

Paradiplomacia mexicana

Aproximación histórica al desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades federativas en México

César Iván Arana

La táctica y la diplomacia están bien en las relaciones internacionales y políticas, quizás hasta en los negocios; en la ciencia sólo los hechos.
Hans Eysenck, psicólogo alemán

Resumen

La incorporación de las entidades federativas y municipios al sistema internacional es un fenómeno de las relaciones internacionales de México poco estudiado por la academia, y trascendente porque penetró el privilegio del Gobierno federal del ejercicio de las relaciones exteriores. Los gobiernos locales (entidades federativas y municipios) mexicanos han desarrollado acciones en la escena internacional a través de actividades denominadas como paradiplomacia, reflejadas en el ámbito económico, cultural, educativo y de seguridad en diferentes localidades del país.

El objetivo de este artículo es presentar y analizar las transformaciones ocurridas en México, sucesos trascendentes, cambios institucionales, jurídicos, sociales, económicos, políticos y democráticos que en conjunto han sido los factores determinantes en la consolidación de las acciones de los gobiernos locales mexicanos, y el reconocimiento como actores internacionales por parte del sistema político mexicano, que responde positivamente con un marco jurídico a favor de su internacionalización.

Palabras clave: paradiplomacia, diplomacia federativa, entidades federativas, políticas exteriores, relaciones internacionales.

Introducción

En el último siglo, el sistema internacional ha incorporado nuevos actores capaces de influir en él, entre los que se encuentran los gobiernos locales; aunque en cada periodo histórico marcaron las causas de su incorporación, es posible ahora afirmar que la búsqueda de desarrollo de sus comunidades es una motivación que ha continuado desde sus inicios en 1913. Estas acciones son denominadas en la literatura de las relaciones internacionales como paradiplomacia; en las últimas décadas un fenómeno impulsado por los procesos de regímenes internacionales y de globalización, las localidades se integran a las dinámicas que su Estado-nación realice, con el fin de participar y obtener beneficios propios, cumpliendo paralelamente los lineamientos de desarrollo dentro de las normas jurídicas que establezca su nación.

Los inicios de las relaciones internacionales de las entidades federativas en México

Rafael Velázquez (2007: 3) afirma que existieron cuatro factores que generaron la participación de gobiernos locales en México: el ambiente de globalización que se incrementa sustancialmente en la década de los ochenta; la apertura de la democracia mexicana a finales de la década de los ochenta, específicamente en 1989 con el triunfo de Ernesto Ruffo Appel, candidato del Partido Acción Nacional para gobernar el estado de Baja California; el incremento en la descentralización de políticas públicas del Gobierno federal en áreas de promoción económica y turística; y finalmente, el incremento de flujos de migración de mexicanos hacia el exterior, sobre todo hacia Estado Unidos.

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa surge un quinto factor que colabora en la internacionalización de los gobiernos locales, que se basa en los modelos de integración de los Estados-nación, los conocidos regímenes internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Unión Eu-

ropea (UE) y el Mercosur, cambian la dinámica de administración de los gobiernos locales. Estos nuevos cambios estructurales transforman la estrategia de las regiones tanto internas en un Estado-nación, como en la escena internacional, donde ahora buscan asegurar inversiones e intercambio comercial dentro de los circuitos mercantiles nacionales e internacionales.

Los cambios generados por los regímenes internacionales son normalmente visibles a través de cadenas productivas regionales, *clusters*, regiones transfronterizas, corredores comerciales y de transporte (Ponce, 2010: 27). En este sentido, México cuenta con múltiples ejemplos de cadenas productivas en la región centro-norte del país, sobre todo de manufactureras, con producción tanto de autoconsumo para el país, como para exportación; además de las regiones transfronterizas dinámicas y culturalmente auténticas como quizás ningunas otras en el mundo, Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nuevo Laredo-Laredo, Nogales-Nogales, etcétera.

Este proceso de vinculación, motivado por el gobierno central no significó que los gobiernos locales buscarán desconocer la normatividad de los gobiernos centrales, sino de abrir una nueva posibilidad de proyección internacional, necesaria para hacer funcional su estrategia de política económica local o regional integrada a los nuevos procesos globales.

Existe un sexto factor para el desarrollo de la participación de los gobiernos locales dentro del sistema internacional. Ponce (2011: 35) afirma que existe dentro del Estado-nación la necesidad de vincular las políticas exterior e interior. Aunque de forma sistemática pareciera lógica, no siempre había sido así, sobre todo para naciones donde las desigualdades socioeconómicas hacia el interior eran más notorias en términos geográficos; estas circunstancias exigían demandas diferentes hacia el gobierno central, por lo que no siempre existía una congruencia entre los niveles de gobierno.

Ante la falta de congruencia de los intereses del gobierno central y el local, las referencias históricas que se tienen en este sentido indican que estos últimos participan con mayor dinamismo en la escena internacional; un ejemplo son los gobiernos locales que comparten una frontera nacional, éstos abren un diálogo de corte regional binacional para enfrentar sus problemáticas a través de lo que se conoce como *cooperación transfronteriza*.

La génesis de la paradiplomacia en México: las relaciones transfronterizas México-Estados Unidos

En el caso de México, son las relaciones transfronterizas donde se encuentra la génesis de las primeras relaciones internacionales formales por parte de las entidades federativas en México, las hacen los estados que comparten la frontera, Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas, a través de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, que data de 1980.

La idea de reunir a los gobernadores de los gobiernos estatales periódicamente surgió tras la propuesta que el gobernador de Arizona, Bruce Babbitt, presentó en la South West Border Regional Commission de Estados Unidos en 1979, solicitando como prioridad la participación de los gobernadores fronterizos del norte de México, en una reunión similar en la que se ventilaron soluciones a problemas de índole económica, social y cultural que afectaban por igual en la frontera México-Estados Unidos (XI Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos, 1993).

En 1987 los gobernadores de los estados fronterizos de México y Estados Unidos, reunidos en Las Cruces, Nuevo México, formalizaron a través de la firma de un comunicado conjunto los objetivos, la estructura y el marco de trabajo para las futuras reuniones. Una de las reuniones más sobresalientes fue la XI Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos en 1993, reunidos en Monterrey, Nuevo León; dos cuestiones ratifican su importancia: la primera es el trascendente apoyo que tuvo por parte de los dos gobiernos centrales, con la asistencia del presidente de México Carlos Salinas de Gortari; la segunda es el ambiente de globalización e integración que se vivía meses antes de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá. Durante esta Conferencia los gobernadores establecieron acuerdos sobre temas en concreto: educación, ecología, turismo, vías de comunicación y promoción a la inversión.

Cuadro 1

<i>Tema</i>	<i>Acuerdo</i>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nombrar a un representante permanente ante el Consejo Binacional de Educación para dar seguimiento y fortalecer las acciones de coordinación entre las áreas académicas de investigación y el sector productivo. <input type="checkbox"/> Fomentar y crear una base de datos para establecer una red de comunicación que contemple el inventario de recursos académicos y de investigación entre los estados fronterizos. <input type="checkbox"/> Mantener e incrementar los servicios de teleconferencias entre los estados fronterizos. <input type="checkbox"/> Apoyar y coordinar los programas de intercambio y formación docente a nivel básico, medio y superior. <input type="checkbox"/> Permitir la acreditación académica y revalidación de estudios en ambos lados de la frontera en todos los niveles escolares. <input type="checkbox"/> Promover que las fundaciones que apoyan el desarrollo en Estados Unidos extiendan sus beneficios a instituciones educativas en México.
Ecología	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Promover el ordenamiento ecológico y la planeación ambiental mediante la elaboración de un inventario de proyectos piloto y proyecto modelo. <input type="checkbox"/> Desarrollar programas biculturales y bilingües de educación ambiental enfocándose en biodiversidad y desarrollo sustentable. <input type="checkbox"/> Realizar estudios de derecho comparado en relación con el medio ambiente, biodiversidad, especies raras, amenazadas y en peligro de extinción en los estados fronterizos. <input type="checkbox"/> Realizar estudios al Río Colorado, Río Bravo, Laguna Madre y Cuatro Ciénegas, como áreas de refugio a la biodiversidad.
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Establecer mecanismos para facilitar la entrada y salida de vehículos y equipo recreativo, para mejorar el libre tránsito. <input type="checkbox"/> Optimizar el uso de las instalaciones existentes en los cruces fronterizos para incrementar el personal de operación. <input type="checkbox"/> Promover programas y proyectos de desarrollo urbano que embellezcan la imagen de las ciudades fronterizas. <input type="checkbox"/> Patrocinar un estudio que determine el impacto socioeconómico del turismo en los estados fronterizos con respaldo y ayuda financiera de las entidades federales. <input type="checkbox"/> Establecer resoluciones y acuerdos de colaboración entre los estados fronterizos de México y Estados Unidos, tales como abrir oficinas de representación en los estados vecinos.

<i>Tema</i>	<i>Acuerdo</i>
Vías de comunicación	<input type="checkbox"/> Dar prioridad al mantenimiento de la red carretera nacional mediante un programa sostenido de mediano y largo plazo concentrado con los autotransportistas de carga y financiado por el Banco Mundial. <input type="checkbox"/> Elevar el servicio en la red troncal. <input type="checkbox"/> Proseguir con el programa de autopistas concesionadas al sector privado. <input type="checkbox"/> Crear en México una cultura por el uso de autopistas.
Promoción a la Inversión	<input type="checkbox"/> Establecer una región productiva y corredor comercial transfronterizo.

Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos tomados durante la XI Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos en 1993.

Pese a que, bajo la teoría realista, la frontera nacional es una línea rígida que separa dos soberanías, en el caso México-Estados Unidos los acuerdos por parte de los gobiernos locales fronterizos son evidencia de que las zonas fronterizas son una región que vive una dinámica económica comercial y social auténtica, aunque paralelamente también genera problemas únicos en el espacio geográfico, en este caso problemas de seguridad, tráfico ilegal de mercancías y migración ilegal.

La cooperación que generan los gobiernos locales se presenta prácticamente en todas las áreas de la relación entre México y Estados Unidos; sin embargo, es algo que se vive de manera especial en la frontera que comparten los dos países. Los gobiernos locales ubicados en esta geografía continúan trabajando para alcanzar metas comunes, tienden puentes de diálogo y colaboración, de manera que los beneficios resuenan en toda la relación binacional y promueven el consenso en cuanto a políticas entre los actores estatales y federales de ambos países (Donnelly, 2012). Desde 1980, los 10 gobernadores de los estados fronterizos continúan llevando a cabo reuniones anuales, bajo el original esquema de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, para tratar asuntos de mutuo interés de la frontera; no obstante, con el paso de los años nuevos temas se han integrado a la agenda, tales como agricultura, cruces fronterizos, energía, salud y seguridad fronteriza; a partir de entonces, cada año firman una declaración conjunta en la que presentan recomendaciones a sus respectivos gobiernos federales (Arámbula, 2008: 15).

La agenda de tópicos para la cooperación transfronteriza es básicamente la misma de la agenda nacional, los tres temas centrales son

el comercio, el narcotráfico y la migración; a través del tiempo uno de los tres se vuelve más importante que el otro, este cambio básicamente depende de las circunstancias y prioridades de los gobiernos centrales, éstos se reflejan en México a través del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo.

Durante la década de los ochenta el narcotráfico se convirtió en problema de seguridad nacional para México y Estados Unidos, no sólo por el paso de narcóticos, sino por la violencia que estalla en las regiones fronterizas; el caso Camarena¹ fue sin duda el detonante para establecer una vinculación de cooperación en términos de inteligencia, no sólo entre los gobiernos centrales sino también en las geografías más próximas a la situación, los gobiernos locales (Chabat, 1994).

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte caracterizó a la década de los noventa desde sus inicios, de manera que el tema del comercio pasó a ser prioritario para ambas naciones; para los gobiernos locales significó erradicar los obstáculos jurídicos del gobierno central y comenzar una dinámica de trabajo más eficiente. La región norte del país se convirtió en la más dinámica en términos de atracción de inversiones extranjeras y comerciales de los dos países.

El inicio del milenio, para la cooperación transfronteriza de los gobiernos locales así como de los gobiernos centrales fue caótica, se presentó sin aviso un nuevo tópico en la agenda nacional México-Estados Unidos: el terrorismo, generado por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Este nuevo ámbito implicó que los gobiernos locales, principalmente los fronterizos, establecieran mayor cercanía en términos de implementación de estrategias de seguridad e inteligencia (Ramos, 2002: 10).

El tema de la migración nunca ha estado como tópico prioritario dentro de la agenda binacional de manera permanente por lo menos por un año, el tema ha sido siempre temporal cuando la Cámara de Representantes de Estados Unidos somete a votación alguna reforma

1. El caso Camarena se refiere al secuestro, tortura y muerte de Enrique Camarena Salazar, agente estadounidense de la Drug Enforcement Agency (DEA) que trabajó como encubierto en México con la finalidad de obtener información acerca de los cárteles del crimen organizado. Fue descubierto en 1985 en Guadalajara, Jalisco. Generó que el ejército mexicano tomara el rancho *El Búfalo*, propiedad de Rafael Caro Quintero, ubicado en Chihuahua, donde trabajaban 10 mil campesinos en la siembra y la cosecha de mariguana, e incautara la cosecha de casi mil hectáreas, con un valor potencial de varios miles de millones de dólares (Memoria Política de México).

que beneficie a los migrantes ilegales. Es importante mencionar que lo más cercano a convertirlo en prioridad ocurrió en agosto de 2001, cuando el presidente George W. Bush afirmó en conferencia de prensa que la nueva prioridad para Estados Unidos sería la relación bilateral con México y los asuntos migratorios que emanan de ella, durante la primera visita del presidente Vicente Fox a Washington. Sin embargo, las intenciones fueron rápidamente desechadas por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, dejando al terrorismo como tópico prioritario para Estados Unidos (Presidencia de la Republica).

El tema migratorio ha sido uno de las temas polémicos en la relación México-Estados Unidos; por un lado, han existido diversas reformas migratorias como la Guest Workers en 2007, que han sido aplaudidas por los mandatarios mexicanos; por otro, han endurecido la vigilancia de la frontera sur, generando que las entidades federativas localizadas en la frontera con Centroamérica apliquen políticas públicas en relación con los migrantes que se consideraban de paso y ahora residen de manera permanente en México.

Acuerdos, convenios y otras actividades paradiplomáticas emprendidas por las entidades federativas en México

Existe un consenso en la importancia de actividades paradiplomáticas por parte de los gobiernos locales en México; la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), cuyo origen se remonta al año 2000 y que tiene como fin promover el federalismo y la autonomía de las entidades federativas, además de servir de plataforma para que los gobernadores dialoguen temas de interés que involucren al país en su conjunto; los gobiernos locales a través de este espacio aceptan las acciones paradiplomáticas como parte de su agenda, incluso existe una Comisión de Asuntos Migratorios. Para ello, las entidades con mayor acercamiento a gobiernos locales extranjeros son:

Jalisco que cuenta con una Oficina de Asuntos Internacionales y un Instituto de Fomento al Comercio Exterior; Chiapas con una Coordinación de Relaciones Internacionales que en 2002 atendía ya relaciones con 43 países de los cinco continentes; Guanajuato con una Coordinadora de fomento al comercio exterior; Baja California Sur con una Dirección General de Comercio Exterior; Baja California con una Dirección de Relaciones Internacionales; Durango y San Luis Potosí también cuentan con oficinas encargadas de asuntos internacionales; el

Estado de México ha abierto oficinas de promoción de inversiones en Houston, Nueva York, Madrid y San Salvador y ha firmado acuerdos con organismos internacionales; firmó convenios de cooperación e intercambio económico, social y cultural con la provincia china de Guandong, vecina de Hong Kong y una de las más industrializadas de la República Popular China, mediante la firma de una Declaración Amistosa de Fomento de las Relaciones entre las dos entidades (Arámbula, 2008: 16).

El Distrito Federal tiene una Subdirección de Promoción de Inversiones, una oficina de atención a sus migrantes en el extranjero, en la ciudad de Los Ángeles, California, ciudad con la cual se firmó una carta de hermanamiento; el Banco Mundial y el Gobierno del Distrito Federal convinieron los servicios de asesoría técnica de la institución financiera para reducir los trámites burocráticos en la apertura de negocios en la ciudad capital. Oaxaca, Michoacán y Zacatecas en años anteriores habían instalado sus respectivas oficinas para atender migrantes en el vecino país del norte y canalizar un porcentaje de las remesas de dólares que envían trabajadores mexicanos a sus parientes en el estado a proyectos productivos (Arámbula, 2008: 17).

Nuevo León creó una Subsecretaría de comercio exterior, y desde 1991, en el diseño del Plan Nuevo León se utiliza como una de las estrategias de desarrollo regional, la internacionalización del estado. Al respecto, se realizan misiones comerciales a Estados Unidos, Canadá, Europa, Asia y América Latina con el objetivo de que los industriales regiomontanos establezcan relaciones comerciales con los empresarios de estos países. Se han abierto casas de Nuevo León en San Antonio y Montreal, entre otras localidades extranjeras. Se reciben misiones comerciales de empresarios europeos, japoneses, coreanos, canadienses y de Arabia Saudita. También se organizan exposiciones internacionales en el Centro Internacional de Negocios (Cintermex) donde se incentivan esquemas de *joint venture* y de coinversión entre empresas regiomontanas y en general nuevoleonenses (Arámbula, 2008: 18).

En México existen 19 entidades federativas que no cuentan con representaciones o agendas en términos de relaciones internacionales; por lo tanto, su falta de integración al sistema internacional resulta en la pérdida de una oportunidad importante para gestionar recursos con beneficio social, promover la inversión extranjera, colocar productos locales dentro de los circuitos del comercio internacional y realizar acuerdos de cooperación para la educación.

Marco normativo e institucional para el ejercicio de la paradiplomacia en México

En México, el gobierno central es el facultado para realizar acciones de relaciones internacionales diplomáticas en nombre del país. Las tres

divisiones de poder, Ejecutivo, Legislativo y Judicial se encargan de la elaboración y ejecución de la política exterior; aunque cada uno realiza facultades específicas, el trabajo sistémico en este ámbito es necesario para su correcta funcionalidad.

La Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos (1917) es la norma jurídica máxima que direcciona la política exterior del país y faculta a los actores a la realización de acciones para su ejecución. El artículo 89 menciona que el Poder Ejecutivo, representado a través del presidente de la República, es quien obtiene mayores responsabilidades y derechos en la materia, principalmente es quien vela para que se cumplan los lineamientos de política exterior del país, los cuales son: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o uso de las fuerzas 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 internacional (artículo 89, CPEUM).

En materia de diseño de política exterior, el Poder Ejecutivo se apoya en las secretarías de Estado; las de mayor relación son: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Defensa; posteriormente se encuentran otras menos relacionadas pero igual de importantes: Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Energía. Para comprender las facultades de cada una de los poderes tácitos en México se muestra el cuadro 2.

Existen otros actores no gubernamentales, como partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos, grupos religiosos, centros educativos y la opinión pública que también influyen en la formulación de la política exterior, mas no en su ejecución técnica (Velázquez, 2007: 8). Los gobiernos locales en México no están considerados constitucionalmente en el proceso de formulación de política exterior, sin embargo, también gozan de la capacidad de influir a través de presidentes municipales, gobernadores o líderes políticos de la localidad.

La participación de los gobiernos locales encuentra espacios jurídicos dentro de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), en su artículo 40, que otorga al estado federativo la libertad y soberanía; en el artículo 116, en el que se encuentra la estructura orgánica para establecer acciones libres e independientes, pero con estricto apego a la Constitución federal. Estos elementos otorgan a cualquier entidad federativa mexicana el derecho de realizar acciones

Cuadro 2

<i>División de Poder</i>	<i>Facultades en materia de política exterior de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>Artículos de la Constitución</i>
Poder Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado (Secretaría de Relaciones Exteriores), remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. <input type="checkbox"/> Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. <input type="checkbox"/> Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. <input type="checkbox"/> Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. 	Artículo 89
Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Es facultad exclusiva del Senado analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. <input type="checkbox"/> Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos. <input type="checkbox"/> Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de embajadores, cónsules generales. <input type="checkbox"/> Autorizar al presidente para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas. <input type="checkbox"/> Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria. 	Artículo 76

<i>División de Poder</i>	<i>Facultades en materia de política exterior de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>Artículos de la Constitución</i>
Poder Judicial	Interpretación, defensa y ejecución de las normas y leyes que estipulen los tratados y acuerdos internacionales a los que se haya suscrito la nación.	Artículo 103 Artículo 104 Artículo 105 Artículo 119 Artículo 133

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

paradiplomáticas para ser considerado un actor internacional, pues cada entidad federativa tiene una estructura organizada y autónoma que le permite movilizar recursos y capacidades para alcanzar objetivos e influir sobre otros actores en el sistema internacional.

Así, el gobierno central ha tenido que regular las acciones internacionales de los gobiernos locales, ya que no es posible hacer frente a las exigencias de desarrollo de todas sus regiones en México, incentivando a que éstas se movilicen en función de sus propios intereses; así, la relación se vuelve complementaria (Del Huerto, 2004). El interés del gobierno central en que las localidades se incorporarán en los procesos de acercamientos con otras entes para establecer relaciones exteriores queda jurídicamente establecido en 1992, a través de la Ley Sobre Celebración de Tratados, la cual permite a los gobiernos locales realizar acuerdos con otros actores internacionales a través del acuerdo interinstitucional; entre ellos, uno de los más usuales a nivel global son los hermanamientos.

La Ley Sobre Celebración de Tratados (1992) estipula en el artículo primero que los acuerdos interinstitucionales 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; provocando así en los gobiernos locales la permisividad para realizar relaciones exteriores. Dicha libertad es limitada por la Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el Ámbito Internacional (1992) e indica en qué casos no es posible establecer los convenios internacionales que generan los gobiernos locales: si el asunto es competencia del poder Legislativo; se involucra a la nación como un todo; se afecta el territorio nacional; se afecta la esfera jurídi-

ca de los individuos; si se amplía o modifica la legislación existente; se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la nación; la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer por el Poder Judicial. Para conocer mejor la diferencia entre los acuerdos interinstitucionales y los tratados que establecen el poder federal, se presenta el siguiente cuadro:

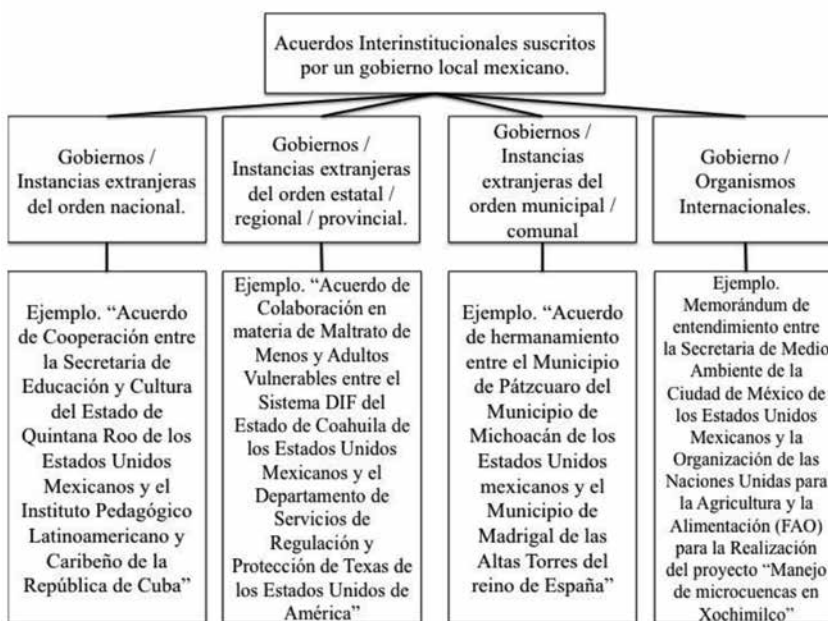
Cuadro 3

<i>Tipo de convenio</i>	<i>Características</i>
Tratado	<ul style="list-style-type: none"> • Se rigen por el derecho internacional público. • Sólo pueden ser celebrados por el titular del Poder Ejecutivo federal o el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), o bien por el funcionario que sea autorizado por el presidente de la República mediante un pleno poder. • Requieren de la aprobación del Senado de la República. • Comprometen en su cumplimiento a toda la nación, dado que se convierten en Ley Suprema de la Unión. • Se publican en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>.
Acuerdo inter-institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden ser celebrados por una dependencia u organismo descentralizado de la administración pública estatal o municipal. • Se establecen con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros, o bien, con una o varias organizaciones internacionales. • Se rigen por el derecho internacional público. • Los compromisos se circunscriben al ámbito de competencia del gobierno local que lo firma. • Requieren de un dictamen de procedencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores previo a su firma. • Acuerdo interinstitucional es el nombre genérico para cualquier documento que se suscribe con un órgano gubernamental extranjero u organismo internacional, independientemente de su denominación (acuerdo de cooperación, convenio, protocolo, acuerdo de hermanamiento, etcétera). • Una vez suscrito, el gobierno local mexicano enviará a la SRE una copia (preferiblemente certificada) del acuerdo, en todos los idiomas en que hubiere sido firmado, a fin de que sea inscrito en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales • No requieren de la aprobación del Senado de la Republica, ni se publican en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>.

Fuente: tomado del Marco Normativo en México para la Firma de Acuerdos Interinstitucionales por parte de Gobiernos Locales, 1992.

Existe en estos términos otra limitación en el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), que sostiene que las entidades federativas no pueden establecer coaliciones, tratados o alianzas con potencias extranjeras. Sin embargo, existe la posibilidad de justificar mediante la interpretación de potencias extranjeras, ya que los gobiernos locales en México establecen los acuerdos interinstitucionales con ellos dentro de las directrices establecidas. Para ejemplificar mejor las relaciones regulares que realizan los gobiernos locales, se presenta el siguiente cuadro.

Cuadro 4



Fuente: tomado de Marco Normativo en México para la Firma de Acuerdos Interinstitucionales por parte de Gobiernos Locales, 1992.

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2013) adscribe a la Secretaría de Relaciones Exteriores como el organismo en México que tiene las facultades derivadas del Poder Ejecutivo para realizar, promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar las atribuciones que a cada

una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país tome parte.

La Secretaría de Relaciones Exteriores como la institución jerarca en estas actividades en la nación, y con la intención de regular las actividades exteriores de los gobiernos locales, en su Reglamento Interior (2001) en el artículo 16 afirma que corresponde a la Dirección General de Coordinación Política, promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en otras áreas de la administración pública federal, de las entidades federativas y municipales; además organiza seminarios y asesorías para la negociación y redacción de acuerdos interinstitucionales de carácter internacional.

A manera de conclusión

Los estados con mayor dinamismo económico como Jalisco, Nuevo León, Estado de México, Guanajuato cuentan con oficinas de representación en el extranjero en busca de inversiones extranjeras directas y nuevos mercados para las exportaciones. Sin embargo, existen también entidades federativas como Zacatecas, Oaxaca, Michoacán, que tienen una elevada tasa de emigración hacia Estados Unidos, lo que les obliga una atención en este ámbito y realizar acciones paradiplomáticas con otros actores internacionales (Velazquez, 2006: 18).

Los gobiernos locales de las entidades federativas del norte de México, por naturaleza geográfica realizan actividades conjuntas con gobiernos locales de Estados Unidos para mitigar problemáticas del área; por ende, son los primeros en realizar actividades paradiplomáticas, especialmente en temas de migración, seguridad, cultura y educación. Sin embargo, existen otros estados que aunque su geografía no los limita con otra nación extranjera, presentan un alto número de actividades de relaciones internacionales, como en los casos de Jalisco y del Estado de México.

La importancia de las acciones paradiplomáticas por parte de los gobiernos locales reside en que también son respaldadas por actores internacionales como la Organización de Naciones Unidas, que a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio señala que 80% de las acciones necesarias para alcanzar los propósitos establecidos de-

penden directamente de las gestiones de los gobiernos locales hacia el interior del Estado-nación, así como sus relaciones en términos de cooperación descentralizada con otros actores internacionales (Ponce, 2010: 28); por lo tanto, el desarrollo global comienza por las políticas públicas que establecen los gobiernos locales para el desarrollo.

Referencias bibliográficas

Libros

- Del Huerto, R. M. (2004). "Una aproximación contextual a la cooperación descentralizada en Tejiendo Lazos entre territorios", *La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Chile: Litografía García.
- Donnelly, R. (2012). *Our shared boarder: Crónicas de éxito en la colaboración y la innovación binacional*. Estados Unidos: Woodrow Wilson Institutional Center for Schoolars.
- Fuentes, C. M. (2005). *Planeación binacional y cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos*. México: COLEF.

Documentos institucionales

- Arámbula, R. A. (2008). *Las relaciones internacionales de las autoridades locales*. México. Cámara de Diputados-LX Legislatura. Recuperado el 27 de noviembre de 2012 de: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/spe-iss-06-08.pdf>
- Chabat, J. (1994). *Seguridad nacional y narcotráfico: Vínculos reales e imaginarios*. Recuperado el 3 de junio de 2013 de: http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/vol_i_n1_1994/chabat.pdf
- Ponce, E. (2011). *Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales*. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: http://www.academia.edu/1265867/Una_aproximacion_a_las_relaciones_internacionales_subnacionales
- Ramos, G. J. (2002). *Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos*. Recuperado el 03 de junio de 2013 de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13802504>
- Velázquez, R. (2006). "La paradiplomacia mexicana: Las relaciones internacionales de las entidades federativas", *Publicaciones CIDE*, núm. 157, pp. 1-36. Recuperado el 13 de noviembre de 2013 de: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/dtei%20151.pdf>

Zeraoui, Z. (2010). *La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones*. Recuperado el 2 de febrero de 2013 de: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/1612>

Legislación

Cámara de Diputados (2011). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

— — (2013 [1976]). "Ley de la Administración Pública Federal, 29 de Diciembre de 1976", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

Poder Legislativo Federal (1992a). *Ley Sobre Celebración de Tratados en México*, 2 de enero. Recuperado de: <http://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-sobre-la-celebracion-de-tratados/gdoc/>

— — (1992b). *Marco Normativo en México para la firma de Acuerdos Interinstitucionales por parte de Gobiernos Locales*, 2 de enero. Recuperado de: http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/promehcidcap3.pdf

— — (1992c). *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional*, 2 de enero. Recuperado de: <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/guia.pdf>

— — (2009). "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de septiembre. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-280.pdf>

Páginas oficiales

Memoria política de México. Recuperado el 16 de julio de 2013 de: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/2/07021985.html>

Presidencia de la República (2001). *Discurso*, 7 de septiembre. Recuperado el 16 de julio de 2013 de: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=1763>