y coordinar acciones y programas encaminados a mejorar las condiciones de vida de los migrantes, sus familias y comunidades de origen.</p>
Morelos	Dirección General de Atención a Migrantes y Participación Ciudadana.	Secretaría de Gobierno	<p>Apoyar, proteger y asesorar a los migrantes morelenses para que sus necesidades y derechos sean atendidos y respetados dentro y fuera del país.</p> <p>Impulsar proyectos que contribuyan al desarrollo de los migrantes, sus familias y comunidades de origen, en colaboración con instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales.</p> <p>Impulsar acuerdos con las distintas dependencias federales que garanticen la seguridad y el bienestar de los migrantes, tanto en territorio nacional como en el extranjero. Promover en coordinación con las dependencias correspondientes y la inversión en la entidad.</p>
Nayarit	No tiene.		
Nuevo León	Unidad de Asuntos Internacionales.	Oficina Ejecutiva de la Gubernatura	<p>Planear, desarrollar, coordinar y dirigir con las dependencias de la administración pública estatal, las agendas de trabajo del Ejecutivo estatal en materia de asuntos internacionales.</p> <p>Vincular el acercamiento con organismos</p>

			internacionales, países y regiones del mundo para promover acuerdos que coadyuven en el desarrollo sustentable de la entidad, así como coordinar los viajes al extranjero del Ejecutivo del estado.
Oaxaca	Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante.	Organismo descentralizado de la Secretaría General de Gobierno.	Información no disponible en su página web.
Puebla	No tiene.		
Querétaro	No tiene.		
Quintana Roo	No tiene.		
San Luis Potosí	Dirección de Enlace Internacional.	Secretaría General de Gobierno	Información no disponible en su página web.
Sinaloa	No tiene.		
Sonora	No tiene.		
Tabasco	No tiene.		
Tamaulipas	No tiene.		
Tlaxcala	No tiene.		
Veracruz	No tiene.		
Yucatán	No tiene.		
Zacatecas	Instituto Estatal de Migración.	Organismo descentralizado.	Mantener y mejorar los vínculos de la entidad con los residentes zacatecanos en el extranjero.Coordinar los programas interinstitucionales para la atención a migrantes.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de consulta en las páginas web de los gobiernos estatales.

Como se puede observar, los estados que cuentan con estas oficinas tienen rasgos comunes: algunos representan a las entidades de mayor dinamismo económico (Nuevo León, Jalisco, Estado de México, Guanajuato); otras se ubican en regiones fronterizas (Baja California, Nuevo León, Coahuila, Chipas), y otras son regiones de alta migración (Michoacán, Zacatecas, Oaxaca). Estas características reflejan lo siguiente: 1) los estados con mayor crecimiento económico buscan incrementar su presencia a escala internacional para ser más competitivos en los mercados y para impulsar el desarrollo de sus comunidades; 2) por su posición geográfica, las entidades fronterizas tienen necesidad de mantener una mayor interacción con el país vecino; y 3) el aumento del flujo de migrantes y su importancia por las remesas que envían a sus comunidades han obligado a los

gobiernos estatales a poner mayor atención a las necesidades de estos mexicanos. En general, la globalización económica y la mayor competencia de los mercados a escala internacional han obligado a los gobiernos locales a buscar en el exterior mecanismos que permitan el desarrollo de sus regiones.

Ahora bien, 19 estados de la República no cuentan con estas oficinas, lo que pone a la entidad en riesgo de quedar aislada de los beneficios que el sector externo pudiera traer. Es necesario que los estados de la Federación cuenten con una de estas áreas. No hay duda que estas oficinas juegan un papel importante para el mantenimiento de una sólida presencia de los estados en el ámbito internacional. De manera indirecta, influyen en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México al proponer a la SRE diversas actividades en el exterior. Gracias a la labor de estas oficinas, algunos gobiernos han obtenido resultados positivos. Por ejemplo, Chiapas logró el financiamiento de 500 millones de pesos a través de diversos proyectos “encaminados a combatir rezagos económicos, en materia de salud, educación y desarrollo social”.<sup>13</sup>

Por otro lado, algunos estados han llegado a abrir oficinas de representación en el exterior. Esta medida es muy importante para promover el turismo, buscar mercados para los productos locales, atraer inversiones y promover la cultura local. Por ejemplo, el gobierno del Estado de México tiene oficinas en El Salvador y en Francia. El gobierno de Oaxaca tenía una Casa de la Cultura en París, Francia, pero por razones presupuestales se cerró.

Otras de las actividades paradiplomáticas fundamentales son las visitas que realizan los gobernadores de los estados a otros países. Estas giras tienen igualmente el propósito de atraer inversiones extranjeras, promover el turismo del estado, promocionar los productos locales, firmar acuerdos de cooperación, visitar a la comunidad de paisanos, estrechar lazos culturales y, en general, ampliar la presencia del estado a escala internacional. Los destinos favoritos son Estados Unidos, algunos países de Europa, América Latina y algunos países de Asia (ver Cuadro 2).

En muchas ocasiones, los gobernadores de los estados acompañan al presidente de la República en sus giras internacionales. El detalle es una muestra de la coordinación que deben tener el Ejecutivo y los mandatarios estatales para alcanzar juntos los intereses de la nación en el exterior. También representa la importancia que reconoce el gobierno federal a los estados en asuntos internacionales. En otras ocasiones, los gobernadores viajan al extranjero por su

<sup>13</sup> Discurso del gobernador Pablo Salazar, durante la inauguración de XVIII Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, [www.cri.chiapas.gob.mx/comunicados.asp?id=20041028184425](http://www.cri.chiapas.gob.mx/comunicados.asp?id=20041028184425), 28 de octubre de 2004.

**Cuadro 2**  
**Visitas de gobernadores al extranjero**  
**(Estado de México, Jalisco y Chiapas)**

<i>Estado</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Principales destinos</i>
Estado de México	10	7	Estados Unidos; Centroamérica (Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala); Sudamérica (Argentina, Chile, Brasil); Europa (España y Francia) y Turquía.
Jalisco	7	9	Estados Unidos; Asia (Singapur, India, China, Corea del Sur y Japón); Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá); Europa (Francia, Bélgica, Reino Unido, Italia y España).
Chiapas	7	4	Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador); Sudamérica (Brasil, Venezuela); Europa (Países Bajos, Alemania, Reino Unido) y Estados Unidos.

propia cuenta, lo que demuestra su interés por proyectarse en el exterior y estrechar las relaciones con otros actores internacionales.

Para el caso del presidente, el artículo 88 constitucional establece que el jefe del Ejecutivo tiene que solicitar permiso al Congreso para ausentarse del país. Respecto a los gobernadores, las legislaciones locales varían. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 77, fracción 42, de la Constitución Política del Estado de México, el gobernador sólo tiene la obligación de informar a la legislatura cuando se ausente del país. Por el gran número de viajes que realizó el entonces gobernador Arturo Montiel Rojas, los diputados locales del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional impulsaron una reforma para obligar al gobernador a solicitar permiso cuando viaje al extranjero.<sup>14</sup> Este es un ejemplo de la crítica que reciben los mandatarios estatales cuando salen mucho al extranjero. Un caso similar fue el del gobernador de Quintana Roo, Joaquín Hendricks, quien se ausentó del país cuando su estado sufría los embates de un huracán. Cuando el gobernador estatal no tiene la mayoría de su partido en la legislatura local, la crítica a los viajes al exterior es mayor. En verdad, es difícil evaluar el impacto directo que tienen las salidas al extranjero de los gobernadores en el desarrollo de las entidades. Sin embargo, la actividad es positiva, para no condenar al estado al aislamiento.

Asimismo, los gobiernos estatales reciben un número importante de visitantes extranjeros de fama internacional, principalmente representantes de organismos

<sup>14</sup> Rebeca Jiménez, "Calculan a Montiel 72 viajes al extranjero como gobernador" en *El Universal*, 17 de agosto de 2005.

internacionales y de otros gobiernos, empresarios, artistas, premios Nobel, etc. (ver Cuadro 3). Los gobernadores y funcionarios estatales también reciben a los embajadores acreditados en México y cónsules ubicados en su propia entidad, con el fin de mejorar la relación entre el estado y sus países y atender asuntos de interés mutuo.<sup>15</sup> Estas actividades también promueven la imagen internacional del estado en cuestión y permiten establecer esquemas de cooperación con los diversos actores de la comunidad internacional. Incluso muchos de estos estados han sido sede de importantes reuniones internacionales, como la cumbre del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico en Baja California Sur en 2002, la Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea en Jalisco en 2004, la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo en Nuevo León en 2002, la Quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en Quintana Roo en 2003, etc.

Como se puede observar en el Cuadro 3, los gobiernos estatales tienen especial interés en reunirse con empresarios extranjeros para promover inversiones en sus localidades; con representantes de organizaciones internacionales, en especial aquellas que desarrollan programas de cooperación; con funcionarios de gobiernos, particularmente locales y regionales; y con embajadores y otros actores que busquen establecer esquemas de intercambio y colaboración.

Para no mantenerse aislados y buscar mecanismos que promuevan el desarrollo de su estado, varios gobiernos locales han firmado importantes acuerdos de colaboración con sus similares en otros países, con organizaciones internacionales, con empresas privadas, con organizaciones no gubernamentales y con otros grupos civiles internacionales.<sup>16</sup> Las áreas de mayor interés son: cooperación tecnológica, comercio e inversiones, protección al medio ambiente, promoción turística, intercambios culturales y educativos, salud, seguridad (especialmente en la franja fronteriza), etc. Estos acuerdos se formalizan en el marco de la Ley para la Celebración de Tratados y no violan el marco jurídico porque se tratan de “acuerdos interinstitucionales”. Para su firma, los gobiernos estatales mantienen una estrecha comunicación y coordinación con la SRE. En este sentido, es posible afirmar que las entidades federativas hacen su “propia” política exterior. No hacen la política exterior de México, pero sí hacen la suya.

<sup>15</sup> A manera de ejemplo, en mayo de 2005, el gobernador de Quintana Roo se reunió con el embajador de Estados Unidos en México para acordar una mayor comunicación a fin de evitar que el gobierno estadounidense emita alertas de seguridad hacia los destinos turísticos del estado. El tema era relevante porque meses atrás la Embajada de Estados Unidos había emitido una alerta a sus conciudadanos que no visitaran al país por la alta inseguridad. Véase “Evitará EU emitir alertas sobre Quintana Roo” en *El Universal*, 11 de mayo de 2005.

<sup>16</sup> En 2003, el gobierno de Chiapas firmó 12 convenios de esta naturaleza y seis en 2004. El del Estado de México firmó tres en 2003 y cuatro en 2004.

## Cuadro 3

## Visitas de delegaciones extranjeras a estados mexicanos 2003-2004

Estado	2003	2004	Delegaciones destacadas
Estado de México	15	23	Empresarios de: Israel, Estados Unidos, Singapur, Gran Bretaña, Canadá, España, Venezuela, Dinamarca, Japón, Nicaragua y MERCOSUR; embajadores de: Portugal, Chile y Canadá; funcionarios gubernamentales: viceministro de Comercio Exterior de Cuba, el alcalde de Berlín, Parlamento de la Provincia de Sichuan, China, congresistas de Perú, gobernador de la Prefectura de Saitama Japón, gobernador de la Provincia de Java del Oeste y la vicepresidenta de El Salvador. Otras organizaciones: Organización Promotora Salvadoreña de Negocios Proesa, Cámara de la Industria Automotriz Italiana, Banco Central de Argentina, consejeros comerciales de diversos países e integrantes de la Universidad de Oklahoma.
Jalisco	32	26	Funcionarios gubernamentales: representante del Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido, ministra de Industria, Comercio y Minas de Manitoba, Fracción Latina del Congreso de California, director general del Centro Cultural de América Latina y Museo de Corea, viceministro de Relaciones Internacionales y Asuntos Intergubernamentales de la Provincia de Alberta, subsecretario de Relaciones Exteriores de Hungría, representante del Ministerio de Transporte de Israel, gobernador de Ohio, relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, consejera de Economía y Hacienda de Andalucía, ministro de Economía de la Región de Toscana, Italia, gobernador de Idaho. Embajadores: Singapur, Alemania, Canadá, Finlandia, Corea, República Checa, Hungría, Rumania, Nueva Zelanda, India, Grupo de Embajadores de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC), cónsul general de la Embajada de Estados Unidos, Brasil, Polonia, Chile.
Chiapas	21	11	Organizaciones internacionales: relator especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y la Libertades Fundamentales de los Indígenas, representante del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia en México, representantes de la organización Oxfam Internacional y la Fundación Ford, Funcionarios gubernamentales: primer secretario de Asuntos Económicos de Japón, intendente del Gobierno Regional de La Araucanía, Chile, ministro de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, consejero para Asuntos Políticos y de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en México, primer consejero de Asuntos Políticos y de Cooperación de la Comisión Europea. Embajadores: Japón, Colombia, Israel, Venezuela, Reino Unido, Estados Unidos, Chile y representantes de las embajadas de la Unión Europea en México.

Otras actividades diplomáticas propias de los estados son los Convenios de Hermanamientos entre diferentes ciudades. En diciembre de 1971, la xxvi Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el hermanamiento de ciudades como un medio de cooperación internacional. La Resolución 2861, aprobada en esa ocasión, señala que “el hermanamiento de las ciudades es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque pone en contacto (...) no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras”. El mismo documento agrega que “la cooperación internacional de las actividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos”.<sup>17</sup> Varios gobiernos estatales y municipales en México han establecido el contacto con otras ciudades y regiones para fortalecer los lazos de hermandad. En muchas ocasiones, la ciudad extranjera a hermanar cuenta con una población importante de los locales mexicanos. Por lo tanto, un motor de esta actividad ha sido la migración de mexicanos a diferentes partes del mundo.

Un actor que en los últimos años ha adquirido un papel relevante en la política nacional es la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Aparentemente la CONAGO no tiene una función específica en materia de política exterior. Sin embargo, esta asociación cuenta con una Comisión de Migrantes que atiende los asuntos relacionados con los paisanos que trabajan en Estados Unidos y presenta propuestas para el mejoramiento de sus condiciones. Lo anterior le ha permitido a la CONAGO cierta presencia en el ámbito de las relaciones internacionales de México. Por ejemplo, después de que se aprobó la Propuesta 200 en Arizona, la cual limita el acceso a servicios sociales para indocumentados, la CONAGO condenó la medida discriminatoria y propuso al gobierno federal apoyar a los mexicanos que resultaran afectados.<sup>18</sup>

Otro foro importante en donde los estados del Norte tienen influencia en la política exterior de México es en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, la cual reúne a los gobiernos de los estados fronterizos de Estados Unidos y México. Desde 1980 los 10 estados de ambos países llevan a cabo reuniones anuales para tratar asuntos de mutuo interés de la frontera, tales como agricultura, cruces fronterizos, educación, desarrollo económico, energía, medio ambiente, salud, turismo y seguridad fronteriza. Cada año, los 10 gobernadores firman una declaración conjunta en la que presentan recomendaciones a sus respectivos gobiernos federales.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Véase el documento *Lineamientos y criterios aplicables para el hermanamiento entre ciudades*, disponible en <http://www.oaxacainfo.gob.mx/estatutos.html>.

<sup>18</sup> Véase Ulises Zamarrón Martínez, “Impugna CONAGO plan contra migrantes” en *El Universal*, 23 de noviembre de 2004. Véase también la página web <http://www.conago.org.mx/reuniones/r26-nov-2004.asp>.

<sup>19</sup> Véase la página web <http://www.edd.state.nm.us/BordGov/history.html>.



Después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los gobiernos de los tres países pusieron mayor atención sobre las regiones. Surgieron también diversas organizaciones que buscaron aprovechar la coyuntura de este tratado. Por ejemplo, algunos empresarios crearon la Asociación del Corredor de Comercio Internacional de Norteamérica que agrupa a municipios y cámaras de comercio de México, Canadá y Estados Unidos. El objetivo de esta asociación es promover el desarrollo económico y social de las comunidades de estos tres países a través de la gestión ante las autoridades gubernamentales. En México, las ciudades que se han integrado a esta asociación son Monterrey, Guadalajara y Querétaro.

En el Sur, las entidades federativas tienen una oportunidad para participar de manera directa en el diseño de la política exterior de México a través del Plan Puebla-Panamá (PPP). El PPP:

es un instrumento de cooperación que busca integrar a la región mesoamericana, coordinando esfuerzos y acciones de los siete países de Centroamérica y los nueve estados que integran la región Sur Sureste de México, en la perspectiva de promover el desarrollo integral, así como la integración en aquellos temas que hagan posible que de manera conjunta se creen bienes públicos regionales con el fin de elevar la calidad de vida de los habitantes.<sup>20</sup>

Aunque el PPP está prácticamente congelado por falta de financiamiento, el gobierno federal toma muy en cuenta las propuestas que hacen los gobiernos estatales de la región para el establecimiento de políticas.

Un actor de las entidades federativas prácticamente olvidado en el proceso de toma de decisiones de la política exterior es la legislatura local. Aparentemente, las legislaturas estatales no tienen influencia en la política exterior de México. Sin embargo, su peso puede ser relevante. Un dato que no tuvo una difusión amplia en los medios de comunicación fue que, después de la crisis diplomática entre México y Cuba en mayo de 2004, un número importante de legislaturas locales aprobó puntos de acuerdo en donde le solicitaban al Senado de la República interceder ante el Ejecutivo para restablecer las relaciones a nivel de embajadas. Esto es una muestra de que los congresos locales están interesados en los temas de la política exterior de México y un indicativo de su deseo de influir en el proceso de toma de decisiones.

La coordinación de los gobiernos locales con las distintas dependencias federales es muy importante para el buen desarrollo de las actividades

<sup>20</sup> Véase la página oficial del PPP en <http://ppp.sre.gob.mx/>.

paradiplomáticas. Con la SRE, las entidades federativas mantienen una buena relación y una agenda amplia de trabajo. Por su parte, la Secretaría de Gobernación también ha realizado esfuerzos para coordinar el trabajo con los gobiernos locales. En 2002, esta secretaría creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) con el fin de promover el desarrollo del federalismo, establecer programas que atiendan las necesidades locales de estados y municipios y coordinar políticas desde una perspectiva compartida. El INAFED, a su vez, cuenta con una Dirección de Asuntos Internacionales, que coadyuva con los gobiernos locales a la gestión internacional. Su propósito es “facilitar la vinculación entre los gobiernos locales mexicanos y el ámbito internacional, sirviendo como enlace entre instancias de cooperación, organismos multilaterales y otros gobiernos, así como mantener una participación activa en las iniciativas internacionales en materia de federalismo, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales”. Esta oficina cuenta con un “catálogo de instancias de cooperación para el desarrollo y organismos internacionales vinculados con la promoción del federalismo, la descentralización y el fortalecimiento de los organismos locales” para fomentar los vínculos entre los gobiernos locales y las diferentes organizaciones internacionales.

La tendencia en los últimos años es que los gobiernos no centrales busquen una mejor coordinación con las instancias federales para una mayor presencia e influencia en los procesos de toma de decisiones de las políticas externas. Las administraciones estatales también están buscando asociarse a organismos internacionales de gobiernos locales para mejorar su posición negociadora y aumentar su presencia en el plano externo.

## Conclusiones

Es claro que la creciente globalización y una mayor interdependencia económica en el sistema internacional han estimulado a los gobiernos locales mexicanos a tener una mayor presencia en el ámbito externo para ser más competitivos en los mercados y estar en condiciones de mejorar las condiciones sociales de sus localidades. Del mismo modo, un sistema político más democrático, una separación real de poderes, un fortalecimiento del federalismo y las políticas de descentralización del gobierno federal han permitido a los gobiernos estatales tener una mayor presencia en la política exterior de México. Desde 1989, la llegada de partidos no priístas a los gobiernos de los estados ha fortalecido el federalismo y ha democratizado al sistema político. Esta alternancia en el poder ha ampliado el margen de acción de las entidades federativas con el exterior. Anteriormente era más difícil realizar todas esas actividades por la disciplina que mantenían los

gobernadores de los estados frente a la figura presidencial. Hoy esa realidad ha cambiado.

El aumento de la migración de algunos estados de la Federación y la permanencia de paisanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, han estimulado a los gobiernos estatales a mantener un contacto constante con esas comunidades y a abrir oficinas encargadas para su atención. Las remesas que los mexicanos envían representan una fuente de financiamiento muy importante para impulsar el desarrollo de sus localidades. Por ello, los gobiernos estatales están poniendo especial atención en el fenómeno.

Por definición, los estados de la Federación no hacen "política exterior" porque ésta es una atribución exclusiva del gobierno federal. Sin embargo, es factible afirmar que sus actividades paradiplomáticas son parte de la política exterior de México. En sentido estricto, las entidades federativas hacen "relaciones internacionales", no "política exterior". En los últimos años, su participación en el proceso de formulación de la política exterior de México se ha incrementado debido principalmente a la creciente globalización, a una mayor competencia por los mercados internacionales, a la apertura democrática del sistema político mexicano, a las políticas de descentralización del gobierno federal y al aumento de los flujos migratorios de mexicanos hacia el exterior.

Es deseable que los estados de la Federación aumenten su presencia en el proceso de formulación de la política exterior de México, porque una decisión de esta naturaleza les afecta directa o indirectamente. Los estados son también parte del interés nacional. En este sentido, los senadores de la República deben velar por los intereses de las entidades federativas, pues esa es la verdadera esencia de su función. El gobierno central debe, entonces, fortalecer el federalismo para abrir las puertas al sentir de la población de las entidades de la República.

Los gobiernos estatales deberían contar con una oficina de asuntos internacionales para insertar a su estado en la dinámica internacional y no quedarse aislados. Asimismo, sería plausible que las legislaturas locales crearan comisiones de asuntos exteriores para fortalecer la participación de los estados en estos temas. De la misma manera, la CONAGO tendría que convertirse en un grupo de presión que aspire a influir también en la política exterior de México. Sería deseable que esta asociación contara también con una comisión de asuntos exteriores para mantener una presencia constante en las actividades internacionales de México.

Finalmente, resultaría necesario reformar el artículo 117 de la Constitución para que no existiera ningún tipo de contradicción. Esa reforma debería reconocer la importancia de las entidades federativas en el diseño de la política exterior de México.