



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO: PARTICIPACIÓN
INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES.
EL CASO DE LA GESTIÓN MIGRATORIA
DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

PAMELA ANGULO OLVERA

DIRECTOR DE TESIS: DR. JUAN CARLOS VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS

PROYECTO PAPIME-PE 300-307: APLICACIÓN DE LA POLÍTICA COMPARADA AL
ESTUDIO Y ENSEÑANZA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: SISTEMAS
POLÍTICOS Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL.



CIUDAD UNIVERSITARIA

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Con trabajo, fe y confianza en ti misma todo lo puedes lograr”.

José Arturo García Gomar

*“Un hombre con determinación es capaz de hacer cualquier cosa... pero ningún hombre puede hacerlo solo.
Lo hace con la ayuda de otros, de todos los involucrados”*

Maurilio Angulo Vega

La realización de la presente investigación no hubiera sido posible sin la presencia de ángeles que Dios ha puesto en mi camino. A Ti agradezco cada día y cada momento de aprendizaje, trabajo, caídas y superación como el que hoy me permites vivir. Gracias.

A mis ángeles que desde pequeña he llamado papá y mamá, los señores Leticia Olvera León y Maurilio Angulo Vega agradezco cada enseñanza, esfuerzo, sacrificio, desvelo, protección, consejo, alegría, apoyo y comprensión para hacer de mí una persona de bien. Sin ustedes no hubiera sido posible culminar mi formación universitaria. Que Dios me los bendiga siempre. Este logro es de ustedes. Gracias.

Agradezco también a mis hermanos Mayra y Héctor, ángeles con los que he compartido momentos inolvidables y otros no tan agradables. Gracias por ser compañeros de juegos, lágrimas y risas. Simplemente por su presencia... gracias.

Asimismo, agradezco la llegada de otro hermoso ángel a mi vida: José Arturo García Gomar. Gracias por estar conmigo y apoyarme no sólo en esta investigación, sino cada día. Gracias por tus aportaciones, críticas y por ser mi lector incansable. Gracias por cada momento mágico y cada sorpresa que me regalas. Por enseñarme lo hermosa que es la vida a tu lado y porque no existe nada más maravilloso que compartir nuestros proyectos y triunfos como el logrado este día... gracias.

A los guardianes de mi hogar Max y Mina por esperarme y recibirme cada día al llegar a casa, así como por alegrar cada momento con su nobleza y travesuras. Gracias.

Doy gracias también a aquellos ángeles que compartieron conmigo el salón de clases, alegrías, desvelos, lágrimas, abrazos y que se han convertido en grandes amigas: Jashini, Kriss, Maritza y Johan... Mil gracias por su presencia, palabras y apoyo.

Hago un especial agradecimiento a mi director de tesis el Doctor Juan Carlos Vélazquez Elizarrarás, un ángel que me brindó desde el salón de clases su apoyo y conocimiento. A quien desde que vi por vez primera admiré y supe que dirigiría, cuando llegara el momento, la presente tesis. Gracias por ser mi maestro.

También agradezco las enseñanzas, las acertadas críticas, correcciones y aportaciones que me proporcionaron mis sinodales: Rosa Isabel Gaytán, Dámaso Morales, Rafael Velázquez y en especial la Maestra Consuelo Dávila, por permitirme trabajar a su lado en el salón de clases y por enseñarme de otra manera la política exterior de México. Mil gracias!

Además, agradezco al profesor Humberto Polo Martínez su interés en esta investigación y por sembrar en mi el interés de trabajar por los municipios y los estados, así como por haberme enseñado la vida de ellos desde la perspectiva de la Administración Pública. Gracias!

No, no me he olvidado de ti. Te doy gracias hermosa Universidad por haber pintado mi sangre azul y mi piel dorada. Te doy gracias Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por abrirme las puertas de tus aulas y permitirme crecer en ellas. Gracias a ambas por permitirme llevar conmigo a donde quiera que vaya el hermoso lema:

“Por mi raza, hablará mi espíritu”

LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO: PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES. EL CASO DE LA GESTIÓN MIGRATORIA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

PARADIPLOMACIA: UNA NUEVA FORMA DE VINCULACIÓN INTERNACIONAL

1.1. Estado, globalización y gobiernos subnacionales.....	11
1.2. Los gobiernos subnacionales como nuevos actores internacionales.....	14
1.3. Paradiplomacia: una aproximación conceptual.....	17
1.3.1. Relación de la estructura política interna del Estado-nación y paradiplomacia.....	18
1.3.2. Clasificación de la paradiplomacia.....	20
1.4. Mecanismos de vinculación con el exterior de los gobiernos subnacionales.....	22
1.4.1. Mecanismos formales.....	23
1.4.2. Mecanismos informales.....	32
1.5. Factores exógenos y endógenos influyentes en la vinculación internacional de los gobiernos locales.....	34
1.5.1. Factores exógenos.....	35
1.5.2. Factores endógenos.....	38
1.6. Tres conceptos distintos: Política exterior, diplomacia tradicional, paradiplomacia.....	39
1.7. Paradiplomacia y migración.....	44

CAPÍTULO II

LA PARADIPLOMACIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

2.1. Régimen político estatal (federal y unitario) y la ejecución de la paradiplomacia.....	49
2.2. Una mirada al desarrollo de la paradiplomacia: Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y España.....	52
2.2.1. Alemania.....	53
2.2.2. Argentina.....	59
2.2.3. Brasil.....	63
2.2.4. Chile.....	68
2.2.5. Ecuador.....	73
2.2.6. España.....	76

CAPÍTULO III

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO

3.1. El federalismo en México: Concepto de federalismo y autonomía local.....	86
3.1.1. Características del federalismo mexicano.....	89
3.1.2. De la centralización a la alternancia política y apertura económica en México.....	93
3.2. Inserción internacional de las entidades federativas.....	99
3.2.1. Prohibiciones de las entidades federativas.....	100
3.2.2. Mecanismos utilizados por las entidades federativas para vincularse con el exterior.....	103
3.3. La institucionalización de la paradiplomacia en México.....	127
3.3.1. Marco jurídico relativo a la internacionalización de los gobiernos estatales y locales en México.....	129
3.3.1.1. Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992.....	130
3.3.1.2. Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la Celebración de Tratados.....	134
3.3.1.3. Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	137
3.3.1.4. Legislaciones locales relativas a la internacionalización de sus administraciones.....	139
3.3.1.5. Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	140
3.3.2. Instituciones federales encargadas de asesorar a los gobiernos subnacionales en su vinculación con el exterior.....	141
3.3.2.3. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).....	142
3.3.2.4. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).....	149
3.4. El Estado Mexicano y el fenómeno migratorio.....	151
3.5. Los retos de la paradiplomacia en México.....	157

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL ESTADO DE GUANAJUATO: UNA EXPRESIÓN DE LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO

4.1. Características generales del estado.....	162
4.2. Marco jurídico relativo a la internacionalización del estado.....	164
4.2.1. Constitución Política del estado libre y soberano de Guanajuato.....	164
4.2.2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato, Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Guanajuato.....	165
4.2.3. Plan Estatal de Desarrollo 2030.....	167
4.3. Acciones de vinculación internacional del estado de Guanajuato.....	169
4.3.1. Acuerdos interinstitucionales y acuerdos de hermanamiento.....	171
4.3.2. Giras al exterior de los gobernadores.....	174
4.3.3. Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del estado de Guanajuato (COFOCE).....	178
4.4. Paradiplomacia y gestión migratoria del estado de Guanajuato.....	179
4.4.1. Migración guanajuatense hacia Estados Unidos.....	181
4.4.2. Política migratoria del estado de Guanajuato.....	183

4.4.3. Mecanismos de vinculación internacional de la política migratoria del estado de Guanajuato.....	193
4.4.3.1. Representaciones en el exterior: Casas Guanajuato.....	194
4.4.3.2. Guanajuato y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).....	196
4.4.3.3. Reuniones en el exterior de los gobernadores con la comunidad migrante guanajuatense.....	199
4.4.3.4. Remesas en Guanajuato.....	202
4.4.3.5. Evaluación de la paradiplomacia guanajuatense en materia migratoria.....	206
CONCLUSIONES.....	219
PROSPECTIVA.....	230
FUENTES DE CONSULTA.....	235
ANEXOS.....	247
GLOSARIO.....	257

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Principales países receptores de migrantes 2010.....	45
Cuadro 2. Principales países expulsores de migrantes 2010.....	46
Cuadro 3. Principales países receptores de remesas 2010.....	46
Cuadro 4. Oficinas de asuntos internacionales de las entidades federativas.....	104
Cuadro 5. Activismo internacional a través de hermanamientos.....	122
Cuadro 6. Total de acuerdos suscritos por entidad federativa.....	125
Cuadro 7. Programas federales para migrantes.....	156
Cuadro 8. Acuerdos interinstitucionales celebrados por el estado de Guanajuato.....	172
Cuadro 9. Acuerdos de hermanamiento celebrados por los gobiernos municipales de Guanajuato.....	173
Cuadro 10. Programa Especial de Migración Visión 2012, Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato (COMEEG).....	191
Cuadro 11. Evolución de las remesas en el estado de Guanajuato (1995-2010).....	210
Cuadro 12. Relación de municipios expulsores de migrantes y su grado de Desarrollo humano.....	212
Cuadro 13. Municipios marginados del estado de Guanajuato.....	213
Cuadro 14. Nivel de relaciones internacionales de Guanajuato (2004 y 2009).....	217
Tabla 1. Uso dado a las remesas en el estado de Guanajuato y el resto de México durante 1996-1997 y 2006-2007.....	204
Tabla 2. Monto de remesas familiares anuales, 1990-2009.....	208
Tabla 3. Clubes de migrantes con mayor cantidad de obras en el ejercicio 2010.....	215

INTRODUCCIÓN

Desde la segunda mitad del siglo XX la comunidad internacional ha sido testigo de la irrupción de nuevos actores que participan en asuntos de carácter internacional.

Los Estados han reconocido la existencia de otros actores tales como organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, gobiernos subnacionales, entre otros, que intervienen en las relaciones internacionales e influyen en la toma de decisiones estatales de cualquier índole.

Dicha situación modificó el estudio clásico de las relaciones internacionales en el que el Estado-nación es concebido como el actor protagónico y ha representado un gran debate en las teorías de la disciplina ya que el surgimiento y reconocimiento de dichos actores ha cuestionado en gran medida el rol que desempeña el Estado en un contexto caracterizado por la globalización.

La globalización ha permitido un mayor dinamismo e interconexión entre actores internacionales y nacionales, así como la aparición de fenómenos que influyen en las relaciones transfronterizas y en la toma de decisiones de las naciones tales como el terrorismo, el narcotráfico, y los movimientos separatistas.

Consecuentemente se ha modificado y diversificado la agenda de las relaciones internacionales, provocando que se incremente la participación de los actores internacionales anteriormente mencionados, agregándose a ellos los gobiernos subnacionales. Estos últimos se insertan en el contexto internacional a través del establecimiento de vínculos que traspasan las fronteras de sus Estados en diversos ámbitos, como el político, el económico, el cultural, el social, el ambiental, que pueden consolidarse a través de la cooperación descentralizada¹.

¹ La cooperación descentralizada podría representar la forma más consolidada de la paradiplomacia, ya que establece “lazos comunes entre diversos actores, para el logro de objetivos comunes y con base en la consideración de los intereses involucrados, el trabajo y la responsabilidad conjunta”. Véase Garfias Karla, *Paradiplomacia y cooperación descentralizada: la experiencia del programa URB-AL*, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, junio 2008 quien cita a la Comisión Europea (2006), *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*, Luxemburgo, p.24, María del Huerto R. et .al. (eds.) (2004), *Tejiendo Lazos entre Territorios. La Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina*, Consorcio Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, URB-AL, Chile. Naciones Unidas (2005), proyecto milenio. Sobre *cooperación descentralizada* véase: GARFIAS, Karla, *Paradiplomacia y cooperación descentralizada...*, *ibídem*. LOZANO, Corazón Raquel, *Cooperación oficial descentralizada local: una aproximación a las experiencias y situación actual de los municipios de México*, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, México, 2008 y DÍAZ, Leonardo, *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, editorial Catarata, Madrid, España, 2008.

Bajo esta perspectiva, Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos² fueron los pioneros en estudiar aquellas acciones de carácter transnacional de los gobiernos locales y en denominarlas *paradiplomacia*.

Dicha actividad se realiza a través de diversos mecanismos y dentro de un campo de acción limitado por aquellas gestiones que son exclusivas del Estado-nación, por ello, la paradiplomacia no representa de ninguna manera la política exterior de un Estado, sino que realiza sus actividades y negociaciones en aquellos asuntos internacionales relacionados con la inversión, el comercio, la cultura, el turismo, la cooperación, la migración, y demás asuntos que forman parte de las *low politics*, y reserva al Estado aquellos rubros como la seguridad nacional, paz y guerra, e integraciones económicas, que conforman las *high politics*.

A pesar de que los gobiernos subnacionales no son reconocidos como sujetos de Derecho Internacional, ya que “los Estados son los únicos que de conformidad con el derecho internacional no se encuentran sometidos a restricciones en lo que concierne al posible ámbito de sus derechos y deberes”³, cada día son más los que establecen vinculaciones con sus homólogos, con organizaciones internacionales e incluso con otras naciones.

En este sentido, varios han sido los mecanismos utilizados por los gobiernos subnacionales para establecer vínculos transfronterizos entre los cuales se encuentran: hermanamientos con sus homólogos o con alguna nación, el *lobbying*, apertura de oficinas de representación en el exterior, acuerdos interinstitucionales, cooperación descentralizada, entre otras prácticas sobre las que se profundizará en el capítulo considerado para ello. Cabe señalar que el presente estudio no se limita a un sólo mecanismo utilizado por los gobiernos subnacionales que les permita consolidar su activismo internacional, como puede ser la cooperación descentralizada, sino que busca incluir todo tipo de vinculación con el exterior, sea ésta de carácter formal o informal.

² MICHELMANN, Hans J. y SOLDATOS, Panayotis, “An Explanatory Framework for the Study of Federated State as Foreign-policy Actors”, e Ivo Duchacek, “Perforated Sovereignities. Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford, 1990, p. 35.

³ HERDEGEN, Matthias, “Derecho Internacional Público”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005, p. 69

Las interacciones transnacionales de los gobiernos subnacionales enfrentan ciertas condiciones establecidas por los Estados relacionadas con el sistema jurídico nacional que limita (México, Brasil) o amplía sus alcances (Argentina, Chile).

Así, las constituciones de los Estados-nación son el documento jurídico en el que se establece, la mayoría de las veces, el monopolio del gobierno central sobre las relaciones internacionales.

En países como Alemania, Argentina Chile y España, los gobiernos subnacionales son facultados para celebrar acuerdos en las áreas de su competencia e interés, otorgando así un amplio margen de participación internacional a sus gobiernos locales. Dicha participación ha sido producto del reconocimiento de la autonomía y atribución de facultades del gobierno central a sus gobiernos subnacionales para que éstos se vinculen internacionalmente, a través de un constante proceso de descentralización.

Diversos han sido los factores que incitan a los gobiernos no centrales vincularse con el exterior, en la presente investigación destaca el fenómeno migratorio como una de las causas que obligan a los gobiernos subnacionales a internacionalizarse.

La migración ha ido adquiriendo relevancia para los Estados-nación y más recientemente para los gobiernos no centrales no sólo por la influencia política que realizan las comunidades de migrantes, sino también por la importancia económica que han adquirido las remesas para los países expulsores y para los territorios de origen (provincias, estados, cantones, etcétera). Es por ello que, pese a que la gestión migratoria es una competencia del gobierno central, cada día son más los gobiernos no centrales que realizan acciones y ejecutan programas dirigidos a su comunidad migrante. Sin embargo, la posición que adquiere cada Estado y cada gobierno subnacional frente al movimiento migratorio depende en gran medida de si es un lugar de destino o uno expulsor de migrantes. En este sentido, la paradiplomacia en materia migratoria, no siempre favorece a la comunidad migrante, principalmente en los lugares de destino.

En razón de lo anterior, en esta investigación se dará una visión general sobre las relaciones internacionales de los actores gubernamentales no centrales en casos muy específicos (Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y España), con el objeto de proporcionar al lector una perspectiva sobre la manera en que la paradiplomacia es efectuada en otros países, así como el proceso que se ha dado en ellos para delegar funciones que permiten a sus gobiernos subnacionales vincularse con el

exterior, para posteriormente analizar el caso mexicano. Asimismo, se complementa el estudio con una visión amplia sobre la inserción del fenómeno migratorio en la vinculación internacional de algunos gobiernos subnacionales de los países anteriormente mencionados y la posición que éstos adquieren como lugares de destino o de expulsión.

En México, a pesar de que la legislación nacional establece que la política exterior es exclusiva del gobierno federal, en la actualidad es incuestionable la participación de carácter transfronterizo que permite la conectividad de los gobiernos subnacionales y locales con el exterior, principalmente en aquellos sectores que son trascendentales en su interior.

Debido a que el estudio sobre las relaciones internacionales de todas las entidades federativas de México es un tema muy amplio, se ha tomado como estudio de caso al estado de Guanajuato para explicar de qué manera se realiza su proyección internacional, los mecanismos que ha utilizado, cómo ha complementado la paradiplomacia la política migratoria del estado y la estrecha correlación existente entre el activismo internacional de dicho estado y la recepción de remesas.

Con el fin de analizar las acciones internacionales que ha realizado dicha entidad, considerada como una de las entidades con un alto grado de intensidad migratoria junto con otros estados como Zacatecas y Michoacán⁴, es que en la presente investigación se hace la relación de dos temáticas: paradiplomacia y migración.

En este sentido, el objetivo de esta investigación es analizar y reconocer la existencia de la participación internacional en las relaciones internacionales de actores gubernamentales no centrales en el sistema internacional, en México, y específicamente en Guanajuato, así como la manera en que la paradiplomacia ha tratado de institucionalizarse en nuestro país a pesar de las limitaciones jurídicas

⁴ Véase “Unidad de Planeación e Inversión Estratégica”, *Notas De Población* No. 2, Gobierno del estado de Guanajuato, Mayo 2006, p. 32, disponible en: <http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/pdf/NotasNo2.pdf>, octubre 2009, en donde se señala al tomar los datos de la Encuesta sobre Migración en la frontera, Flujo Norte, 2002-2003 que “de 1993 al 2003 se registró un flujo de más de 460 mil guanajuatenses que se dirigen hacia los Estados Unidos en busca de trabajo y, tan sólo en el periodo 2002-2003, el flujo de personas que regresaron a Guanajuato ascendió a 96 mil”. Además el Consejo Nacional de Población (CONAPO) señala que el estado de Guanajuato pertenece a la región tradicional, la cual se caracteriza por su alto grado de flujos migratorios junto con otros estados del centro del país como Aguascalientes, Michoacán, Zacatecas, Jalisco, consúltese: *Tendencias y características de la migración mexicana a Estados Unidos* en Migración México-Estados Unidos. CONAPO, pp. 18 y 19 http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra2006_01/01.pdf, octubre 2009.

establecidas en la Constitución Política, a través del estudio de la actuación internacional en materia migratoria del estado de Guanajuato.

Dicha entidad participa en diversos rubros que son prioritarios para su administración, como la salud, la educación, el turismo, el medio ambiente, la ciencia y tecnología, la inversión extranjera, la apertura de mercados para vincularse con el exterior, entre otros.

Sin embargo, hasta hace pocos años y a pesar de ser una de las entidades federativas con mayor expulsión de migrantes, fue que el gobierno estatal se vio obligado a utilizar al movimiento migratorio como una herramienta para vincularse con el exterior.

Es así que la paradiplomacia guanajuatense ha buscado complementar su gestión migratoria a través de recursos tales como el establecimiento de oficinas en el exterior, giras internacionales del gobernador en pro de sus migrantes, envío de funcionarios locales al exterior, entre otros, con el objetivo de atender y ayudar a los migrantes y a sus familiares y, al mismo tiempo, fomentar la inversión de remesas en el estado. Asimismo, el estado de Guanajuato ha utilizado la paradiplomacia como una herramienta que le permite vincularse con su comunidad migrante en el exterior y a su vez, fomentar en ésta el envío de remesas, siendo este último el principal objetivo de la paradiplomacia guanajuatense.

En razón de lo anterior, la hipótesis de esta investigación señala que existe una correlación directa entre el activismo internacional realizado por el estado de Guanajuato en la temática migratoria y el envío de remesas al estado, lo cual se traduciría en inversión y por tanto en desarrollo local que beneficiaría a las comunidades de origen de los migrantes guanajuatenses.

A partir de esta hipótesis, las preguntas que guían esta investigación son: ¿los gobiernos subnacionales pueden ser considerados como actores internacionales?, ¿qué factores impulsan a los gobiernos no centrales a vincularse con el exterior?, ¿la paradiplomacia es un proceso homogéneo en el sistema internacional?, ¿cómo se desarrolla la paradiplomacia en otros Estados?, ¿es posible hablar de la institucionalización de la paradiplomacia en México?, ¿cómo se ha integrado el fenómeno migratorio a la agenda local de los gobiernos subnacionales?, ¿cuáles son los rubros en donde los gobiernos locales tienen presencia internacional?, ¿de qué manera ha utilizado el estado de Guanajuato la paradiplomacia para complementar su

política migratoria? y ¿cómo ha beneficiado el activismo internacional de Guanajuato a su comunidad migrante?.

En síntesis, esta investigación pretende destacar la importancia que tienen las acciones transfronterizas realizadas por el estado de Guanajuato, principalmente en materia migratoria ya que el estudio de la actuación de los gobiernos subnacionales de México en las relaciones internacionales es una temática nueva, razón por la que hasta la fecha, pocos autores mexicanos han estudiado los vínculos internacionales que realizan las entidades federativas.

Para efectos de la presente investigación es necesario señalar que el desarrollo de la misma girará en torno a varios conceptos, cuya precisión se realiza a continuación.

En primera instancia establecer la diferencia entre “Estado”, el cual se referirá al Estado-nación, “gobierno subnacional” “estado”, y “actores gubernamentales no centrales” serán utilizados como sinónimos para hacer referencia a las entidades federativas y a sus respectivos gobiernos. Además, se utilizará el concepto “actor internacional” para referirnos a todos aquellos elementos que participan en las relaciones internacionales; “gobiernos locales” y “municipios” serán utilizados indistintamente.

Así también, se entenderá por *paradiplomacia* como una forma de diplomacia⁵ llevada a cabo por actores gubernamentales no centrales, es decir gobiernos locales y gobiernos subnacionales que, a través de mecanismos formales –como la negociación, la apertura de oficinas de representación en el extranjero, participación en temáticas internacionales, giras de sus mandatarios, celebración de convenios internacionales—, o informales –como el cabildeo—; se insertan en el contexto internacional con el fin de velar por sus intereses locales. Estas acciones pueden o no estar reguladas por un marco jurídico reconocido y establecido por los Estados que conceden a sus componentes locales determinadas competencias públicas para una mejor y conjunta administración nacional, pero no invaden las competencias del Estado como actor central y ejecutor de la política exterior.

Por *gobierno subnacional* se entenderá aquel conjunto de órganos gubernamentales políticos, administrativos, y jurídicos pertenecientes a las diversas

⁵ De acuerdo con Michelmann, Hans J. y Soldatos, Panyotis, *An explanatory framework for the study of...*, *op.cit.*, p. 35, la paradiplomacia “tiene elementos constitutivos típicos de la política exterior, tiene objetivos, estrategias, tácticas, instituciones, instrumentos”.

unidades territoriales -ciudades, municipios, cantones, *länder* y/o sus similares- que conforman a un Estado.

La presente investigación está estructurada en cuatro capítulos que permiten analizar el objeto de estudio, su unión explica la manera en que los gobiernos subnacionales se insertan en el contexto internacional, pese al reciente reconocimiento por parte de la comunidad internacional.

El primer capítulo hace mención del debate teórico que se ha generado en torno a la participación de actores que no son Estados-soberanos y se propondrá un concepto que defina a la paradiplomacia, así también se hace referencia a aquellos factores externos e internos que han permitido la incursión de los gobiernos subnacionales en el contexto internacional y a los mecanismos de los que se han valido para establecer vínculos transfronterizos. Además se toma al movimiento migratorio como uno de los factores que permiten la internacionalización de los gobiernos subnacionales.

En el segundo capítulo se destaca la afirmación de que independientemente del sistema político en el que se encuentren insertos, los gobiernos subnacionales se vinculan con la esfera internacional. En este sentido, se realiza un breve análisis sobre el desarrollo de la paradiplomacia en cinco Estados que tienen características distintas, pero cuyos gobiernos no centrales tienen un activismo internacional relevante (Alemania, España, Chile, Argentina, Brasil y Ecuador) como producto de la delegación de atribuciones que les han permitido vincularse con el exterior de distintas maneras. En la parte final del capítulo se establece la posición que cada uno de los países mencionados adquiere frente al fenómeno migratorio, así como el activismo internacional de sus gobiernos subnacionales en dicha temática.

Aunque el proceso es distinto en cada uno de ellos y responde principalmente a factores internos, las estrategias que han utilizado podrían agilizar dicha delegación en México y así, consolidar las actividades paradiplomáticas de las entidades federativas y municipios mexicanos.

Es así que el segundo capítulo reafirma que la presencia internacional de los gobiernos subnacionales es un acontecimiento ocurrido a nivel mundial y que su incremento y constancia han sido producto de la interconexión lograda como uno de los resultados de la globalización en la que nos encontramos inmersos.

El caso de México, es abordado en el tercer capítulo. En dicho país, las entidades federativas se han insertado poco a poco y han impulsado al gobierno

federal a crear mecanismos que les permitan participar internacionalmente a pesar de que la Constitución les prohíbe celebrar pactos o alianzas con otros países.

A partir de los años noventa el gobierno federal ha sido más flexible en cuanto al reconocimiento de la paradiplomacia de estados y municipios mexicanos al grado de atribuir el asesoramiento de la vinculación internacional a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y al Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). Además, ha creado una serie de legislaciones encaminadas a reglamentar dichas acciones. Sin embargo, este proceso no ha concluido, sino que continúa consolidándose y tanto los gobiernos estatales como los municipales y el federal crean estrategias de vinculación internacional que responden a sus intereses, sin llegar todavía a la necesaria institucionalización de la actividad paradiplomática en México.

En materia migratoria, el Estado Mexicano asumió por décadas una posición de indiferencia frente a la expulsión de su población como resultado de las condiciones económicas nacionales. Sin embargo, en las últimas décadas el gobierno federal ha reconocido que es un país de inmigración, emigración y transmigración por lo que ha implementado acciones encaminadas a consolidar su política migratoria. Dichas acciones también han fomentado a los estados y municipios a vincularse necesariamente con su comunidad migrante en el exterior.

En razón de lo anterior, en el cuarto y último capítulo, se estudian las actividades de carácter internacional que ha realizado el estado de Guanajuato, el marco jurídico estatal en el que son realizadas, las acciones paradiplomáticas en sus dos sectores prioritarios: el económico, a través de su vinculación internacional con la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior (COFOCE) y el migratorio visto por el gobierno estatal desde los años noventa como una herramienta que fomenta el desarrollo del estado a través del envío de remesas. En este sentido, el principal objetivo de las actividades paradiplomáticas en materia migratoria ha estado encaminado a fomentar en los migrantes el envío de dichos ingresos.

En la realización de esta investigación se utilizaron fuentes hemerográficas y ciberográficas oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Conferencia Nacional de Gobernadores, el Instituto Nacional del Federalismo, de los informes de gobierno del estado de Guanajuato y su legislación local y de aquellos artículos complementaron esta investigación.

Así también, se realizó investigación de campo que fue fundamental para el desarrollo del tercer capítulo al entrevistar a funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). Se trató de realizar una visita al estado de Guanajuato para complementar el último capítulo, sin embargo, al solicitarla a la Dirección de Asuntos Migratorios del estado de Guanajuato, señalaron que no había quien pudiera atendernos, en vez de ello, enviaron información por correo electrónico sobre las funciones que desempeña.

CAPÍTULO I

PARADIPLOMACIA: UNA NUEVA FORMA DE VINCULACIÓN INTERNACIONAL.

Desde la Paz de Westfalia (1648) se estableció internacionalmente el Estado como el actor supremo de las relaciones internacionales⁶. Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial, la sociedad internacional fue testigo de diversos hechos económicos, políticos y sociales que permitieron la irrupción de nuevos actores que influyen en las relaciones internacionales, tales como las Organizaciones Internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales.

Los actores mencionados anteriormente han sido reconocidos jurídicamente por la comunidad internacional, sin embargo, los gobiernos subnacionales y los gobiernos locales representan un caso particular ya que no son reconocidos como sujetos de derecho internacional. A pesar de esta situación, los gobiernos subnacionales y locales han tenido un constante activismo transnacional en un amplio margen de acción caracterizado por la globalización y la interdependencia.

Frente a este hecho, el rol del Estado ha sido cuestionado ya que la presencia internacional de sus componentes territoriales internos –gobiernos subnacionales, provincias, *länder*, ciudades, municipios, entre otros— podría vulnerar la política exterior del Estado-nación.

En este sentido, este capítulo buscará fundamentar que los gobiernos subnacionales son entes que hoy en día fungen como actores internacionales, por lo que es necesario conocer las características básicas de los actores de las relaciones internacionales.

Aunado a lo anterior, la actuación internacional de los gobiernos no centrales ha sido constante e incluso ha sido permitida por el gobierno central al que pertenecen, siendo los Estados federados y los unitarios descentralizados, los que han concedido a sus gobiernos subnacionales facultades para establecer vínculos con el exterior, los cuales se han manifestado de manera formal, es decir, institucionalizada e informal (no institucionalizada).

⁶ En esta investigación se considera que el Estado es el actor supremo de las relaciones internacionales por ser el único ente con plenos poderes dentro de su jurisdicción y en el sistema internacional, a pesar de la existencia de otros múltiples actores como las Organizaciones Internacionales, empresas transnacionales, entre otros, el Estado es la única organización jurídico-política soberana existente capaz de ejercer, entre muchas otras de sus funciones, la política exterior.

La actuación de los gobiernos no centrales se ha dado en un contexto globalizador, cuyos componentes económicos, políticos, tecnológicos, y sociales se han convertido en variables que han permitido, en mayor o menor medida, su actuar internacional.

Sin embargo el estudiar únicamente el contexto internacional que ha permitido a los gobiernos subnacionales participar en las relaciones transfronterizas sería analizar sólo una parte del conglomerado de factores que los impulsan a establecer vínculos internacionales por lo que es necesario tomar en cuenta aquellos ejes rectores internos, no únicamente del Estado al que pertenecen, sino también las condicionantes que corresponden a la jurisdicción propia de los gobiernos subnacionales.

Los vínculos internacionales que han desarrollado los gobiernos no centrales han cuestionado las acciones internacionales y la política exterior ejercida por el gobierno central, por ello en el presente capítulo se explicará en primera instancia las diferentes expresiones de la paradiplomacia y a continuación se procederá a realizar una comparación entre la política exterior, la diplomacia tradicional y las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales.

Una vez analizados todos los elementos anteriormente mencionados, se intentará proponer un concepto que los incluya y que será una de las bases de la presente investigación.

1.1. Estado, Globalización y gobiernos subnacionales.

El Estado, a pesar de que comparte el escenario internacional con otros actores, continúa siendo el actor soberano supremo de las relaciones internacionales. Esta forma de organización jurídico-política se originó en Europa (siglo XVII)⁷ y posteriormente se estableció en todo el mundo, “se reproduce en otras sociedades obligándolas a organizarse a imagen y semejanza del original. De tal manera que, a lo largo de estos 350 años de existencia de la sociedad internacional se diseminó en diferentes momentos históricos por todo el mundo, con tres atributos que le permiten una personalidad única y diferenciada frente a cualquier forma de institución:

⁷ La importancia de la Paz de Westfalia radica en que permitió el surgimiento del sistema estatal internacional, además es considerada como el primer tratado multilateral moderno que habló de Estados-Naciones, libertad religiosa y de límites internacionales. Véase “La paz de Westfalia” en ARELLANO, Carlos, *Primer curso de Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 38-40.

soberanía, referencia territorial y monopolio de la legalidad y legitimidad del uso de la violencia”⁸.

Aunado a lo anterior, el Estado fue reconocido por la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y Derechos Consulares y Protocolos*,⁹ (aprobada en mayo de 1969) como el único ente supremo facultado para realizar tratados y ser ratificados por sus representantes.

Desde la perspectiva científica, el Estado ha sido el actor protagónico a estudiar por la disciplina de las Relaciones Internacionales, ejemplo de ello lo representa la teoría realista o estatocéntrica, en la que como su nombre lo indica, el Estado es el único actor en la comunidad internacional.

Sin embargo de tres décadas a la fecha se ha vuelto común la intervención y participación de otros actores en el ámbito internacional al grado de que los Estados han reconocido la existencia de organizaciones internacionales¹⁰, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, etcétera, que participan en las relaciones internacionales e influyen en la toma de decisiones estatales de cualquier índole. Desde entonces, las Relaciones Internacionales no sólo se han ocupado del estudio del Estado-nación, sino también de las interacciones que realizan estos nuevos actores.

Cabe señalar que existe un continuo debate entre la utilización del término “actor internacional” y “sujeto de las relaciones internacionales”. Para efectos de la presente investigación se utilizará el primero, definido por el Rafael Calduch como: “aquellos grupos que gozan de una capacidad efectiva para generar y/o participar en unas relaciones internacionales con otros grupos que pertenecen a la misma sociedad internacional”¹¹.

La proliferación de nuevos actores ha provocado un gran debate en el estudio de las Relaciones Internacionales caracterizado por hacer notar que el Estado no es el

⁸ CID, Ileana, “La discusión sobre los actores internacionales”, en *Política y Cultura*, no. 10, UAM Xochimilco, México, 1998, p. 48.

⁹ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969, <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.htm>, octubre 2009.

¹⁰ HERDEGEN, Matthías, *Derecho Internacional Público*, op.cit. “Las organizaciones internacionales se encuentran limitadas en su personalidad jurídica de derecho internacional por los objetivos de la organización, delimitados en el respectivo tratado. Ellas no tienen territorio estatal ni nacional, ni tampoco ejercen los derechos soberanos asociados a éstos. Las organizaciones internacionales pueden obtener derechos y deberes de derecho internacional sólo en el marco del tratado con el cual se crean, y al cual le deben su existencia”.

¹¹ CALDUCH, Rafael, “Los actores internacionales” en Cid, Ileana (comp.), *Lecturas básicas Introducción al estudio de Relaciones Internacionales*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 2001, p. 197.

único actor internacional, sino que existen otros que participan activamente en las relaciones internacionales. Así también como señalaba Henry Kissinger “la agenda tradicional de los asuntos internacionales –el equilibrio entre las grandes potencias, la seguridad de las naciones- ha dejado de definir nuestros peligros o nuestras posibilidades. El mundo se ha vuelto interdependiente en la economía las comunicaciones y las aspiraciones humanas”¹².

La inserción de estos nuevos actores se dio principalmente durante y después de la Guerra Fría y ha sido impulsada en gran medida por la globalización, fenómeno que ha transformado diversos ámbitos de la sociedad contemporánea, y que a pesar de que ha sido objeto de estudio en el ámbito económico, sus repercusiones también han sido visibles en los rubros políticos, sociales e incluso culturales.

En este sentido, se puede definir a la globalización como el “proceso o conjunto de procesos que incorpora la transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y las transacciones –en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto—, generando flujos y redes de actividad, interacción y ejercicio del poder, transcontinentales o interregionales”¹³.

Como resultado de este proceso, ha sido constante la aparición de nuevas formas de organización económica, política y social caracterizados por no contar con un espacio territorial único. Tal es el caso de las empresas multinacionales, de movimientos sociales internacionales, o bien, del surgimiento de grupos separatistas y de otros a los que se les ha denominado después del 11 de septiembre de 2001 como terroristas.

En razón de lo anterior, es necesario mirar la composición del sistema internacional no sólo a través de las acciones realizadas de los Estados-nación, sino como un conjunto de diversos elementos que se interrelacionan, que influyen en las relaciones internacionales y por ende en la toma de decisiones estatales, cuyas acciones han propiciado la modificación de estructuras internas para insertarse y adaptarse en este nuevo contexto internacional.

¹² “A New National Partnership”, discurso del secretario de Estado Henry A. Kissinger en Los Angeles, 24 de enero de 1975, New release, Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of Media Services, p.1, es citado por KEOHANE, Robert y JOSHEPH, Nye en “La interdependencia en la política mundial”, cap. 2, en BORJA, Arturo, *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert o. Keohane*, CIDE-CONEICC, México, 2009, pp. 91-92.

¹³ DAVID, Anthony McGrew, *et.al.*, “Global Transformations. Politics, Economics and Culture”, Gran Bretaña, Polity Press, 1999, p.2, es citado por Monroy Luna, Rubén, *Federalismo y Relaciones Internacionales. La vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*. SEGOB, México 2007, p. 28.

La globalización además, ha influido a nivel local propiciando así que exista una vinculación cada vez más estrecha entre lo local con lo global¹⁴. Dicha unión se ha incrementado y agilizado gracias a la innovación tecnológica que ha desempeñado un papel fundamental al permitir la comunicación y propiciar la desaparición de fronteras, abriendo un amplio margen de posibilidades de acción para que otros actores establezcan vínculos internacionales.

Sin embargo, la participación de estos actores no ha desplazado al Estado como actor supremo de las relaciones internacionales, sino que “aunque otros actores se manifiesten poderosos, impositivos y abarcadores, en el ámbito nacional, regional y mundial, el Estado-nación permanece como parámetro principal, como el actor por excelencia en el juego de las relaciones, decisiones y prácticas en curso de la sociedad mundial”¹⁵.

1.2. Los gobiernos subnacionales como nuevos actores internacionales.

Desde las últimas décadas del siglo XX se han ido insertando en las relaciones internacionales nuevos entes que, poco a poco, han adquirido la denominación de *actor internacional*, ya que se ha planteado que la sociedad internacional es un sistema al afirmar que “el mundo se constituye por un sistema de actores o por un escenario en el cual se movilizan y predominan los actores. Éstos son de todo tipo: estados nacionales, empresas transnacionales organizaciones bilaterales y multilaterales, narcotráfico, terrorismo (...) también pueden adquirir relevancia regional o mundial actores de tipo nacional, los cuales pueden entrar activa o pasivamente en el juego de las dependencias regionales y mundiales”¹⁶.

A partir de entonces, mucho se ha hablado sobre los nuevos actores que tienen un activismo influyente a nivel internacional, pero ¿cómo podemos identificarlos?; al respecto los autores Ileana Cid y Pedro González mencionan los elementos característicos de un actor internacional: 1) Dentro de la totalidad en que se inscriben, se encuentran jerarquizados según el lugar que ocupan; 2) mediante su praxis logran

¹⁴ En este sentido, LAGOS, Enrique, “Algunas Tendencias del Derecho Internacional a principios del siglo XXI”, p. 22 en VELÁZQUEZ, Juan Carlos (coord.), *El Derecho Internacional Público y Privado a través de los Debates Teóricos Actuales en Universidades de México y el Extranjero. Antología.*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2005, menciona: “El proceso globalizador viene desplegando sus efectos no sólo a nivel internacional sino también en el ámbito interno de los Estados, permeando profundamente los distintos aspectos del quehacer humano y poniendo en cuestión las categorías y los conceptos tradicionales a todo nivel”.

¹⁵ IANNI, Octavio, *Teorías de la globalización*, Siglo XXI editores, México, séptima edición, 2006, p. 51.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 46 y 47

trascender los límites de la formación económica social, local o nacional; 3) tienen la capacidad de participar organizadamente en la vida política y en los procesos jurídico-políticos e ideológicos de la sociedad (en general); 4) en su praxis social implementan y utilizan diferentes mecanismos para hacer valer sus intereses; 5) tienen una acción continua y prolongada en el desarrollo histórico; 6) desarrollan nuevas actividades que se agregan a las primarias y que imponen una práctica novedosa¹⁷.

La inserción de nuevos actores ha cuestionado el rol que desempeña el Estado e incluso se ha hablado sobre la crisis del Estado-nación ya que “en el pasado, el Estado era el garante de la seguridad, en la actualidad se debilitado al grado de ser incapaz de brindar protección a su población, el Estado ha dejado de tener, en el escenario internacional la credibilidad económica (...) el Estado pierde su poder e incluso su identidad”¹⁸.

Aunado a lo anterior, con la diversificación de los temas de la agenda internacional es posible que cada día nuevos entes adquieran la calidad de actores. En este sentido, surge la siguiente cuestión: ¿los gobiernos subnacionales pueden ser considerados como actores internacionales?.

En primera instancia y bajo el estudio clásico de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional, los gobiernos subnacionales¹⁹ no son actores internacionales ya que la política exterior y todo vínculo internacional son facultades exclusivas del Poder Ejecutivo de cada Estado. Desde el punto de vista jurídico, el Estado-nación continúa ejerciendo el papel protagónico del Derecho Internacional, pese a que se ha facultado a Organizaciones Internacionales para establecer tratados y acuerdos internacionales²⁰.

Sin embargo ninguna de las realidades anteriormente expuestas considera a los gobiernos subnacionales como actores capaces de establecer vínculos que traspasen las fronteras del Estado-nación.

¹⁷ CID, Ileana y GONZÁLEZ, Pedro, “Los sujetos de las relaciones internacionales”, en Cid Ileana (comp.), *Lecturas básicas para...*, p. 196

¹⁸ Al respecto de la crisis del Estado-nación se puede consultar: BADIE, Bertrand, y SMOUTS, Marie-Claude, *Los operadores del cambio de la política mundial. Sociología del escenario internacional*, Dalloz-Cruz, México, 2000, p. 14.

¹⁹ En esta investigación se entenderá por gobierno subnacional aquel conjunto de órganos gubernamentales políticos, administrativos y jurídicos pertenecientes a cada una de las diversas unidades territoriales, como pueden ser las ciudades, municipios, cantones, länders y/o sus similares que conforman a un Estado.

²⁰ Los instrumentos jurídicos internacionales de los que hablamos son la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, esta última caracterizada por conceder a las Organizaciones facultades para adquirir derechos y obligaciones internacionales.

No obstante, si se toma como referencia la definición dada por Rafael Calduch sobre los actores internacionales²¹ en la que considera que los actores cuentan con ciertas capacidades que les permiten participar en las relaciones internacionales, y las características que plantean los autores Ileana Cid y Pedro González²², los gobiernos no centrales pueden adquirir la calidad de actores internacionales en el momento en que cuenten con condicionantes geográficos internos, culturales, políticos, económicos, entre otros, que les provean de capacidad para participar activamente en las relaciones internacionales.

La internacionalización de un gobierno subnacional además, puede depender en gran medida de diversos hechos coyunturales que, en cierto momento y bajo ciertas condiciones, lo llevan a establecer vínculos que traspasan la frontera del Estado del que forman parte, o bien, a través de una constante que en algún momento sea de gran trascendencia.

Esta última situación la podemos ejemplificar con el movimiento migratorio, el cual desde siempre ha sido una constante de las sociedades, pero ha adquirido relevancia por la importancia económica que representan las remesas de los migrantes a las comunidades de origen. De esta forma, algunos gobiernos subnacionales han utilizado a la migración como uno de los principales motivos para internacionalizarse y también para atraer remesas (se profundizará sobre este caso particular en el Capítulo IV).

Es importante señalar que los gobiernos no centrales actuarán en la medida en que el Estado les permita establecer vínculos transnacionales. En este sentido, “si los Estados son los grupos más poderosos, interna e internacionalmente, las demás colectividades sólo podrán actuar de modo significativo en el contexto internacional en la medida en que lo permitan los actores estatales, y dentro de los cauces establecidos por ellos. De este modo se convierten en actores dependientes de los Estados y secundarios respecto a éstos”²³.

La participación internacional de los gobiernos subnacionales por tanto, es el ejemplo más claro de que lo internacional incide en lo local y viceversa, lo anterior ha permitido que cuestiones de carácter internacional se conviertan en asuntos

²¹ CALDUCH, Rafael, “Los actores internacionales” *op. cit.*, p. 10.

²² CID, Ileana y GONZÁLEZ, Pedro, “Los sujetos de las relaciones internacionales” *op.cit.*, nota 11, p. 11.

²³ *Ibidem*, p.198.

nacionales y las de carácter local se internacionalicen²⁴. Dicha participación se sitúa en una realidad en la que los acontecimientos internacionales y la agenda internacional se han intensificado y diversificado, propiciando la inclusión de variedad de asuntos de carácter político, económico, social, cultural, etcétera, que en el pasado eran manejados exclusivamente por los Estados.

A pesar de la diversificación de los actores internacionales es fundamental señalar que “el Estado, como actor internacional, aún mantiene la exclusividad en cuanto a su función monopólica del ejercicio legítimo del mantenimiento de la seguridad y decisor en materia de paz y guerra y, además, retiene la capacidad de imponer la normatividad (vigente, revisada o nueva) en esas materias”²⁵.

Por tanto, los gobiernos subnacionales no tienen la capacidad ni la facultad para ejecutar la política exterior, sino que únicamente actuarán internacionalmente en la política baja (*low politics*), situación que diferencia las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales de la política exterior de Estado (este punto será desarrollado ampliamente más adelante en este capítulo).

1.3. Paradiplomacia: una aproximación conceptual.

En el nuevo orden surgido después de la Guerra Fría, y mediante el reconocimiento de un sistema internacional caracterizado por la participación de diversos actores que influyen en la toma de decisiones de los Estados-nación, los gobiernos subnacionales —principalmente de los Estados federados y de los unitarios cuyo interior se caracterice por ser descentralizado— han encontrado facilidades y han aprovechado las transformaciones de dicho sistema para poder insertarse en él a través del establecimiento de vínculos de carácter internacional.

Cabe señalar que si bien sus relaciones con el exterior se han incrementado en las últimas décadas, como resultado de la globalización, la pérdida de exclusividad protagónica del Estado en las relaciones internacionales y principalmente por el

²⁴ Al respecto de la vinculación de lo local con lo global, se puede consultar: Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus, 1998, p. 18, quienes mencionan que el término *glocalización* es un “neologismo utilizado para explicar la articulación entre lo global y lo local, supone enfatizar el ámbito urbano y el papel de los gobiernos locales como gestores-coordinadores-promotores de la implementación de políticas que tienen en cuenta los referentes globales y se posicionan respecto a ellos”. Así también consultar “Glocalización: una expresión de la convergencia entre lo global y lo local” en LOZANO, Corazón Raquel, *Cooperación oficial descentralizada local: una aproximación a las experiencias y situación actual de los municipios de México*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2008, pp. 6-9.

²⁵ CID, Ileana, *Op.cit.*, nota 5, p. 28

mayor entrelazamiento entre la política internacional y la nacional, desde la antigüedad existían algunas regiones locales que mantenían vínculos internacionales con otras naciones, caracterizados principalmente por ser de índole cultural e histórico, por ejemplo las relaciones internacionales del primer gobierno autónomo vasco que iniciaron en el siglo XIX.

Sin embargo, a pesar de la existencia de lazos internacionales históricos de los gobiernos locales, en las Relaciones Internacionales no fueron considerados como objeto de estudio, sino que fue hasta la década de los ochenta cuando por primera vez se habló –de manera científica— sobre las acciones internacionales ya mencionadas.

A partir de entonces, las relaciones de carácter transnacional que establecen los gobiernos subnacionales han sido denominadas de distintas maneras, por lo que internacionalmente no existe un consenso sobre un concepto que defina estas acciones, lo cual se convierte en un obstáculo para analizar esta nueva interacción de carácter internacional. De esta manera encontramos que en algunos países como Brasil se les ha denominado *diplomacia federativa*, en la Unión Europea se ha utilizado el término *cooperación descentralizada* y en otros más como Chile, Estados Unidos, Canadá y en México –específicamente en el estado de Chiapas— se ha utilizado el término *paradiplomacia*.

Este tipo de acciones han sido estudiadas por Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, autores que denominaron a estos vínculos de carácter internacional como *paradiplomacia* en un contexto en que la presencia internacional de estos nuevos actores era ya indudable y de gran importancia no sólo para los Estado-nación a los que pertenecían, sino principalmente al interior de los gobiernos subnacionales.

1.3.1. Relación de la estructura política interna del Estado-nación y paradiplomacia.

La estructura política interna del Estado-nación varía de un Estado a otro y es definida por mecanismos jurídicos como la Constitución Política o sus similares; la forma de organización interna será fundamental para que los gobiernos subnacionales establezcan vínculos transnacionales en aquellos sectores de su interés.

En este sentido, la paradiplomacia, aunque puede ser realizada dentro de un vacío jurídico –es decir, que no esté expresamente señalada en la Constitución—, no

es realizada dentro de un vacío institucional, sino que el reconocimiento de los vínculos transnacionales de los gobiernos no centrales se ha ido dando poco a poco gracias a las atribuciones que les han sido otorgadas por la administración central.

Las investigaciones realizadas por autores como Ivo Duchacek y Panayotis Soltados, así como de Hans Michelmann y otros investigadores que se han interesado por la paradiplomacia, han encontrado que los gobiernos subnacionales que tienen un activismo internacional pertenecen a Estados federados como Alemania, Brasil, Estados Unidos, México, entre otros, y también, a Estados unitarios descentralizados como España, Francia, Países Bajos, etcétera²⁵ que han otorgado cierta autonomía local a sus gobiernos subnacionales, permitiéndoles ejercer aquellas atribuciones y competencias que les ha concedido su ordenamiento jurídico.

En este sentido, la autonomía local entendida como la “facultad que tienen los gobiernos locales para gobernar y hacer frente a sus competencias a través de una variedad de entes que ejercen sus propias funciones con un gran margen de independencia del gobierno central”²⁶, ha permitido que los gobiernos subnacionales realicen distintos tipos de paradiplomacia en un margen de acción establecido por el Estado-nación.

Por tanto, los vínculos de proyección internacional de los gobiernos no centrales no son realizados fuera de la vigilancia del Estado, sino que éste, al dar –sutilmente— cierta autonomía a sus componentes territoriales internos, ha fomentado y reconocido las actuaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. A pesar de ello, “ningún sistema político ha desarrollado nuevos procesos efectivos o instituciones para manejar las iniciativas de los gobiernos subnacionales que atraviesan las fronteras nacionales”²⁷.

Conforme ha ido evolucionando el sistema internacional, algunos Estados han dotado de más facultades a sus gobiernos no centrales. Sin embargo, en otros, la autonomía local ha tenido un carácter histórico que ha permitido la consolidación e

²⁵ Los Estados unitarios se presentan como una unidad. No existen subdivisiones internas en entidades con facultades creadoras de normas que ejerzan soberanía local sobre una porción de territorio. El Estado federado se caracteriza por la unión de entidades que conservan facultades soberanas en sus regímenes interiores, en el pacto federal se hace una distribución competencial de las facultades que corresponden a la Federación y a los Estados federados. Sobre la clasificación de los Estados desde el punto de vista de su estructura, véase ARELLANO, Carlos, *op.cit.*, pp. 288-322.

²⁶ CAMELLI, Marco, “Autogobierno”, en BOBBIO, Norberto *et.al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, 13ª edición, México 2002, pp. 404-405 es citado por GARFIAS, Karla, *Paradiplomacia y cooperación descentralizada ... op.cit.*, p.

²⁷ DUCHACEK, Ivo D., “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Hans Michelmann y Panayots Soldatos, *op.cit.* p. 3.

institucionalización de la paradiplomacia. Como ejemplos se pueden mencionar el caso alemán y el español²⁸.

En algunas otras naciones cuyo sistema político es federal, como México, los gobernantes han tratado de mantener el control de las relaciones internacionales, pareciendo más que un Estado federado, una estructura política equiparable a la de un Estado unitario o bien, que se caracterice por tener un federalismo centralizado en el cual la subordinación de los gobiernos subnacionales al federal, aún en nuestros días es visible.

1.3.2. Clasificación de la paradiplomacia.

El término *paradiplomacia* no sólo se ha centrado en explicar las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales de los Estados federados y de los unitarios descentralizados realizadas *junto a* la diplomacia del Estado-nación, sino que ha abierto otras posibilidades y denominaciones de estas acciones ya que el prefijo “*para*” –cuyo significado es *junto a, al margen de o contra*—, ha permitido el surgimiento de otros vocablos para explicar los vínculos internacionales de los gobiernos no centrales tomando como base sus objetivos y alcance geográfico, ya que estos contactos son de muy diversa índole, permitiendo que los gobiernos subnacionales no sólo se vinculen con sus homólogos transfronterizos próximos, sino que también con aquellos distantes con los que se tengan intereses específicos y claros, como puede ser la atracción de inversión de aquellos centros de poder industrializados.

La diversidad de formas de proyección internacional de estos gobiernos, ha sido clasificada por Ivo Duchacek, quien plantea la existencia de tres tipos de paradiplomacia²⁹:

- a) *Paradiplomacia transfronteriza*: hace referencia a aquella diplomacia realizada entre las autoridades locales de territorios limítrofes, como ejemplo se encuentran los vínculos internacionales y reuniones constantes realizadas por los estados de la

²⁸ En el caso alemán, la base de la creación del Estado fue la autonomía histórica de sus componentes territoriales –*länder*— lo que permitió años más tarde la conformación de una nación cuyos gobiernos subnacionales mantienen autonomía propia, siendo reconocida su actividad internacional constitucionalmente y por ende permitiéndoles participar en las relaciones internacionales. En el caso de España, a pesar de contar con una estructura unitaria, en las últimas décadas el gobierno central ha facultado a sus provincias autónomas para establecer vínculos que traspasan sus fronteras.

²⁹ *Ibidem*, p.16

frontera norte de México con los del sur de Estados Unidos en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, o bien, las interacciones que se realizan en el sur de México, en donde la frontera se ha caracterizado por su porosidad, permitiendo a Chiapas tener una actividad internacional constante con Guatemala y Belice.

b) Paradiplomacia transregional: se realiza dentro de una región específica, pero los gobiernos subnacionales participantes no tienen vínculos limítrofes, sino que son territorios distantes de naciones colindantes. Ejemplificando este tipo de paradiplomacia se pueden mencionar los vínculos internacionales que mantiene el estado de Guanajuato con algunos estados de Estados Unidos, como son California, Illinois y Texas.

c) Paradiplomacia global: se refiere a aquellas conexiones internacionales que se realizan entre gobiernos locales, cuyas naciones son distantes. Esta clasificación proporciona una concepción meramente geográfica a diferencia de la dada por Panayotis Soldatos, para quien la paradiplomacia global, no sólo es geográfica, sino que se caracteriza por tener influencia que concierne a todo el sistema internacional.

d) Protodiplomacia: este término se ha utilizado para denominar a todas aquellas acciones que son realizadas por los gobiernos subnacionales contra el Estado-nación caracterizadas por tener fines separatistas, el ejemplo que ha sido objeto de su estudio son los vínculos internacionales de Quebec con Francia.

Panayotis Soldatos, a diferencia de Ivo Duchacek, clasifica la paradiplomacia en dos tipos: la paradiplomacia global –mencionada anteriormente—y la paradiplomacia regional, subdivida a su vez en *macroregional* (para referirse a comunidades no contiguas) y *microregional* (a aquellos gobiernos subnacionales cuyos Estados tienen fronteras comunes).

La clasificación anteriormente señalada no significa que exista una jerarquía entre los distintos tipos de paradiplomacia, sino por el contrario, todas se complementan y convergen dependiendo de los objetivos y necesidades de los gobiernos subnacionales.

A pesar de que se ha considerado que la vinculación de los gobiernos subnacionales escapa o se realiza al margen de la autoridad del Estado-nación, en realidad éste –al conceder autonomía, soberanía, facultades y obligaciones a sus

gobiernos subnacionales—permite la creación de diversos mecanismos que han establecido una nueva forma de vinculación con el exterior distinta a la tradicional.

1.4. Mecanismos de vinculación con el exterior de los gobiernos subnacionales.

En las últimas décadas la vinculación de los gobiernos subnacionales con el exterior ha sido constante y se ha incrementado como resultado de la proliferación de distintos mecanismos y estrategias que han surgido, principalmente, por iniciativa de los gobiernos no centrales que han tratado de homogeneizar sus vínculos transnacionales y han sido reconocidos por los gobiernos centrales de los Estados a los que pertenecen.

Entre los mecanismos que los gobiernos subnacionales utilizan para proyectarse al exterior se encuentran: “los hermanamientos, el establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países, organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países, envío de misiones de funcionarios locales al exterior, organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo, profundización de las relaciones internacionales entre entidades federativas en el ámbito regional (específicamente en los estados fronterizos), y participación de funcionarios locales en trabajos de reuniones u organismos internacionales”³⁰, así también el *lobbying* y acuerdos de reciprocidad se han convertido en una estrategia de los gobiernos subnacionales para estrechar vínculos internacionales.

Considerando los mecanismos de proyección internacional mencionados anteriormente, se ha procedido a clasificarlos en dos rubros: los formales y los no formales. Los primeros cuentan con una clara estructura institucional reconocida en la jurisdicción del Estado-nación o del gobierno subnacional; y los segundos, aunque carecen de estructura institucional se han convertido en estrategias basadas principalmente en la costumbre a las que se recurre constantemente para facilitar las negociaciones y los acuerdos de los gobiernos subnacionales.

³⁰ Centro de Estudios Parlamentarios, “Actividades de Gobiernos Municipales Mexicanos en Materia de Relaciones Internacionales”, ponencia presentada por Lic. ARÁMBULA, Alma en: *Congreso Virtual Interinstitucional: Los grandes problemas nacionales*, UANL, Monterrey 2008, disponible en www.uanl.mx/secciones/acerca/.../08CVI-08-08PonenciaAlma.pdf, octubre 2009.

La interacción de estos gobiernos, sea de manera institucionalizada o no, “carece de una autoridad central encargada de coordinar la interacción entre las entidades federativas, por lo que el comportamiento tiende a inscribirse en los límites establecidos por la legislación y disposiciones de los gobiernos nacionales”³¹.

1.4.1. Mecanismos formales.

Las modalidades de vinculación con el exterior dependen en gran medida de los objetivos e intereses de los gobiernos subnacionales.

Entre los mecanismos formales se pueden identificar: las oficinas de representación en el exterior, hermanamientos, organizaciones regionales y transfronterizas de los gobiernos locales, oficinas de asuntos internacionales en el territorio interno, giras internacionales de los mandatarios reconocidas por su legislación interna.

a) *Oficinas de representación en el exterior*: la importancia de estas oficinas radica en que permiten negociar directamente con las autoridades del gobierno homólogo receptor e inversionistas.

Asimismo, facilitan el tratamiento de cuestiones específicas o características de los gobiernos subnacionales, “se trata de una extensión de la burocracia estatal en el extranjero, que es utilizada para tratar gran cantidad de temas, como el contacto con empresarios, el cabildeo ante organismos internacionales, atracción de inversionistas, promoción turística, intercambios culturales, etc.”³².

Este mecanismo de vinculación con el exterior se ha desarrollado considerablemente desde los años ochenta, como ejemplo se puede mencionar que en 1985, 29 estados de la Unión Americana contaban con aproximadamente 55 oficinas de representación permanentes en 77 países, de las cuales, 18 se encontraban en Japón³³.

La instauración de oficinas de representación en el exterior es una de las formas más institucionalizadas de los vínculos internacionales de los gobiernos subnacionales.

³¹ Monroy, Rubén, *Federalismo y relaciones internacionales. Vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*, SEGOB, México, 2007, p. 110

³² *Ibid.* p. 108.

³³ Duchacek, Ivo D., *Perforated Sovereignties: Towards a...*, *op.cit.*, p.1. traducción propia.

En los últimos años se han propagado por todo el mundo y en no pocas ocasiones han sido clausuradas por decisión del gobierno estatal en turno y principalmente, por la cantidad de recursos económicos que implica el sostén de una oficina en el exterior.

Tal es el caso de las oficinas de representación del Estado de México³⁴ en países como Estados Unidos, Francia, El Salvador, España que fueron inauguradas durante el gobierno de Arturo Montiel Rojas (1999-2005) con el fin de estrechar vínculos con esas naciones, favoreciendo la inversión extranjera en el estado, sin embargo, a la llegada del gobernador Enrique Peña Nieto (2005-2011) se decidió clausurar algunas oficinas había establecido Arturo Montiel “Peña Nieto ordenó cerrar las oficinas que su antecesor en el cargo tenía abiertas en Houston, Texas; San Salvador, en El Salvador, París, Francia y Madrid, España. La medida significará un ahorro al gasto público de 10.4 millones de pesos al año, de acuerdo con el presupuesto de 2005”³⁵.

b) Hermanamientos: Son instrumentos que fomentan la cooperación en diversos ámbitos entre los gobiernos subnacionales, utilizan principios como la reciprocidad y la buena voluntad.

Esta forma de vinculación internacional surgió desde finales de la Segunda Guerra Mundial para fomentar la cooperación entre los gobiernos no centrales en Europa. En aquel entonces, los hermanamientos se caracterizaban por estar dirigidos a acciones conjuntas en sectores como la cultura y la paz.

Sin embargo, no fue sino hasta 1964 en que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) reconoció que el hermanamiento es un medio de cooperación que debía ser fomentado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por dicho Consejo.

³⁴ Sobre las acciones de carácter internacional que ha emprendido el gobierno del estado de México, consúltese: MARTÍNEZ, Manuel, “La acción exterior del Estado de México 1997-2007)” en DÁVILA, Consuelo, SCHIAVON, Jorge A. y VELÁZQUEZ, Rafael (coords.), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México 2008, pp. 137-174.

³⁵ ALONSO, Eduardo, “Desaparece Peña Nieto ‘embajadas’ de Montiel” en *El Universal*, 17 agosto 2006, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/78668.html>, octubre 2009.

En diciembre de 1971 a través de la Asamblea General se realizó la resolución 2861 (XXVI) la cual reconoció que el hermanamiento³⁶:

- a) *El hermanamiento de ciudades es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque pone en contacto, entre los países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras,*
- b) *Si se realiza entre ciudades de países industrializados y ciudades de países en desarrollo, el hermanamiento suma al enriquecimiento intelectual y moral de las partes un aporte técnico y material a veces considerable a favor de las ciudades en crecimiento, directamente utilizable, sin gastos administrativos y sin que sufra el espíritu de igualdad entre las partes,*
- c) *La cooperación internacional de las colectividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos*

A diferencia de las oficinas de representación en el exterior, los hermanamientos cuentan con un carácter bilateral en el que participan las ciudades hermanadas con el fin de atender asuntos de manera conjunta en diversos ámbitos que pueden ir desde asuntos económicos, hasta culturales y ambientales, e incluso algunos responden a las relaciones históricas que se han consolidado entre un gobierno subnacional y otra nación o entre los gobiernos subnacionales, como ejemplo de este último punto, encontramos el hermanamiento realizado en 1997 entre Tlaxcala y la ciudad de Medellín, España³⁷.

c) *Organizaciones regionales:* Son creadas por los gobiernos no centrales de regiones específicas o gobiernos no centrales de distintas naciones que buscan atender situaciones comunes en las que la cooperación continua se facilita por contar con características similares y, principalmente porque los vínculos transnacionales realizados por gobiernos estatales y locales de diversas naciones, son reconocidas por éstas de manera que pueden intervenir en las decisiones de carácter internacional de los Estados-nación a los que pertenecen.

El ejemplo más claro de las organizaciones regionales, se encuentra en la representación institucionalizada que tienen los gobiernos locales en la Unión

³⁶ Véase: *Resolución 2861 (XXVI). El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971, disponible en: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/26/ares26.htm>, octubre 2009.

³⁷ El hermanamiento realizado entre Tlaxcala y la Ciudad de Medellín (1997) tuvo en primera instancia la justificación de los lazos históricos entre ambas ciudades como resultado de la llegada de Hernán Cortés a la ciudad de Tlaxcala con el objeto de consolidar los lazos de fraternidad y solidaridad, y en segunda instancia el fomento de favorecer los intercambios con los habitantes de ambas ciudades. Véase el documento de Hermanamiento entre ambas ciudades realizado en 1997: *Hermanamiento de Medellín con Tlaxcala*, disponible en: <http://www.medellin.es/hermanamientos.htm>, noviembre 2009.

Europea a través del Comité de las Regiones de la Unión Europea, de la asociación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA).

A pesar del activismo internacional histórico de los gobiernos subnacionales europeos, no se le dio un reconocimiento institucional sino hasta 1988 con la creación del Comité de las Regiones en la Unión Europea (UE).

Antes de la creación del comité, varios fueron los intentos por crear en Europa organizaciones, comisiones y consejos que reconocieran la cooperación entre los entes subnacionales; tal fue el caso del Consejo de Municipios de Europa (1951), posteriormente el Consejo Europeo con el fin de fomentar el desarrollo de las comunidades europeas, creó en 1957 la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales (CPPLR)³⁸.

En los años 70 era ya indudable el activismo y cooperación regional de las regiones, gobiernos locales y ciudades europeos, lo cual permitió la proliferación de diversas organizaciones regionales entre las que cabe destacar “la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, constituida en 1971, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas y el Comité de las Regiones Alpinas, constituida en 1973. Cada una de ellas tiene como objetivo la deliberación y cooperación en asuntos sobre los que tienen intereses afines y cuestiones que afecten a las entidades representadas; ofreciendo soluciones dadas con anterioridad por alguna de ellas o haciendo fuerza en común de cara a administraciones de ámbito superior”³⁹.

Fue en 1994, con la creación del Comité de las Regiones, que se reconoció la participación de los gobiernos subnacionales y regionales europeos; su importancia radica en ser un comité consultivo que está integrado por representantes del ámbito local y regional de Europa, interviene en asuntos y decisiones que toma la Unión Europea concernientes en los niveles de gobierno ya mencionados, principalmente en rubros como la educación, cultura, medio ambiente, transporte, entre otros.

³⁸ La importancia de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales, radica en que reconoció en 1964 a través de la Resolución 64/1968, los principios sobre los que debe basarse la autonomía local, los cuales fueron considerados posteriormente en la Carta Europea de la Autonomía Local (1985).

³⁹ BACIGALUPO, Mariano, “Las regiones en la Unión Europea (la participación institucionalizada de las Regiones en el proceso decisorio comunitario a través de su presencia directa en la estructura orgánica de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, no. 1- 2º semestre, 2001, p. 61, disponible en línea: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:873&dsID=Las_Regiones.pdf, noviembre 2009.

Por su parte, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) fundada en 1981 y con su sede en Ecuador, es la representación de la Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), está conformada por gobiernos locales latinoamericanos (ciudades, municipios, asociaciones nacionales de gobiernos locales e instituciones municipalistas) que deciden incorporarse voluntariamente a esta asociación que facilita la cooperación entre los gobiernos locales de América Latina.

d) Cooperación transfronteriza: Es la principal forma de interacción y vinculación de todos aquellos gobiernos subnacionales que se encuentran en las zonas limítrofes de los Estados-nación. La cercanía geográfica hace posible la cooperación en diversos asuntos, principalmente en los económicos, en los asuntos relacionados con el movimiento migratorio y seguridad.

La cooperación fronteriza se ha consolidado visiblemente en la Unión Europea, en donde existe un Programa de Cooperación Transfronteriza que fue creado con el objetivo de promover la cooperación entre las regiones fronterizas de Europa Central y Oriental, así como de las regiones colindantes con la UE.

En el caso de mexicano se ha observado un activismo internacional constante de las entidades federativas que colindan geográficamente con Estados Unidos, las cuales históricamente han establecido vínculos transnacionales. Sin embargo, no fue sino hasta 1980 en Ciudad Juárez cuando fueron reconocidos a través de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos en la que son miembros los estados de Arizona, Baja California, California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Nuevo México, Sonora, Tamaulipas y Texas.

A partir de entonces, la Conferencia ha adquirido relevancia por tratar temas de la agenda binacional y por contar con reglamentos internos que regulan la preparación, las sesiones, participación y clausura de la Conferencia.

Los ejes en los que trabaja son agricultura y ganadería, agua, ciencia y tecnología, desarrollo económico, educación, emergencias y protección civil, energía, logística y cruces internacionales, medio ambiente, salud, seguridad fronteriza, turismo y vida silvestre.

Cabe señalar que en las conferencias de los gobernadores, diversos han sido los acuerdos que han firmado para consolidar la cooperación, por ejemplo, en la Conferencia realizada en septiembre de 2009 en Monterrey, firmaron el Plan

Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos⁴⁰.

El plan tiene el objetivo de fomentar el desarrollo de la transfronteriza entre ambas naciones para los próximos 20 años, no es vinculante para las partes sino que sólo se centra en fomentar la cooperación y la coordinación entre las entidades fronterizas.

En la misma conferencia realizada en 2009, también se llegó a acuerdos de cooperación en asuntos referentes al combate a la inseguridad y a la protección de los recursos naturales, “sin embargo, dichos acuerdos no esperarán la firma de los presidentes de ambas naciones, sino que arrancarán de manera inmediata por los gobernadores a manera de revisión, y una vez que sean firmados por Felipe Calderón y Barack Obama se formalizarán en su realización”⁴¹.

A pesar de que se ha considerado que la cooperación fronteriza es un mecanismo que beneficia no sólo a los gobiernos subnacionales participantes, sino a la relación bilateral de las naciones, “la vecindad no necesariamente se traduce en cooperación, pues en muchas ocasiones las características propias de las entidades subnacionales, o el contexto de la relación bilateral, implican una relación de desconfianza y competencia”⁴².

e) *Oficinas de asuntos internacionales*: Al igual que las oficinas de representación en el exterior, las oficinas de asuntos internacionales podrían ser consideradas como el reconocimiento institucional de los vínculos internacionales que se encuentran en la administración interna de los gobiernos subnacionales, es decir, son dependencias gubernamentales que los gobiernos subnacionales crean en su propia jurisdicción y que cuentan con una regulación jurídica y estructura propias.

Básicamente están encargadas de gestionar las acciones internacionales realizadas por los funcionarios y aquellos vínculos de carácter internacional que involucren a los gobiernos estatales, además, sirven de orientación al gobierno estatal para establecer relaciones que sobrepasen las fronteras nacionales, permiten

⁴⁰ Conferencia de Gobernadores Fronterizos, *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte y Woodrow Wilson International Center for Scholars septiembre 2009, disponible en: http://bordergovernors.org/sp/pdf/Plan_%20Indicativo_ESP.pdf, noviembre 2009.

⁴¹ SANTA CRUZ, Israel, “Culmina Conferencia de gobernadores fronterizos” en *El Porvenir*, sábado 5 de septiembre de 2009, disponible en línea http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=335783, noviembre 2009.

⁴² MONROY, Rubén, *Federalismo y relaciones internacionales...*, op.cit., p. 111.

estrechar los vínculos de amistad con otros gobiernos subnacionales, fomentan la internacionalización de programas y acciones internas del gobierno estatal, coordinan, integran e instrumentan proyectos de alcance internacional y pueden servir de apoyo y vinculación con la población de origen que se encuentra en el exterior.

La importancia de las oficinas de asuntos internacionales radica en que “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”⁴³.

En México, de las 32 entidades federativas con que cuenta, únicamente existen 12 gobiernos estatales⁴⁴ que cuentan con oficinas encargadas de los asuntos internacionales en su jurisdicción interna, entre los que destacan Baja California, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Zacatecas, entre otros.

La apertura de oficinas dedicadas a los asuntos de carácter internacional depende en gran medida del apoyo gubernamental que le otorgue el titular del poder ejecutivo del gobierno subnacional a las acciones y vinculaciones internacionales del gobierno subnacional, así como de los objetivos y prioridades que tenga su administración, por ello, las funciones y alcances de estas oficinas no son homogéneas sino que varían de una entidad federativa a otra.

f) Acuerdos Interinstitucionales: Es una figura jurídica que ha reconocido a aquellos vínculos internacionales que realizan las dependencias gubernamentales de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

En México esta figura fue reconocida jurídicamente en 1992 con la *Ley de Celebración de Tratados*, cuyo artículo segundo define a estos acuerdos como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre

⁴³ El autor Rafael Velázquez realizó una investigación sobre las oficinas de asuntos internacionales que han sido creadas por las entidades federativas de México. En su investigación, encontró obstáculos para la obtención de información de las dependencias gubernamentales encargadas de la gestión de los asuntos internacionales. Cabe señalar que realiza una descripción sobre el tipo de oficinas y dependencias de estas oficinas de todas las entidades federativas y un balance sobre sus alcances.

En esta investigación no nos centraremos en analizar la clasificación de las oficinas de asuntos internacionales de los gobiernos subnacionales de México, sin embargo, en el capítulo correspondiente, se hará un análisis sobre el caso del estado de Guanajuato. Para profundizar en la clasificación de las oficinas, véase VELÁZQUEZ, Rafael, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas” en *Revista de Relaciones internacionales*, UNAM- FCPyS, núm. 96, septiembre-diciembre, México 2006, pp. 137-143.

⁴⁴ *Ibidem*, Cuadro 1, Oficinas de asuntos internacionales de las entidades de la federación.

cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”⁴⁵.

Cabe señalar que esta figura no tiene supremacía constitucional, lo cual facilita la participación de las dependencias de la administración pública de los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

g) Giras internacionales: Son todos aquellos viajes que realiza el titular del poder ejecutivo u otros funcionarios públicos de un gobierno subnacional con fines laborales y de negociación, estas giras pueden ser oficiales o no, lo cual dependerá de la regulación interna que exista para su realización.

En la República Mexicana, las giras de los gobernadores empezaron a darse a la par de la transición democrática, siendo el gobernador proveniente del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox Quesada (1995-1997) del estado de Guanajuato el que fomentó esta actividad internacional.

Actualmente, numerosos son los gobernadores que realizan giras internacionales con distintos fines como son negociaciones con sus homólogos en el extranjero, firmas de acuerdos y hermanamientos, visitas a la población de origen encontrada en el exterior, participación en conferencias internacionales, entre muchos otros. Por mencionar un ejemplo, destacaremos los viajes de carácter internacional de los gobernadores del Estado de México, entidad federativa cuyos primeros vínculos internacionales se realizaron desde 1979 y se caracterizaron por ser acuerdos de buena voluntad; no es sino hasta la década de los 90 cuando esta entidad empieza a realizar y a reconocer jurídicamente sus vínculos internacionales.

Indudablemente uno de los mecanismos de los que el gobierno estatal se ha valido para hacer efectiva su presencia internacional, han sido las giras de sus gobernadores en el extranjero, las cuales fueron en su momento, eje de grandes

⁴⁵ Véase *Ley de Celebración de Tratados de 1992*.

debates fuera y dentro de la entidad federativa debido a la constante ausencia de Arturo Montiel Rojas cuando fue gobernador del estado (1999-2005).

Con el fin de institucionalizar y sobre todo, limitar las giras internacionales de los gobernadores, el Congreso del Estado Libre y Soberano de México realizó en 2005 algunas reformas en los artículos 61,64 y 77 constitucionales.

De esta manera, la fracción XIX, del artículo 61 señala que es facultad del congreso del Estado Libre y Soberano de México: “Autorizar al Ejecutivo del Estado para que salga al extranjero, o cuando se ausente de la entidad por más de 15 días. Lo anterior, será aplicable, tratándose de misiones oficiales. En aquellos casos que por urgencias el Ejecutivo del Estado requiera salir en misión oficial del territorio nacional, previa justificación, la Junta de Coordinación Política podrá autorizar su salida”⁴⁶. El artículo 64 establece las mismas facultades cuando el Congreso se encuentre en periodo de recesos y se las otorga a la Diputación Permanente del estado.

Es importante señalar, que a diferencia de otras entidades federativas –como Guanajuato—, en la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México, se establece que las giras internacionales del representante del Poder Ejecutivo están consideradas en el apartado referente a las Facultades y Obligaciones del Gobernador.

El artículo 77, fracción 41 establece: “Solicitar por escrito a la Legislatura o en su caso a la Diputación Permanente, con 10 días de anticipación autorización para salir al extranjero, en misiones oficiales, e informar a la misma sobre las acciones realizadas dentro de los 10 días siguientes de su regreso, rindiendo un informe detallado sobre los temas o asuntos abordados durante el viaje, así como los beneficios obtenidos con él”⁴⁷.

Antes de esta reforma a la Constitución estatal, el Congreso no intervenía en las actividades externas de los gobernadores, únicamente solicitaba informes sobre las mismas y cuestionaba los gastos realizados en ellas, a pesar de ello apoyaba los proyectos que los gobernadores deseaban consolidar y destacaban los beneficios que traerían a la población mexiquense.

⁴⁶ Véase *Constitución Política del Estado libre y Soberano de México*, artículo 6 disponible en línea: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1901/2.pdf>, noviembre 2009.

⁴⁷ Las facultades y obligaciones del gobernador del estado de México, se encuentran establecidas en el artículo 77 de la Constitución estatal.

Actualmente, si bien se ha consolidado el equilibrio entre los poderes estatales y se le han dado mayores facultades al Congreso para estar al tanto de las actividades internacionales realizadas por los gobernadores, la realidad es que los viajes de los depositarios del poder Ejecutivo mexiquense no se han reducido y prueba de ello es que para el 2008 el gobernador Peña Nieto había ya realizado nueve giras en el extranjero; “los países visitados, en este periodo, fueron Alemania, Colombia, Canadá, Chile y El Vaticano”⁴⁸.

El gobernador mencionado en lo que va del año ha realizado giras por Estados Unidos, específicamente en Nueva York (febrero) y Estambul en Turquía (marzo)⁴⁹.

En el ámbito federal, las giras de los gobernadores pueden ser apoyadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través de la Dirección General de Coordinación Política⁵⁰, la cual puede servir a los gobiernos estatales como un órgano consultor y logístico para complementar las acciones de carácter internacional de las entidades federativas y facilitar el acercamiento con el ámbito internacional, así como ofrecer apoyos de transporte, alojamiento, entre otros, en el lugar donde se realicen las giras de los gobernadores.

1.4.2. Mecanismos informales.

Estos mecanismos se caracterizan por no contar con una estructura orgánica propia, por tanto, carecen de regulación jurídica.

Los mecanismos informales a través de los cuales los gobiernos subnacionales se vinculan con el exterior incluyen todas aquellas acciones realizadas por los representantes de los mismos, como pueden ser los acuerdos de reciprocidad, el cabildeo, e incluso las relaciones interpersonales que existan entre los titulares del poder ejecutivo del gobierno subnacional.

⁴⁸ DÁVILA, Consuelo, SCHIAVON, Jorge A. y VELÁZQUEZ, Rafael Velázquez (coords.), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de...*, op.cit, p. 161.

⁴⁹ Véase *Viajes internacionales del C. Gobernador*, disponible en línea: http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/resultadosdegobierno/informesdegobierno/cuarto_informe/ogros_2008_2009/viajes_internacionales/index.htm, noviembre 2009.

⁵⁰ La Dirección General de Coordinación Política (DGCP) “es un área de vinculación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y los gobiernos locales, tiene como responsabilidad coordinar los apoyos y facilidades que brinda la Cancillería a través de su red de representaciones en el exterior, para el desarrollo de giras internacionales de las autoridades locales mexicanas”, véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *Giras de Gobiernos locales*, disponible en: http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=472&Itemid=5&Itemid=116, noviembre 2009.

a) *Acuerdos de reciprocidad o gentlemen's agreements*: Es un acuerdo de carácter informal, según el Dr. Miguel A. D'Estefano Pisani son "acuerdos internacionales desprovistos de efectos jurídicos obligatorios pero que obligan moralmente"⁵¹, autores como Lucía Irene Ruiz Sánchez ha denominado Diplomacia de alto nivel⁵² a aquellas relaciones realizadas por conducto de los más altos representantes que permiten establecer compromisos entre ellos, mismos que, al ser instituidos por tan altas personalidades, adquieren cierta garantía de su puntual cumplimiento.

Esta autora no considera la actuación internacional de los representantes de los gobiernos subnacionales como actores que participan en la diplomacia de alto nivel, sin embargo, por ser negociaciones y acuerdos realizados por funcionarios gubernamentales, principalmente por los titulares del poder ejecutivo y sus homólogos o con los más altos representantes de las naciones, se considera que los acuerdos de reciprocidad realizados por los representantes de los gobiernos subnacionales al tener efectos en la jurisdicción interna de un componente territorial –estado, provincia, länder, cantón, entre otros— pueden incluirse en la clasificación que la autora realiza.

b) *Cabildeo o lobbying*: Se refiere a todas aquellas acciones realizadas fuera de un escenario oficial definido en el que participan los funcionarios gubernamentales, como las conferencias, visitas oficiales, entre otros, el cabildeo "está constituido por entrevistas personales con legisladores y funcionarios o bien con sus colaboradores y subordinados quienes a menudo se encuentran más informados y son más accesibles"⁵³.

Asimismo, es una forma de relación interpersonal que utilizan los funcionarios para facilitar las negociaciones o acuerdos que deseen realizar, como ejemplo de este mecanismo de vinculación se pueden mencionar los eventos que se realizaron alrededor de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos llevada a cabo en 2008 en California. En esta reunión el gobernador Arnold Schwarzeneger realizó una cena de

⁵¹ D'ESTEFANO, Miguel A., *Derecho de tratados*, Editorial Pueblo y Educación, Ciudad De la Habana, Cuba, 1973, p. 6.

⁵² RUIZ, Lucía Irene, "Diplomacia de Alto Nivel" en *Derecho Diplomático*, Editorial Porrúa, México 2007, pp. 219-231

⁵³ *Ibíd.*, p. 233

gala y también se realizaron algunos espectáculos en los Estudios Universal de Hollywood⁵⁴.

1.5. Factores exógenos y endógenos influyentes en la participación internacional de los gobiernos locales.

Cada día son más los gobiernos subnacionales que establecen y mantienen vínculos de carácter transnacional con sus homólogos o con otras naciones, estas relaciones transfronterizas han sido resultado en algunos países –como Alemania—del desarrollo histórico propio de cada Estado. En otras, han sido impulsadas por la liberalización de la economía, la proliferación de medios tecnológicos y de comunicación y principalmente por la necesidad de resolver asuntos y problemáticas específicas internas de las comunidades más allá de las acciones emprendidas por los gobiernos centrales en su política exterior.

Con lo anterior, el objeto de esta investigación no es cuestionar las acciones internacionales realizadas por los Estados en beneficio de su nación, sino mirar que la conjunción de la política exterior y de las acciones transnacionales de los gobiernos subnacionales pueden dar soluciones a situaciones de interés común.

El desarrollo de la paradiplomacia en primera instancia, ha sido posible gracias a la transformación de las condiciones de la sociedad mundial en donde “aún cuando el Estado permanezca como el actor preponderante del sistema internacional, enfrenta un profundo proceso de adaptación y redefinición en cuanto a su soberanía. Estas modificaciones estructurales inciden en el número de actores internos que participan en las relaciones internacionales”⁵⁵, permitiendo que los gobiernos subnacionales se inserten en el contexto internacional.

Desde esta perspectiva, la vinculación y participación transnacional en diferentes ámbitos de los gobiernos subnacionales son algunos de los productos de la globalización y la interdependencia. Sin embargo el estudio de estos dos factores que han caracterizado en las últimas décadas el desarrollo de la comunidad internacional podría limitar el marco de análisis para entender las acciones internacionales de los gobiernos no centrales, por ello es necesario analizar también factores internos del

⁵⁴ BEYLISS, Marcelo (corresponsal), “Ofrecerá Schwarzeneger show en Conferencia de Gobernadores transfronterizos”, en *El Universal*, miércoles 13 de agosto de 2008, disponible en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/529847.html>, noviembre 2009.

⁵⁵ MONROY, Rubén, *Federalismo y relaciones internacionales...*, op.cit., p. 49.

Estado al que pertenecen y estimulan o influyen en las relaciones transfronterizas establecidas por los gobiernos subnacionales.

El autor Rafael Velázquez considera que existen cinco puntos fundamentales que han permitido un mayor desarrollo de la vinculación internacional de los gobiernos subnacionales, los cuales son “la globalización e interdependencia, una mayor descentralización de las políticas públicas de los gobiernos federales, una constante competencia en mercados nacionales e internacionales y el aumento de los flujos migratorios”⁵⁶.

Además de estos puntos se debe tener en cuenta que los vínculos transnacionales de los gobiernos subnacionales también son determinados por otros elementos como la relación que tienen con los gobiernos centrales, la importancia económica para el Estado-nación y su posición geográfica y tamaño; otros autores como Panayotis Soldatos y Rubén Monroy, —sin desvincular los factores externos (globalización e interdependencia) de los nacionales— coinciden en que los factores económicos y políticos internos son los que determinan en gran medida la actuación internacional de estos nuevos actores.

Para efectos de la presente investigación se ha procedido a clasificar los factores que propician la vinculación transnacional de los gobiernos subnacionales en externos e internos.

1.5.1. Factores exógenos.

La globalización es uno de los factores externos que ha facilitado la inserción de los gobiernos subnacionales al contexto internacional.

El término *globalización* entendiéndolo como el “proceso o conjunto de procesos que incorpora la transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y las transacciones —en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto—, generando flujos y redes de actividad, interacción y ejercicio del poder, transcontinentales o interregionales”⁵⁷, se ha utilizado para explicar los cambios técnicos, políticos, culturales y principalmente los económicos que han suscitado

⁵⁶ VELÁZQUEZ, Rafael, “La paradiplomacia mexicana...” *op.cit.*, p.125.

⁵⁷ DAVID, Anthony McGrew, *et.al.*, “Global Transformations. Politics, Economics and Culture”, Gran Bretaña, Polity Press, 1999, p.2, es citado por Monroy Luna, Rubén, *Federalismo y Relaciones Internacionales...*, *op.cit.*, SEGOB, México 2007, p. 28.

desde el fin de la Guerra Fría y también aquellos entrelazamientos de cualquier índole realizadas más allá de las fronteras.

La globalización es un fenómeno que ha sido caracterizado por diversos teóricos de las relaciones internacionales como Marcel Merle quien esboza las características que presenta el contexto internacional en la actualidad, las cuales complementan el concepto desarrollado anteriormente. Para este autor el sistema mundial se caracteriza por: “1) instantaneidad de la transmisión de las *informaciones* entre los diferentes puntos del sistema; 2) aceleración de la rapidez y del volumen de las *comunicaciones* (postales, aéreas, ferroviarias, balísticas) y del desplazamiento de personas; 3) aumento del volumen de las *transacciones* monetarias y comerciales; 4) advenimiento de una red de *instituciones* internacionales dotadas de permanencia, de universalidad y de colegialidad”⁵⁸.

Estas características en su conjunto han permitido que las sociedades interactúen sin importar las distancias de su país de origen con otras, sistemas de organización política, nivel de desarrollo económico, cultura, idioma —entre otros—, facilitando el intercambio no sólo político y económico, sino también el cultural y el social los cuales han permitido en los últimos años una mayor participación e involucramiento internacional de las sociedades más allá de las fronteras siendo en muchas ocasiones independientes de aquellas relaciones de carácter internacional realizadas por las élites políticas y económicas.

En las últimas décadas los gobiernos no centrales han encontrado facilidades para interactuar con otros países, organizaciones internacionales y con sus homólogos en el exterior, con el fin de encontrar soluciones y cooperar en aquellos temas y problemas habituales a los que se enfrentan, por lo que las actividades paradiplomáticas realizadas por las unidades subnacionales se han convertido en una constante cotidiana.

Es así que la globalización se ha convertido en un eje central a partir del cual se han tratado de explicar los grandes cambios internacionales, económicos, políticos y sociales⁵⁹, y el caso de las relaciones transnacionales realizadas por los gobiernos

⁵⁸ MERLE, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 426

⁵⁹ El problema que puede representar el tratar de explicar los nuevos acontecimientos mundiales como producto de la globalización como lo menciona el autor LAÏDI, Zaki, Ferreiro, Jorge (traducc.) *Un mundo sin sentido*, FCE, México, 1999, p. 11, es el “riesgo de imprecisión, en la medida en que, por su capacidad de abarcarlo todo, la globalización se expone a situarse en un nivel de generalidad excesivo. Al explicarlo todo, se acaba por no explicar nada”.

subnacionales no ha sido la excepción ya que las características que presenta el sistema internacional han propiciado de manera instantánea la vinculación de los gobiernos no centrales con el exterior a pesar de la negativa que pueda existir en los gobiernos centrales para otorgar facultades a los primeros en cuestiones de asuntos internacionales de su competencia⁶⁰.

Dicho fenómeno ha creado las condiciones para que los gobiernos no centrales se inserten y participen en el contexto internacional además de brindarles la posibilidad de establecer mayor contacto con otros actores internacionales a través de la interdependencia entendida como “el nivel de interconexión, es decir el volumen de bienes, servicios, personas, e información que fluye a través de las fronteras”⁶¹.

Desde el punto de vista teórico, se ha atribuido a Joseph Nye y Robert O. Keohane la introducción de un nuevo modelo denominado *interdependencia compleja*⁶² para explicar las interacciones de carácter transnacional que va más allá de establecer que la interdependencia es un estado de mutua dependencia.

Así también fueron los pioneros en percatarse de la importancia que adquieren las unidades subnacionales internacionalmente, cuyas interacciones transnacionales fueron denominadas por estos autores como *interacciones transgubernamentales* para diferenciarlas de aquellas realizadas exclusivamente entre los Estados.

Es así que dicho modelo se ha convertido en un sustento teórico para explicar el activismo internacional de los gobiernos no centrales, en el que se considera que los múltiples canales que conectan a las sociedades –sean relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales—, así como la ausencia de jerarquía entre los problemas en las agendas interestatales y la estrecha vinculación entre el contexto

⁶⁰ Las competencias reservadas al Estado-nación serán abordadas en el último apartado del presente capítulo con el objeto de diferenciar aquellos ámbitos en los que los gobiernos subnacionales pueden participar internacionalmente y aquellos que únicamente puede ejercer el Estado.

⁶¹ VELAZQUEZ, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Editorial Plaza y Valdez, Universidad del Mar, México, 2005, p. 28.

⁶² El modelo de la interdependencia compleja realizado por Joseph Nye y Robert O. Keohane considera 3 aspectos que caracterizan a la realidad internacional actual: 1) la existencia de múltiples canales conectando a las sociedades (los canales son creados a través de las relaciones interestatales, las transgubernamentales y las transnacionales), 2) la ausencia de jerarquía entre problemas en las agendas interestatales permite que el surgimiento de problemas en la política interior se inserten en la internacional ocasionando que se diluya la distinción entre problemas internos y externos y 3) la fuerza militar no es utilizada por los gobiernos respecto de otros de la región. Sobre la teoría de la interdependencia compleja véase: ARENAL, Celestino del, *Introducción a las relaciones internacionales*, Editorial TECNOS, México 1993, p. 322 quien cita a NYE, Joseph y KEOHANE, Robert, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston/Toronto, 1977, pp. 24 y 25., y BORJA, Arturo, *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert o. Keohane*, CIDE-CONEICC, México, 2009.

nacional y el internacional son factores clave que han permitido la vinculación internacional de los gobiernos subnacionales.

1.5.2. Factores endógenos.

La irrupción de los gobiernos subnacionales en el contexto internacional no sólo responde a los factores externos anteriormente analizados, sino también a internos propios de las características de cada Estado-nación y principalmente a aquellas intrínsecas de cada componente territorial de un país (provincia, estado, länder, etc.).

Entre los factores internos que propiciaron la irrupción de los gobiernos subnacionales en el contexto internacional, autores como Rubén Monroy Luna y Panayotis Soldatos, destacan que los factores económicos y políticos son los que determinan en gran medida la actuación internacional de estos nuevos actores.

Dicha afirmación cobra sentido al traer a colación las condiciones internas de los Estados, ya que en algunas naciones la actividad internacional de los gobiernos no centrales ha sido un proceso lento y tardío que ha estado determinado por factores propios de cada Estado, en comparación con otros cuyo activismo internacional ha sido histórico.

En este sentido, observemos los casos europeo y latinoamericano. En el primero “mientras más avanza el proceso de consolidación de la Unión Europea, con una moneda única, más se consolida la autonomía de algunas regiones y más importancia toman los gobiernos locales”⁶³.

En contraste, en América Latina, la inserción de los gobiernos no centrales ha sido uno de los productos de la descentralización política principalmente, por ello, autores como Patricio Navia y Marc Zimmerman, señalan que en América Latina “las ciudades se han convertido en supuestos centros autónomos de poder. En la medida que avanzan las políticas de descentralización y se profundiza la democracia electoral —aunque persisten resabios autoritarios en todo nivel—, las ciudades cobran importancia política, económica y cultural creciente”⁶⁴.

Cabe señalar que si bien las ciudades han tenido un activismo internacional importante, en la actualidad no sólo ellas se insertan en el contexto mundial, sino que

⁶³ NAVIA, Patricio y ZIMMERMAN, Marc (coords.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial*, Siglo XXI editoriales, México 2004, p. 17.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 18.

los gobiernos subnacionales pueden insertarse por diversos factores intrínsecos a cada gobierno subnacional como son la importancia económica para el Estado-nación, su posición geográfica, extensión territorial, además de la importancia que han adquirido los flujos migratorios internacionales y la descentralización política en los Estados federales.

1.6. Tres conceptos distintos: Política exterior, diplomacia tradicional y paradiplomacia.

Las acciones y actores que participan en las relaciones internacionales tienen funciones específicas que responden a las atribuciones con que cuentan.

En este sentido, los actores internacionales y los sujetos de derecho internacional, a pesar de participar e influir en las relaciones internacionales, no tienen las mismas facultades reconocidas internacional e internamente.

Por esta razón es necesario establecer las diferencias entre política exterior, diplomacia tradicional y paradiplomacia, con el objeto de evitar confusiones entre estas actividades y debido a que en cada una de ellas intervienen distintos actores con funciones y objetivos diversos.

La inserción de los gobiernos subnacionales en el contexto internacional ha provocado que sean cuestionadas las acciones de carácter internacional que realizan los Estados.

Desde esta perspectiva investigadores como Ivo Duchacek, Daniel Latouche y Garth Stevenson consideran la posible perforación de la soberanía del Estado como uno de los productos de la globalización, la interdependencia y de la actuación internacional de los gobiernos subnacionales, ya que estos últimos podrían realizar diversas acciones que vulneren la política exterior y consecuentemente al Estado-nación en su conjunto.

Por ello se ha considerado que “el incremento de las acciones internacionales realizadas por gobiernos subnacionales (estados, provincias, cantones, *länder*, repúblicas, municipalidades) de los Estados-nación, especialmente de las naciones federadas, ha levantado preocupaciones sobre el futuro del Estado-nación. La

preocupación más común es que la actividad diplomática de los gobiernos comprometerá la unidad nacional y la estabilidad internacional”⁶⁵.

A pesar de la existencia de esta cuestión, existen diferencias claras entre política exterior, diplomacia y paradiplomacia por lo que es fundamental destacar que en la actualidad existen dos tipos de vinculación con el exterior, *la internacional y la trasnacional*, cabe señalar que las relaciones trasnacionales han sido objeto de estudio reciente en las Relaciones Internacionales ya que el Estado siempre fue el eje central a partir del cual se estudiaban las transformaciones internacionales.

Joseph Nye y Robert O. Keohane definen a las relaciones internacionales como aquellas interacciones realizadas exclusivamente entre los Estados, y a las trasnacionales como “todo tipo de contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras del Estado que no están controladas por los órganos centrales encargados de la política exterior de los gobiernos”⁶⁶.

Desde esta perspectiva todas las interacciones realizadas por los gobiernos subnacionales son relaciones trasnacionales, que tienen un carácter intergubernamental, es decir, se llevan a cabo más allá de las fronteras por actores gubernamentales no centrales, por lo que no se puede hablar de relaciones exteriores y mucho menos de política exterior realizada por estos gobiernos, ya que la política exterior es realizada en un nivel de gobierno distinto al de la paradiplomacia.

En la política exterior, el actor reconocido por el derecho internacional público es el Estado, considerado así por ser el único ente con facultades reconocidas jurídicamente a nivel externo e interno, así como aquellas que se han derivado de la costumbre internacional.

En su representación hacia el exterior es el Estado el que constituye el interés nacional a través del depositario del Poder Ejecutivo que es el actor encargado de firmar tratados internacionales, nombrar a embajadores y cónsules, y por ende formula, evalúa y dirige la política exterior.

El depositario del Poder Ejecutivo, junto con su administración y dependencias gubernamentales como son los Ministerios, Secretarías de Asuntos internacionales y sus homólogos, son los encargados de formular y ejecutar la política exterior de un

⁶⁵ KINKAD, John, “Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Cooperation”, en MICHELMANN, Hans y SOLDATOS, Panayotis, *Federalism and International relations. The role of subnational units op.cit.*, p. 54.

⁶⁶ KEOHANE, Robert y NYE, Joseph “Transnational Relations and World Politics: A conclusion”, p. XI, son citados por ARENAL, Celestino del, *op.cit.*, p. 312.

Estado con base en principios e intereses nacionales, de esta manera “la política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamenta en el interés nacional y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un proyecto de nación y depende de la capacidad internacional del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los factores de situación tanto internos como externos”⁶⁷.

Cabe señalar que el autor Jorge Schiavon al estudiar las acciones de carácter internacional realizadas por las entidades federativas de México y establecer una tipología de esta participación, considera que existe la posibilidad de que los gobiernos subnacionales tengan política exterior, si fuera el caso, “las entidades tendrían que ejecutar una política externa diferente y contrapuesta a la que ejerce la federación”⁶⁸, sin embargo, señala que esta situación se ha presentado en casos muy específicos como en Canadá, particularmente en la provincia de Quebec, que cuenta con un Ministerio de Asuntos Externos el cual le ha permitido establecer ejes de acción para vincularse con el exterior.

Cabe señalar que el activismo internacional de esta provincia se ha caracterizado por ser más bien un movimiento con fines separatistas por lo que a pesar de lo mencionado por Schiavon, la tipología de la paradiplomacia engloba a aquellas acciones que tienden a estar fundamentadas en el separatismo en un concepto llamado *protodiplomacia*, actividad que da coherencia a aquellos postulados que temen sobre el futuro del Estado-nación en cuanto a su representación hacia el exterior como un solo ente y en cuanto a los logros de los objetivos de política exterior.

Por tanto, a pesar de la consolidación e institucionalización de la paradiplomacia quebequense y de su posible proximidad con la ejecución de política exterior, la realidad es que la provincia canadiense continúa siendo hoy por hoy un componente territorial administrativo y jurídico más de Canadá y, a pesar de sus múltiples acciones y muestras de solidaridad de otras naciones en pro de su independencia, no ha sido

⁶⁷ VELAZQUEZ, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Editorial Plaza y Valdez, Universidad del Mar, México, 2005, p. 20. Véase SCHIAVON, Jorge, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Cuadernos de Política Internacional Nueva época, Instituto Matías Romero, SRE, México, 2006, p. 104

⁶⁸ Véase SCHIAVON, Jorge, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Cuadernos de Política Internacional Nueva época, Instituto Matías Romero, SRE, México, 2006, p. 104

reconocida internacionalmente como un sujeto de derecho internacional público que asuma los compromisos, actividades y responsabilidades que ejercen los Estados-nación.

Desde esta perspectiva se puede decir que a diferencia de la política exterior, las acciones transnacionales realizadas por los gobiernos subnacionales no representan el interés nacional como lo tiende a hacer la ejecución de la política exterior sino únicamente incorporan a los que respondan a sus necesidades e intereses locales y sólo en aquellos rubros en los que estén facultados para hacerlo, por lo que los gobiernos subnacionales no pueden establecer vínculos que vulneren al Estado-nación.

Esta situación se encuentra plasmada en los ordenamientos jurídicos constitucionales o sus similares de cada Estado, por ejemplo en el caso de la participación internacional de los *länder* en Alemania, se restringe al gobierno federal el mantenimiento y establecimiento de relaciones con otros Estados a pesar de esta disposición, en el artículo 32 de la *Ley fundamental de la República Federal de Alemania*, se señala que “ b) Antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un *länder*, éste será oído con la debida antelación; c) En tanto los *länder* tengan competencia legislativa, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros”⁶⁹.

Las atribuciones que el gobierno federal ha otorgado a sus componentes territoriales ha hecho que los *länder* sean gobiernos subnacionales con gran activismo internacional, cabe señalar que otros países como España, Bélgica, Suiza, Italia, Rusia, Argentina y Brasil establecen en sus ordenamientos jurídicos el reconocimiento y la posibilidad de que los gobiernos no centrales establezcan diversos tipos de vinculación con el exterior siempre bajo la condición de que estas acciones no serán realizadas en contra del interés, seguridad e integridad nacionales.

Un elemento de mayor trascendencia en cuanto a la política exterior ejercida por el Estado, es que los gobiernos subnacionales que establecen vínculos transnacionales no cuestionan los principios de política exterior nacional, por lo que, a menos que ejerzan la protodiplomacia, sus acciones no están encaminadas al separatismo del Estado, sino que buscan en algunos casos como “Cataluña, Galicia y Gales ciertas prerrogativas y el reconocimiento como naciones distintas por parte de su propio

⁶⁹ Véase *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949*, disponible en línea: <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html#a32>, diciembre 2009.

gobierno nacional y de la comunidad internacional”⁷⁰, mientras que en otras como Chile, México, Estados Unidos, Alemania buscan una autonomía relativa transnacional que les permita incorporarse en el ámbito internacional con el fin de resolver intereses locales.

La vinculación internacional de los gobiernos subnacionales ha fomentado el ejercicio de la diplomacia por parte de éstos. Si bien la diplomacia en su forma tradicional únicamente era llevada a cabo con el objeto de conducir las relaciones de manera pacífica entre los Estados, en la actualidad los gobiernos no centrales han utilizado también este mecanismo para establecer negociaciones en aquellos asuntos que les competen, sin embargo esta forma de negociación no debe confundirse con las relaciones diplomáticas las cuales son “las relaciones que mantienen entre sí dos sujetos de Derecho internacional, por medio de órganos específicos que acreditan unos ante otros. Estos órganos están destinados a ejercer funciones diplomáticas”⁷¹.

La paradiplomacia a diferencia de la política exterior y de la diplomacia tradicional engloba las acciones intergubernamentales de carácter transnacional que pueden ser permanentes o temporales, esto dependerá del tipo de mecanismos utilizados por los gobiernos no centrales para insertarse al contexto internacional.

Dicha actividad se ha convertido en una de las expresiones reconocidas recientemente por la diplomacia y, como una nueva forma de “diplomacia” puede ejercerse de manera temporal y adecuarse a las circunstancias que se presenten, de ahí que sea incluida por autores como Lucía Irene Ruiz dentro de la *diplomacia ad-hoc*⁷² que a diferencia de la diplomacia tradicional -que es ejercida por el Poder Ejecutivo de los Estados-; la diplomacia *ad-hoc* se ejerce por otros representantes gubernamentales o privados, con el fin de tratar asuntos específicos sin ejercer la diplomacia cotidianamente.

Por tanto, la paradiplomacia no representa la política exterior de un Estado, puesto que no invade las atribuciones reservadas al gobierno central, ya que se realiza en ámbitos específicos con mecanismos definidos y, principalmente, es ejercida dentro de las atribuciones que son otorgadas por la administración central a sus unidades subnacionales, cabe destacar que las acciones paradiplomáticas son diversas y se realizan de manera distinta de un Estado a otro.

⁷⁰ MONROY, Rubén, *Federalismo y relaciones internacionales... op.cit.*, p. 95.

⁷¹ RUIZ, Lucía Irene, *Relaciones Diplomáticas*, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1988, pp.277 y sigs., T.IV, es citada por RUIZ, Lucía Irene, en *Derecho Diplomático*, Editorial Porrúa, México 2007, p. 16.

⁷² Véase Lucía Irene Ruiz Sánchez, *Derecho Diplomático*, Editorial Porrúa, México 2007, p. 165.

En este sentido, con el objeto de realizar una aproximación a la realización de la paradiplomacia en otros países, en el siguiente capítulo se realizará un análisis sobre la manera en que dicha acción se realiza en otras regiones, por lo que se retomarán casos específicos de algunos Estados en los que el activismo internacional de gobiernos subnacionales y locales se ha convertido en un factor relevante.

1.7. Paradiplomacia y migración.

La gestión migratoria es un asunto que compete al gobierno central, sin embargo, cada vez más se ha visto marcado el activismo internacional de los gobiernos subnacionales a través de acciones y estrategias dirigidas a sus comunidades migrantes que traspasan las fronteras. Esta situación no siempre ha sido así.

En el pasado existía una clara falta de interés por parte de los países expulsores de migrantes los cuales no atendían dicha problemática o más aún, la migración⁷³ no era parte de la agenda nacional. Sin embargo, el incremento de la migración indocumentada fue adquiriendo relevancia económica y política para los países expulsores quienes vieron en su comunidad migrante una opción para su desarrollo. Aunado a lo anterior, se incrementó la demanda de protección a los derechos humanos de dichas comunidades al grado de fomentar la creación en 1990 de la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias*, siendo los países expulsores los primeros en ratificar dicha convención⁷⁴.

Los flujos migratorios se han consolidado no sólo por la tradición que han tenido por décadas, sino principalmente por el fortalecimiento de organizaciones de migrantes en el exterior y la vinculación e influencia de éstos con sus países y comunidades de origen en los aspectos económico, político, social y cultural.

⁷³ Entiéndase por migración el cambio de residencia de una o varias personas, de manera temporal o definitiva, generalmente ocasionado por razones económicas y culturales. Periódico Oficial del estado de Guanajuato, *Programa especial de migración visión 2006-2012*, núm. 146, 11 septiembre 2009, p. 26.

⁷⁴ Actualmente son 31 Estados firmantes y 44 Estados. Véase: UNITED NATIONS, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*, disponible en línea: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13chapter=4&lang=en, diciembre 2010.

Se calcula que en 2009 unos 200 millones de personas, es decir, 3 por ciento de la población mundial residía fuera de su país de origen⁷⁵. Los países expulsores de migrantes se caracterizan por ser subdesarrollados, mismos que ven en los flujos migratorios una fuente importante económica a través de las remesas y en cuyas economías la recepción de éstas es fundamental.

Según datos del Banco Mundial (BM) los países con mayor inmigración a nivel mundial son: Estados Unidos, Rusia, Alemania, Arabia Saudita, Canadá, Reino Unido, España, Francia, Australia, entre otros.

Cuadro 1. Principales países receptores de migrantes 2010.

Países receptores	Número de inmigrantes en 2010 (millones)
Estados Unidos	42.8
Federación Rusa	12.3
Alemania	10.8
Arabia Saudita	7.3
Reino Unido	7.0
España	6.9
Francia	6.7
Australia	5.5
India	5.4
Ucrania	5.3

Fuente: World Bank, *Migration and Remittances. Top Countries Factbook 2011*, disponible en línea: <http://sitesources.worldbank.org/INSTROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>, diciembre 2010.

Dicho organismo internacional señaló recientemente que México es en 2010 el país con mayor migración internacional, y se sitúa en el corredor más importante de flujos migratorios a nivel internacional.

⁷⁵ DURAND, Jorge y SCHIAVON, Jorge (edits.), *Perspectivas migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, Coyuntura y Ensayo, CIDE, México D.F., 2010, p. 73

Cuadro 2. Principales países expulsores de migrantes 2010.

Países expulsores	Número de migrantes en 2010 (millones)
México	11.9
India	11.4
Rusia	11.1
China	8.3
Ucrania	6.6

Fuente: World Bank, *Migration and Remittances. Top Countries Factbook 2011*.

Para los países expulsores de migrantes, el movimiento migratorio ha representado una fuente de ingresos en sus economías a través de las remesas y en muchos países dichos recursos representan una parte fundamental de sus divisas.

En este sentido, para México, “las remesas suponen una cantidad moderada del producto interno bruto (PIB), alrededor de 2.5 por ciento. Pero en otros países, las remesas son una fuente vital de recursos. Por ejemplo, suponen 27 por ciento del PIB de Moldova, 16 por ciento del PIB de El Salvador y 13 por ciento del PIB de Filipinas”⁷⁶

El Banco Mundial en su informe *Migration and Remittances. Top Countries Factbook 2011*, señala que México está por detrás de la India y China en la recepción de remesas.

Cuadro 3. Principales países receptores de remesas 2004-2010 (Cifras en millones de dólares)

País	2004	2006	2008	2010
India	18.7	28.3	51.5	55.0
China	20.1	27.9	48.5	51.0
México	19.8	26.8	26.3	22.6
Filipinas	11.4	15.2	18.6	21.3
Francia	12.2	13.0	14.5	15.9

Fuente: Banco Mundial 2010

La importancia que ha ido adquiriendo el fenómeno migratorio incidió en el discurso de los países expulsores para integrar esta temática en su agenda nacional,

⁷⁶ APARICIO, Javier y MESEGUER, Covadonga, “La economía política de las remesas colectivas: El Programa 3x1 en los municipios mexicanos” en DURAND, Jorge y SCHIAVON, Jorge (edits.), *Perspectivas migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, Coyuntura y Ensayo, CIDE, México D.F., 2010, p. 393.

transformando también la posición de los gobiernos locales en relación al interés en la comunidad migrante, ya que es en los niveles más próximos de gobierno (estados y municipios) donde dicha comunidad tiene un contacto más estrecho y donde el vínculo y sentido de pertenencia es mayor.

Es así que los gobiernos subnacionales caracterizados por ser expulsores de migrantes suelen mostrar el interés que tienen de su comunidad migrante. Por ello, utilizan herramientas que van desde prestar servicios básicos a sus migrantes en el extranjero como repatriación, emisión de actas (nacimiento, defunción, matrimonio), viajes de los funcionarios gubernamentales (principalmente del titular del ejecutivo) para reunirse con sus emigrados, hasta la incorporación de mecanismos de vinculación internacional en las políticas sociales, así como la creación y ejecución de programas que protejan a los migrantes, mantengan la estrecha relación del gobierno local con su comunidad en el exterior y, a su vez, fomenten el envío de remesas al lugar de origen. Lo anterior demuestra que la migración ha dejado de ser un asunto internacional y nacional para convertirse en uno de carácter local.

Cabe destacar que el activismo internacional en materia migratoria de los gobiernos subnacionales depende no sólo de las facultades que el gobierno central les otorgue, sino también de su pertenencia a un Estado expulsor o de destino de flujos migratorios.

En el siguiente capítulo se pretende dar una perspectiva sobre cómo es desarrollada la paradiplomacia en el sistema internacional, para ello se analizan seis países (Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y España) cuyos gobiernos no centrales se vinculan constantemente con el exterior. En un segundo momento, se observa cuál es la posición que los gobiernos subnacionales de dichos países adquieren frente al movimiento migratorio, ya que no en todos, dicho fenómeno adquiere la relevancia necesaria para tomarlo como una herramienta de vinculación internacional, sino que incluso se muestran rígidos tanto con la comunidad migrante, como con sus homólogos expulsores de mano de obra.

CAPÍTULO II

LA PARADIPLOMACIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL.

Las actividades de carácter transnacional no se realizan de la misma manera a nivel mundial, por lo que no se puede afirmar la existencia de un proceso homogéneo en todos los países sobre el desarrollo de la paradiplomacia.

En este sentido, surgen las siguientes cuestiones que el presente capítulo busca responder a través de la realización de un análisis sobre la inserción de los gobiernos subnacionales en el contexto mundial: ¿cómo se ha dado este fenómeno en el mundo?, ¿en qué momento deciden insertarse en el contexto internacional?, ¿sus vínculos transnacionales los han beneficiado internamente?, ¿se insertan por no poder escapar del contexto mundial caracterizado por la globalización? o bien ¿su irrupción se debe a la descentralización política al interior del gobierno central?.

Se han tomado casos específicos del activismo transnacional que realizan los gobiernos no centrales de países que tienen diferentes sistemas políticos, ya que la paradiplomacia no sólo es realizada en los países federados, sino que en los unitarios recientemente, se ha realizado un proceso de descentralización que ha permitido la formación de vínculos transnacionales de los gobiernos subnacionales incluso en mayor medida que en los Estados federados.

En este capítulo se realiza el análisis de seis países –Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y España— cuyos gobiernos no centrales ejercen la paradiplomacia de manera constante, con el objeto de conocer la manera en que se desarrolla la actividad paradiplomática y los cambios estructurales que otros sistemas políticos han realizado para reconocer este tipo de vinculación internacional.

En todos ellos, la paradiplomacia ha tenido diversos fines, resultados distintos y, sobre todo, ha sido promotora de cambios políticos en la estructura institucional de algunos Estados, mientras que en otros, la actividad paradiplomática es realizada *de facto* sin contar con el reconocimiento del gobierno central.

Dichos países fueron tomados en esta investigación no sólo por el visible activismo internacional que ejercen sus gobiernos subnacionales, sino principalmente por tener –a excepción de Alemania— similitudes no sólo políticas, sino también económicas y sociales con México, además, porque en ellos se ha llevado –de distinta

manera- un proceso de descentralización⁷⁷ y atribución de funciones que ha permitido a los gobiernos subnacionales vincularse con el exterior.

El nivel de desarrollo de la paradiplomacia en dichos países es claramente visible por la recurrente institucionalización que tanto gobiernos locales como los centrales le han otorgado a dicha actividad, y podría servir de guía para que la paradiplomacia en México logre consolidarse.

Es menester destacar que la mayoría de las investigaciones se han centrado en analizar los casos de Canadá y Estados Unidos, sin embargo no son las únicas naciones en donde la paradiplomacia está latente sino que en gran parte de América Latina, esta actividad internacional —aunque es relativamente nueva en comparación con las otras naciones—ha sido utilizada por los gobiernos subnacionales para insertarse en el contexto mundial e influir en sus gobiernos centrales para lograr su reconocimiento.

Este capítulo no pretende realizar un análisis comparativo de la paradiplomacia en otros Estados con la ejecución de dicha actividad en México, sino brindar una perspectiva general sobre este fenómeno reciente, y cómo a través de la descentralización política, es que los gobiernos subnacionales de otras naciones han desarrollado un visible e influyente activismo internacional para sus Estados como para ellos mismos. Además, la situación de la paradiplomacia en otros países, permite saber cómo se ubica México frente a este fenómeno mundial.

2.1. Régimen político estatal (federal y unitario) y la ejecución de la paradiplomacia.

En la antigüedad fueron las grandes ciudades las que establecieron los primeros vínculos con sus homólogas ubicadas en distintas regiones. Basta recordar el intercambio de productos existente entre dichas ciudades en donde los comerciantes presionaban a los gobiernos más próximos, es decir locales, para que éstos

⁷⁷ Se entiende por descentralización a aquel “proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración central de un determinado Estado, hacia las administraciones locales”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Serie Política Fiscal núm. 44, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1993, citado en: GÓMEZ, René, *Descentralización fiscal en México. Evolución y Perspectivas*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México, 2005.

establecieran vínculos con aquellos territorios y ciudades con los que existía un mayor activismo e intercambio comercial⁷⁸.

A pesar de la importancia que adquirieron las ciudades antes de la formación del Estado-nación, no se puede decir que la paradiplomacia se ha llevado a cabo desde la antigüedad, ya que las ciudades eran independientes y no existía un poder supremo que les reconociera atribuciones para vincularse más allá de las fronteras de un ente superior como se realiza en la paradiplomacia.

Con el surgimiento del Estado-nación las ciudades se unificaron y cedieron parte de su soberanía a un poder supremo que les aseguraba unidad y seguridad. Sin embargo, en algunos Estados la unidad se basó en la formación de un Estado fuerte provocando que la autonomía de los gobiernos locales se viera obstaculizada.

En otras naciones, la situación de dichos gobiernos fue distinta y el gobierno central desde su formación respetó la autonomía e independencia de cada ente territorial. Ambas circunstancias fueron trascendentales para la proyección internacional de los gobiernos subnacionales en la actualidad.

Por ello, no se puede desvincular del estudio del sistema político estatal al que pertenecen, ya que es en él donde se aprecian las facultades y el campo de acción que el gobierno central otorga a sus unidades administrativas territoriales para insertarse en el contexto mundial.

Asimismo, permite conocer si existe o no una institucionalización de la actividad internacional de los gobiernos no centrales, si el gobierno central a través del Ministerio de Asuntos Externos –o su similar— busca controlar las acciones realizadas por los gobiernos subnacionales o por el contrario, si dichas acciones son ejecutadas en un amplio margen en donde los gobiernos locales han logrado instaurar y consolidar instituciones gubernamentales en su jurisdicción por iniciativa propia y objetivos definidos más allá de los límites establecidos por el gobierno central.

En este sentido, para complementar el estudio de la paradiplomacia más allá del estudio de factores externos e internos que impulsan a los gobiernos subnacionales a

⁷⁸ Tal es el caso de la Liga Hanseática creada por ciudades situadas en el norte de Alemania, esta liga se creó en el siglo XIII y su objeto principal fue agrupar a aquellas ciudades con mayor activismo económico e intercambio comercial y establecer entre ellas convenios comerciales e incluso de seguridad y cooperación para proteger la mercancía transportada de una ciudad a otra.

vinculase internacionalmente, es necesario el estudio de los principales regímenes políticos en donde se ha hecho visible el activismo de los gobiernos no centrales⁷⁹.

Muchos han sido los autores que han clasificado a los Estados según su sistema político, uno de ellos es el autor Rafael Calduch quien clasifica a los Estados en centralistas (autonomistas) y en Estados descentralizados (federales). Señala que en los sistemas centralistas “todas las decisiones de política interior y exterior son adoptadas por unos órganos políticos y/o administrativos únicos para todo el país”⁸⁰.

Consecuentemente, los gobiernos subnacionales y locales pertenecientes a este tipo de Estados carecen de la facultad y autonomía necesaria para crear políticas propias y autónomas del gobierno central, y, al hablar de política exterior en un sistema centralizado, es el Estado y sólo algunos órganos gubernamentales los que participan en su formulación y ejecución, por lo que –teóricamente- no les es permitida a los gobiernos no centrales su participación en asuntos relacionados con la política exterior o con las relaciones internacionales.

Asimismo, Rafael Calduch al referirse a los sistemas políticos descentralizados señala que se caracterizan por contar con “una cesión de ciertos poderes y competencias estatales desde las autoridades políticas y órganos administrativos centrales a las instituciones de las entidades federadas, autonómicas o locales”⁸¹, al hablar de política exterior, los Estados federales guardan esa competencia al gobierno central.

En ambos sistemas políticos la política exterior es una atribución del Poder Ejecutivo, es decir del gobierno central, sin embargo las transformaciones de la comunidad internacional y la diversificación en los temas de la agenda mundial, aunado al contexto globalizador e interdependiente que cada vez vincula más a la política internacional de la nacional y viceversa, han hecho posible la inserción de los gobiernos subnacionales en el contexto mundial sin ser el sistema político de los Estados un obstáculo para la vinculación transnacional de los gobiernos no centrales⁸².

⁷⁹ Cabe señalar que los principales estudiosos sobre la paradiplomacia se han centrado en las acciones realizadas por aquellos gobiernos que pertenecen a Estados caracterizados por tener una estructura política federal, sin embargo otros, como Francisco Aldecoa han tratado de destacar que la paradiplomacia no sólo se realiza en los Estados federales, sino también en los unitarios, como España, Chile, entre otros.

⁸⁰ CALDUCH, Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, capítulo I, p. 24.

⁸¹ *Ibid.* p. 25.

⁸² A pesar de ello, autores como Panayotis Soldatos, Ivo Duchacek, Hans Michelmann, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, entre otros, se han concentrado en analizar la paradiplomacia llevada a cabo por los gobiernos subnacionales de los Estados Federales, ya que es en ellos donde éstos pueden participar e intervenir

Por tanto, no sólo en los Estados descentralizados los gobiernos subnacionales han establecido vínculos más allá de las fronteras, sino que en los Estados centralizados, en los últimos años, se ha visto un constante activismo internacional y, la influencia que las unidades subnacionales ha ejercido en el gobierno central, ha llevado a éste a reconocer jurídicamente la paradiplomacia y a crear mecanismos para fortalecer los vínculos transnacionales siempre y cuando no vulneren la integridad del Estado-nación.

2.2. Una mirada al desarrollo de la paradiplomacia en el mundo: Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y España.

El transnacionalismo que han adquirido los gobiernos subnacionales ha modificado directa o indirectamente las estructuras de los sistemas políticos de los Estados y, en algunos casos –como Alemania— la política exterior del gobierno central. Los estilos y estrategias de los gobiernos subnacionales son muy diversos y cada uno de ellos está marcado por objetivos concretos que son realizados dentro de los parámetros permitidos por el Estado-nación.

En este sentido, las autoridades de los gobiernos subnacionales no actúan de manera aislada sino que cooperan e incluso se asocian con otros actores como pueden ser los grupos empresariales transnacionales o nacionales –como el caso argentino-. Esta situación ha llevado a autores como Michel Keating a señalar que el principal estímulo de la paradiplomacia es el rubro económico-comercial con el objeto de fomentar el desarrollo local, en este sentido señala que “las regiones buscan inversiones, mercados para sus productos y tecnología para su modernización; en un mundo cada vez mejor comunicado, también se promocionan como destinos turísticos”⁸³.

Sin embargo la vinculación de temas de carácter local con el ámbito global ha provocado que los gobiernos subnacionales actúen en un sin número de temáticas de

internacionalmente fácilmente, además, como señala Painchaud, “las entidades que componen las federaciones, al menos las que pertenecen a regímenes democráticos, parecen reclamar un papel internacional más amplio, cualquiera que sean las definiciones que el derecho internacional da de su estatuto” PAINCHAUD, P., “Fédéralisme et théories de politique étrangère”, en *Etudes Internacionales*, vol. V, no. I (marzo 1974), p. 3, es citado por CALDUCH, Rafael, *ibíd.*, p. 26.

⁸³ KEATING, Michel, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” en ALDECOA, Francisco y KEATING Michel (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, p. 14.

carácter trasnacional y busquen resolver problemáticas de carácter interno dentro de las competencias que les son marcadas por el gobierno central con sus homólogos.

El surgimiento de entes supranacionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea (UE), ha propiciado que los gobiernos subnacionales pertenecientes a estos bloques regionales identifiquen características e incluso problemáticas similares que los llevan a cooperar conjuntamente en áreas determinadas. Por esta razón es que la paradiplomacia no se ha centrado en buscar el crecimiento y desarrollo local de un territorio específico, sino que incluso han recurrido a ella para formular políticas, objetivos y estrategias a fin de mantener vínculos que beneficien a los gobiernos subnacionales.

La vinculación trasnacional de los gobiernos no centrales es un fenómeno mundial que fue propiciado por los factores mencionados en el capítulo anterior, sin embargo en cada nación las unidades subnacionales actúan de manera distinta, por ello a continuación se presentan algunos ejemplos sobre la vinculación trasnacional de los gobiernos subnacionales.

2.2.1. Alemania.

El continente europeo ha sido pionero en cuanto a las acciones trasnacionales de los gobiernos subnacionales. Históricamente las ciudades tuvieron un constante e importante activismo que sobrepasaban las fronteras y el continente está conformado por Estados que tienen distintos sistemas políticos, pluralidad de idiomas, estructuras e ideologías políticas, culturas, etcétera. No obstante, la diversidad que presenta el continente europeo no ha sido impedimento para que los gobiernos subnacionales establezcan vínculos de carácter trasnacional con otro país o región situada dentro del continente o fuera de él.

Uno de los países que se caracteriza porque sus gobiernos subnacionales han mantenido un constante activismo internacional es la República Federal Alemana

En dicho país el respeto a la autonomía de los gobiernos subnacionales ha tenido un carácter histórico que ha permitido que el gobierno central, más allá de otorgarles facultades a los *länder*, asegure su participación no sólo en la autogestión y en la política interna alemana sino también en la política exterior.

Recordemos que los territorios alemanes en el pasado eran independientes y, a pesar del cambio constante que se dio en el gobierno central, desde su unión, los

estados germánicos tenían el derecho de establecer relaciones con otras naciones. En este sentido señala Hans Michelmann que “la ausencia total de una representación diplomática Alemana, fue una de las razones que dio origen a la actividad internacional de lo que actualmente son los *länder*, fue la constitución de la República de Weimar la que reconoció el derecho de los *länder* para firmar tratados y mantener vínculos con sus homólogos”⁸⁴.

Alemania es una federación que se divide en 16 estados o *länder*⁸⁵ con autonomía propia y amplias competencias que han permitido su inserción en el contexto internacional a través de diferentes mecanismos e incluso cuentan con la capacidad suficiente para influir en la toma de decisiones relacionadas con la agenda internacional. Algunas de las atribuciones con que cuentan los *länder* son la recaudación de impuestos, y otros servicios básicos como la educación, servicios médicos, servicios públicos, entre otros⁸⁶.

El federalismo en Alemania es el más claro ejemplo de la descentralización política y territorial en un estado federado. A pesar de que los *länder* están sujetos al gobierno central, la descentralización llevada a cabo en dicho país se encuentra establecida en la constitución política a través de la llamada cláusula residual y en las leyes *Zustimmungsgesetze*⁸⁷.

La descentralización alemana y el respeto a la autonomía de los *länder*, así como la consolidación del federalismo alemán son resultado del fuerte repudio a la centralización política que Alemania vivió durante el período nazi, así como de la necesidad de asegurar que el poder nunca volviera a ser tan centralizado⁸⁸.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el federalismo alemán sufrió cambios que afectaron la autonomía de los gobiernos subnacionales debido al contexto

⁸⁴ MICHELMANN, Hans, “The Federal Republic Of Germany” en *Federalism and international relations...*, *op.cit.* p.213.

⁸⁵ Los 16 *länder* son: Baden-Württemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Renania-Palatinado, Renania Septentrional-Westfalia, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia. Cabe señalar que a su vez, cada *länder* se subdivide en condados, municipios y comunidades.

⁸⁶ Cabe mencionar que cada *land* tiene un Parlamento elegido por sufragio universal, que elige a un ministro-presidente o un primer alcalde (como ocurre en Hamburgo y Bremen) como jefe del ejecutivo.

⁸⁷ La cláusula residual establece que las competencias que no estén expresamente en la Constitución asignadas al Estado ni a los *länder*, serán éstos últimos los favorecidos. Por su parte, las leyes *Zustimmungsgesetze* son leyes que afectan la estructura básica del Estado federal y la distribución de poderes, las cuales deben ser aprobadas por la mayoría absoluta del *Bundesrat*, órgano que representa a los *länder*. Véase: CAVERO, Iñigo y ZAMORA, Tomás, *Los sistemas políticos*, Editorial Universitas, España, 1996, p. 178.

⁸⁸ Michael G. Roskin, *op.cit.*, p.197.

internacional dividido entre bloques y, principalmente, a la situación de la división territorial en la que se encontraba Alemania.

Durante la década que transcurrió de 1950 a 1960 el gobierno central de la República Federal Alemana restringió la actividad internacional y las demás competencias relacionadas con el exterior de los *länder*.

Posteriormente, con la división territorial alemana modificada durante la Guerra Fría, en la Alemania oriental fueron disueltos los *länder* (1952) que hasta ese entonces existían y el sistema socialista creó unidades administrativas que eran denominadas *Berzirke*. Esta nueva forma administrativa en una parte del territorio alemán provocó que el federalismo alemán desapareciera, los contactos que los gobiernos subnacionales orientales desarrollaron eran dirigidos por funcionarios del gobierno central, por lo que la autonomía de los *bezirke* era casi nula.

Sin embargo, la división internacional en bloques no impidió que Alemania oriental estableciera contactos con la Alemania occidental. Fue hasta la reunificación alemana en 1990 en que los *länder* orientales empezaron a desarrollar vínculos transnacionales como los occidentales.

No importando su ubicación geográfica, el pasado marcado por la división territorial de Alemania, el nivel de desarrollo de los *länder* orientales y occidentales, y demás diferencias que presentaban los gobiernos subnacionales occidentales y orientales, sus actividades transnacionales fueron reconocidas en la Constitución alemana o Ley Fundamental.

Dicha Ley facultó desde 1949 a todos los *länder* no sólo para participar en la política y administración interna, sino también en la relacionada con el exterior. Esto se ha realizado a pesar de que “la conciencia problemática de los *länder* de Alemania oriental es muy diferente a la lógica política e institucional de la parte que corresponde a la antigua República Federal”⁸⁹. Por esta razón es que los *länder* han creado distintas estrategias para insertarse en el contexto internacional que no únicamente se han centrado en la atracción de inversiones, sino también en la cooperación transfronteriza e incluso en su vinculación como gobiernos subnacionales con la Unión Europea.

⁸⁹ KRÄMER, Raimund, “Las relaciones transfederadas de los *länder* de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo”, en *Afers Internacional*, núm. 34-35, Fundació CIDOB, p. 109, disponible en línea: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/28012/27846>, enero 2010.

Al igual que en otros Estados Federados, en Alemania corresponde al gobierno central la ejecución de la política exterior —artículo 73 de la Carta Magna—, sin embargo al hablar de vínculos transnacionales de los gobiernos subnacionales alemanes, podemos percatarnos de que el gobierno central alemán los ha facultado al grado de permitirles intervenir y ser escuchados por las cámaras (*Bundestag* y *Bundesrat*) en caso de que alguna decisión o cuestión de política exterior les afecte directa o indirectamente.

En este sentido, señala el artículo 32 en sus párrafos segundo y tercero de la Constitución alemana que “2) Antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un *lând*, éste serpa oído con la debida antelación; 3) En tanto los *länder* tengan competencia legislativa, podrán con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros”⁹⁰.

Desde esta perspectiva es claro que en Alemania no existe más el monopolio sobre cuestiones internacionales del gobierno central sino que la relación entre éste y los *länder* ha permitido en ambos niveles de gobierno el respeto de su autonomía para así el llegar a acuerdos y participar activamente en las relaciones internacionales.

Con el surgimiento de la Unión Europea y la adhesión de Alemania, a través de la ratificación del tratado de la UE en 1992, los *länder* se mostraban temerosos porque el gobierno central debía ceder parte de su soberanía a un actor supranacional, lo cual pudo haber significado para ellos una menor participación transnacional. Sin embargo el gobierno federal conservó la autonomía de los *länder* e incluso “obtuvieron mayores canales de influencia en el ámbito europeo, incrementado sus contactos directos con la Comisión, el Observador de los *länder* y la participación de representantes de los *länder* en los centros de la toma de decisión de la Unión Europea”⁹¹.

La nueva situación y relación de los *länder* con la Unión Europea quedó establecida en la Ley Fundamental en el artículo 23 con el que el gobierno central se compromete a brindar asistencia a sus gobiernos subnacionales para participar de

⁹⁰ Véase *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949, enmendada por la ley de 26 de noviembre de 2001*, disponible en línea: <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html#a32>, enero 2010.

⁹¹ BÖRZEL, T. “Does the European Integration really strengthen the State? The case of The Federal Republic of Germany” es citado por KRÄMER, Raimund, *op.cit.*, p. 111.

manera directa con la Unión Europea en aquellas cuestiones que les interesen y afecten.

Pese a la existencia de facultades que permiten a los *länder* vincularse internacionalmente a través de tratados y convenios con otras naciones o con sus homólogos, siempre debe existir la aprobación por parte del Bundesrat –cámara alta— que tiene la facultad de oponerse a los convenios o tratados realizados por los gobiernos subnacionales en caso de que afecten la soberanía y seguridad nacional.

Desde esta perspectiva, los *länder* no pueden celebrar tratados o acuerdos con otras naciones o con sus homólogos en el exterior cuando invadan las competencias exclusivas del gobierno federal como son la defensa y protección de la población civil, la nacionalidad, régimen monetario, expedición de pasaportes, acuñar moneda, entre otros; “la actividad internacional de los gobiernos subnacionales presupone que esos gobiernos tienen un amplio grado de autonomía en los asuntos internos de su competencia, y que se deciden a extender internacionalmente su incidencia sobre cuestiones como comercio, cultura y medio ambiente, los cuales se encuentran usualmente en sus espacios jurisdiccionales”⁹².

A pesar del amplio margen de acción internacional con que cuentan los *länder*, su activismo no ha afectado la posición del gobierno federal en el extranjero, como tampoco la política interna y ni la política exterior alemana, ya que únicamente actúan dentro de los parámetros que les permite el gobierno central. Aunado a ello cabe destacar que “algunos *länder* no han hecho uso de los privilegios del artículo 32 y el número total de tratados concluidos los *länder* no supera a los treinta”⁹³.

Señala Hans Michelmann que existen cuatro razones por las que los *länder* no han ejecutado el artículo 32 de la Ley Fundamental las cuales son: 1) existen pocos poderes legislativos exclusivos de los *länder*, debido a la generosa asignación de jurisdicción exclusiva del gobierno federal en el derecho interno y porque la federación se ha vuelto activa en áreas de jurisdicción concurrente y las actividades que emprenden los *länder* están en concordancia con la Constitución alemana; 2) por el principio constitucional del *Bundestruene* (lealtad a la federación); 3) a pesar de la posibilidad que tienen los *länder* de firmar tratados internacionales, lo cierto es que el artículo 32 requiere de la aprobación del gobierno federal (*Bundesrat*), si carece de

⁹² MONROY, Rubén, *Federalismo y relaciones internacionales...*, op.cit., p. 95.

⁹³ MICHELMANN, Hans, “The Federal Republic Of Germany”, en *Federalism and international relations...*, op.cit.P. 129

ella el tratado no es legalmente válido; 4) la razón por la que existen pocos tratados entre los *länder* y otras naciones o con sus homólogos en el exterior debido a que los gobiernos subnacionales alemanes y el gobierno federal han llegado al acuerdo —Convención Lindau⁹⁴— para tratar cuestiones que son parte de la jurisdicción del *länder* o aquellas que involucran a ambos niveles de gobierno⁹⁵.

Los tratados realizados por los gobiernos subnacionales alemanes en un principio tuvieron un carácter económico-comercial cuyo fin era fomentar las exportaciones y la atracción de inversión, siendo los *länder* de la Alemania oriental los principales promotores de estos acuerdos al terminar la Guerra Fría ya que en comparación con los de la región occidental —que hasta entonces mantenían vínculos económicos con otras naciones— mostraban un menor grado de desarrollo, desempleo e incluso características afines con los gobiernos subnacionales de otros Estados que pertenecieron al bloque socialista.

En este sentido, fue inevitable que los *länder* orientales —Pomerania Occidental, Brandeburgo, Sajonia Anhalt, Turingia y Sajonia— establecieran vínculos transnacionales con regiones como Dnepropetrowsk y Kaliningrado (Rusia) y Polonia, entre otros. Por ejemplo “a las relaciones con Rusia, el gobierno de Brandeburgo les dio alta relevancia incluida la cuestión de la retirada del ejército soviético de Alemania”⁹⁶, a pesar de que esta acción era competencia del gobierno central el *länd* cooperó con Rusia.

Los *länder* también han recurrido a otras formas de vinculación internacional como las Agencias de Comercio Exterior, Sociedades de Promoción Económica, el establecimiento de Ministerios Especiales relacionados con los asuntos internacionales y en algunos casos crearon instituciones semejantes a las cancillerías que están relacionadas con el Ministerio de Asuntos Externos y el Primer Ministro Alemán además, como en el caso de Brandeburgo, recurrieron a establecer redes de cooperación con otras naciones como la Sociedad de Desarrollo germano-polaca⁹⁷.

⁹⁴ MICHELMANN, Hans, *op.cit.*, p. 220 “La Convención Lindau otorga al gobierno federal la dirección de las relaciones internacionales y reconoce también la participación de los *länder* y sus firmas en tratados internacionales dentro de las competencias que les otorga el gobierno central”.

⁹⁵ MICHELMANN, Hans, *op.cit.*, p. 219.

⁹⁶ KRÄMER, Raimund, *op.cit.*, p. 115

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 117. “La Sociedad de Desarrollo germano-polaca fue fundada en 1994, los principales campos de interés en esta cooperación transfronteriza son: el medio ambiente (protección del río Oder, creación de un parque nacional germano-polaco en el Unteres Odertal —bajo del Valle Oder—), consecuencias de la minería a cielo abierto en la parte alemana; la ayuda de emergencia y el control de catástrofes; la ampliación del número

El gobierno federal al permitir a los *länder* establecer contacto con sus homólogos en el exterior, ha incrementado la firma de hermanamientos con otros gobiernos subnacionales o de acuerdos relacionados con la cultura y la educación –asuntos que son exclusivos de la jurisdicción de los *länder*—, por su parte, el gobierno federal debe en todos los casos y cuando sea parte de algún tratado internacional, notificar a los *länder* independientemente de si las cuestiones y objetivos del tratado están o no relacionadas con las competencias de los gobiernos subnacionales alemanes.

2.2.2. Argentina.

El estudio de las actividades paradiplomáticas en América se ha centrado en aquellas realizadas por los gobiernos subnacionales de Canadá, principalmente de Quebec, y de las entidades federativas de Estados Unidos. Sin embargo, la paradiplomacia no ha sido exclusiva de estas naciones, sino que recientemente se han ido incorporando otros gobiernos no centrales de países como Argentina, Brasil, Chile, entre otros.

La República Argentina cuenta con un sistema presidencialista de gobierno que históricamente se ha caracterizado por representar un fuerte centralismo a pesar de su estructura política basada en el federalismo establecido desde 1880.

El federalismo argentino es –según el autor Alberto Ricardo Dalla— un federalismo centralizado desde sus inicios que fue adquiriendo un carácter cada vez más centralista con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos históricos y políticos. Sin embargo lo que contribuyó a este hecho, fue el carácter hegemónico presidencial, el carácter nacional de los principales partidos políticos y la frecuente intervención del gobierno federal en las provincias a través de medidas de emergencia en los rubros económico y social⁹⁸.

A través de la Reforma Constitucional de 1994 se logró la consolidación del federalismo argentino, el cual ha permitido que cada provincia⁹⁹ tenga la capacidad para crear su propia Constitución, leyes y reglamentos dentro de su jurisdicción¹⁰⁰.

de puestos fronterizos y la mejora técnica de los mismos, y la educación (clases conjuntas alemano-polacas en la región fronteriza”.

⁹⁸ DALLA, Alberto, “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”, en *Integración & comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-diciembre 2004, p. 12, disponible en línea: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_DallaVia.pdf, enero 2010.

⁹⁹ La provincia es la unidad territorial argentina, equiparable a las entidades federativas en México.

Las competencias que el gobierno federal otorga a las provincias argentinas se encuentran establecidas en los artículos 121 a 129 de la Constitución nacional. En ellas el gobierno central otorga a sus unidades territoriales todo el poder que no se encuentra delegado al gobierno federal. Así también, les concede plena capacidad y autonomía para que las provincias creen sus instituciones y sus autoridades y representantes sean elegidos por los ciudadanos que residen en ellas sin la intervención del gobierno central¹⁰¹.

Uno de los cambios trascendentales para las provincias argentinas en 1994 lo representó el artículo 124 constitucional el cual reconoció la participación y activismo trasnacional de los gobiernos subnacionales de Argentina.

Dicho artículo permite a los gobiernos no centrales “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean compatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación”¹⁰².

Es importante señalar que el Congreso Nacional está facultado para tener conocimiento de todos los convenios que realicen las provincias argentinas, y que la política exterior de la nación Argentina está reservada al gobierno federal y por ende al poder Ejecutivo.

En este sentido, las provincias argentinas tienen prohibido: celebrar tratados parciales de carácter político; expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior, establecer aduanas provinciales, acuñar moneda, establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería (...), dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas(...) armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo

¹⁰⁰ En este sentido el artículo 5º de la Carta Magna de la República Argentina señala que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Véase: REPÚBLICA ARGENTINA, *Constitución Nacional de la República Argentina*, en Honorable Senado de la Nación, disponible en línea: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo1.php>, enero 2010.

¹⁰¹ Autores como Manuel Alcántara señalan que “la propia historia política argentina prueba que la utilización del principio de intervención federal ha sido una medida de supresión de la autonomía de las provincias y, por consiguiente, un fraude al sistema federal. Sólo durante el gobierno de Alfonsín no se produjeron intervenciones de las provincias” véase ALCÁNTARA, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina Vol. I América del Sur*, Editorial Tecnos, España 1999, p. 55.

¹⁰² Véase Art. 124 de la Constitución de la República Argentina.

en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros¹⁰³.

Desde esta perspectiva, las provincias argentinas únicamente actuarán y se vincularán internacionalmente dentro de los parámetros establecidos por el gobierno central. Éste las faculta para realizar tratados interprovinciales e internacionales siempre y cuando no tengan un carácter político y fomenten el desarrollo local de las provincias.

A pesar de que el reconocimiento jurídico de los vínculos trasnacionales de las provincias argentinas es relativamente nuevo, la realidad es que éstas ya contaban con un activismo internacional desde los años ochenta principalmente en el área económica.

Sin embargo, el reconocimiento *de jure* ha consolidado y acelerado aún más la irrupción de otras provincias e incluso, ha llevado a los gobiernos locales a modificar sus estructuras políticas internas —empezando por las constituciones— para incluir competencias reservadas a los gobernadores y a las propias provincias para fomentar sus vínculos trasnacionales de tal manera que en provincias como Córdoba y Buenos Aires caracterizadas por tener un activismo trasnacional consolidado se encuentra establecida en sus respectivas constituciones la atribución que tienen sus gobernantes para celebrar convenios con otras naciones o con sus homólogos¹⁰⁴.

La actividad internacional de las provincias argentinas ha tenido principalmente un sentido comercial, por ello su presencia trasnacional se ha dado a través de “el establecimiento de oficinas comerciales en el exterior o a través de la firma de convenios con entidades subnacionales de otros Estados, o incluso a través de la realización de giras para la promoción de sus productos de exportación”¹⁰⁵.

¹⁰³ *Ibid.*, art. 126

¹⁰⁴ La Constitución de la Provincia de Córdoba en su artículo 114 establece como una atribución y un deber del gobernador celebrar tratados provinciales que básicamente son aquellos “tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales y la coordinación y unificación de servicios similares con el Estado Federal, las demás Provincias, los Municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, con aprobación de la Legislatura y dando cuenta oportunamente al Congreso de la Nación, en su caso” y convenios internacionales los cuales tienen los mismos requisitos mencionados anteriormente pero que se realizan con “otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales sin afectar la política exterior a cargo del Gobierno Federal”, véase Constitución de la Provincia de Córdoba, 13 septiembre 2001, disponible en línea: http://www.legiscba.gov.ar/ConsProv_modif/cprov_ref_2001.asp, enero 2010.

¹⁰⁵ TUSSIE, Diana, “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino” en *Integración & comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-dic. 2004, p. 74, disponible en línea: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_Tussie.pdf, enero 2010.

Las provincias argentinas también han creado instituciones gubernamentales encargadas de dirigir sus vínculos internacionales que trabajan en conjunto con secretarías federales.

Sin embargo la irrupción de las provincias no ha sido únicamente impulsada por las autoridades gubernamentales subnacionales sino también por el sector empresarial, de ahí que la constante búsqueda de mercados internacionales ha significado para las provincias argentinas una lucha entre ellas que incluso las ha llevado a crear oficinas de promoción de sus productos y de exportación para los mismos. Tal es el caso del *Córdoba Trade Center* caracterizado por ser una oficina de representación de la provincia de Córdoba que se ha establecido en ciudades muy importantes en el extranjero como Nueva York, Madrid, Santiago de Chile, etcétera.

Así también las provincias argentinas –Mendoza y Córdoba- fundaron instituciones como *ProMendoza* y *ProCórdoba* cuya misión es promover el comercio exterior de ambas provincias a través de la cooperación de las autoridades gubernamentales subnacionales y de grupos empresariales, así como fomentar la participación de estas provincias en eventos internacionales buscando insertar sus productos en el mercado internacional¹⁰⁶.

Con el objeto de asesorar a las provincias argentinas fue creada la Subsecretaría de Relaciones Institucionales. Esta subsecretaría forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina y busca asistir a las autoridades nacionales, provinciales y locales que contribuyan a la consecución de sus objetivos y gestiones institucionales en el ámbito internacional, así como asistir a los gobiernos subnacionales cuando éstos negocien con autoridades extranjeras¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Véase *Agencia ProCórdoba*, disponible en línea: http://www.procordoba.org/page.asp?id_noticia=495, enero 2010 y *Agencia ProMendoza*, disponible en línea: <http://www.promendoza.com/new/espanol/externa/quienes.htm>, enero 2010.

¹⁰⁷ Además de las funciones ya mencionadas, la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, busca la coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y los Organismos y Autoridades de los distintos poderes del Estado en el ámbito Nacional, Provincial o Municipal, Entes Regionales e Instituciones Intermedias, véase Subsecretaría de Relaciones Institucionales, disponible en línea: <http://www.relacionar.gov.ar/index.php>, enero 2010.

2.2.3. Brasil.

Brasil cuenta con un sistema federal centralizado que poco a poco se ha ido modificando y, a pesar de mostrarse temeroso con la irrupción de sus gobiernos subnacionales en el contexto mundial, éstos han desarrollado mecanismos y estrategias que les han permitido vincularse internacionalmente.

Al igual que en Alemania y Argentina, en Brasil la política exterior únicamente es ejecutada y formulada por el gobierno central¹⁰⁸. Sin embargo, los gobiernos subnacionales han logrado insertarse en el ámbito internacional como resultado de la actividad e importancia económica de algunos de ellos, tal es el caso de Sao Paulo y Río Grande do Sul.

El sector económico no ha sido la única motivación por la que los gobiernos subnacionales brasileños se vinculan con el exterior, sino que las similitudes en cuanto a las problemáticas de los gobiernos situados en las fronteras han ido consolidando una constante cooperación con sus homólogos de las naciones con las que limita Brasil¹⁰⁹. Así también, han establecido vínculos transnacionales con el objeto de preservar el medio ambiente, principalmente están encaminados a conservar la Amazonia y su diversidad, tal es el caso de Amapá y sus vínculos con el gobierno de Francia.

Dicha cooperación se ha incrementado por la importancia que ha adquirido el Estado brasileño en Sudamérica y también por el contexto generado a partir de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), por ello “en el caso brasileño, el rol de los estados, en lo que se refiere al desarrollo y a la planificación, sugiere que el problema de la inserción, o mejor de la absorción de la dinámica internacional, global y regional en las acciones subnacionales, es crecientemente relevante”¹¹⁰.

Fue hasta 1988 en que el gobierno de Brasil otorgó atribuciones y las reconoció constitucionalmente a los estados y municipios. Sin embargo, dentro de ellas no se contempla la posibilidad de su injerencia en el contexto mundial, por lo que a nivel

¹⁰⁸ La Constitución de 1988 en su artículo 21 señala que es competencia de la Unión, entre otras cosas, de mantener relaciones con los Estados extranjeros y de participar en organizaciones internacionales, declarar la guerra y la paz, asegurar la defensa nacional. Así también es una de las muchas facultades que se otorgan al poder ejecutivo en el artículo 84 constitucional celebrar tratados, convenciones y actos internacionales que deben ser aprobados por el Congreso Nacional.

¹⁰⁹ Al norte con Colombia, Venezuela, Guayana, Surinam, Guyana Francesa, Argentina, Paraguay y Uruguay al sur, y al oeste con Perú y Bolivia

¹¹⁰ VIGEVANI, Tullo, “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil”, en *Integración & comercio, op.cit.*, p 28

estatal, las constituciones locales y demás leyes también carecen de especificidades relacionadas con el exterior.

En este contexto centralizador se han ido desarrollando acciones *de facto* que buscan el reconocimiento del gobierno central, el cual a través de distintos mecanismos, que serán señalados en el presente apartado, ha tratado de mantener un control sobre las actividades transnacionales realizadas por los gobiernos subnacionales de Brasil para asesorarlas, más no para otorgarles autonomía para negociar, firmar acuerdos y recurrir a otros mecanismos como lo hacen los *länder* de Alemania o las provincias de Argentina.

La falta del reconocimiento del activismo internacional de los gobiernos subnacionales de Brasil *de jure*, el incremento de dicha actividad y principalmente, la preocupación por parte del gobierno federal, ha obligado a éste a crear mecanismos que centralicen la actividad paradiplomática brasileña.

Consecuentemente, el gobierno federal en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores creó en 1997 la Asesoría de Relaciones Federativas con el objeto de “coordinar y apoyar a los gobiernos subnacionales en el proceso de integración que se lleva no sólo en el ámbito del Mercosur sino también con otros países”¹¹¹. Esta dependencia gubernamental fue un mecanismo por el que se intentó sistematizar y centralizar todo tipo de vinculación que hasta entonces habían establecido las entidades federativas y los municipios brasileños. En el 2003 dicha dependencia fue sustituida por la Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios, ya que la Asesoría de Relaciones Federativas asesoraba de manera independiente a los estados, por lo que no existía una homogeneización en el proceso y en algunos de ellos creó oficinas de representación para facilitar la asesoría.

Debido a que históricamente los gobiernos subnacionales no habían tenido vínculos transnacionales reconocidos por el gobierno central, la preocupación de éste por el activismo internacional ha impulsado a crear mecanismos para tratar de mantener un control sobre ellos, de esta manera encontramos que durante el periodo presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva se creó en 2003 la Asesoría de Cooperación Internacional Federativa (ACIF) a través del decreto no. 4607, el cual fue modificado y

¹¹¹ MOURA, Daniel, MARCO, César (Conselheiro), “O Itamaraty e os governos subnacionais”, son citados por VIGEVANI, Tullo, *ibíd.*, p. 29.

haciendo que esta dependencia gubernamental pasara a ser parte de la nueva secretaría de Coordinación Política y Asuntos Institucionales¹¹².

A pesar del centralismo político y territorial que Brasil tiene, en algunos estados como Sao Paulo, los gobernantes, los empresarios y demás grupos como las organizaciones no gubernamentales, han incentivado a las administraciones locales para que se vinculen con el exterior, utilizando como justificación al contexto globalizador, la interdependencia e incluso a la integración regional.

Es cierto que la paradiplomacia puede ir más allá del interés nacional para resolver asuntos específicos dentro de las jurisdicciones de los gobiernos subnacionales, sin embargo, “el pensamiento que parece dominante en *Itamaraty* sostiene que la paradiplomacia debería servir para integrar las iniciativas y prioridades de estados y municipios al proceso de identificación de los grandes intereses nacionales que exigen el constante perfeccionamiento del diálogo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, los diversos niveles de la administración pública y la sociedad civil organizada”¹¹³.

Esta afirmación muestra la tradición federalista centralizada de Brasil y la obligación de sus estados de no ir más allá de lo que el gobierno central reconoce como el interés nacional. En este sentido, es necesaria la cooperación entre ambos niveles de gobierno para que los intereses locales sean reconocidos por el gobierno central como interés nacional.

Las competencias con que cuentan los gobiernos no centrales en Brasil, son todas aquellas que no les prohíba la constitución, sin embargo, debido a que las reservadas a la Unión son muy extensas, los gobiernos subnacionales tienen un marco de acción muy limitado a pesar de que en la constitución se menciona que son estados autónomos.

Entre las prohibiciones de las entidades federativas se encuentra el no establecimiento de tratados u otro tipo de acuerdo con otras naciones. En este sentido señala José Alfonso Da Silva que “los estados de la Federación Brasileña están dotados de autonomía y de personalidad jurídica sólo en el marco del derecho público interno, teniendo en ese campo de acción competencias normativas”¹¹⁴.

¹¹² VIGEVAN, Tullo, *ibíd.*, p. 30.

¹¹³ MOURA, Daniel y MARCO, César, *op.cit.*, p. 31

¹¹⁴ SILVA, José Alfonso Da, “Curso de Direito Constitucional positivo”, Sao Paulo: Editora Malheiros, 1997, es citado por VIGEVANI, Tullo, *op. cit.*, p. 32

En este sentido, el Estado brasileño es el único actor internacional reconocido por el derecho constitucional para ejecutar la política exterior y mantener relaciones internacionales, situación que la presente investigación no cuestiona sobre la hegemonía del Estado-nación en la política exterior, sin embargo, la realidad es que los gobiernos subnacionales de Brasil se han convertido en actores internacionales no sólo por insertarse en el contexto mundial, sino también porque han influido en el gobierno central para que se modifique la estructura política centralizada, sin aún lograrlo.

A pesar de que el gobierno federal prohíbe a los estados y municipios brasileños establecer relaciones internacionales, sí les permite a través del artículo 52 constitucional contraer préstamos en el exterior siempre y cuando sean aprobados por el Senado.

Asimismo, algunos cuentan con “oficinas comerciales en el extranjero, otros reciben representaciones de unidades federativas o regionales de otros países, como el caso de la representación de la provincia argentina de Entre Ríos en Porto Alegre (...) además, un razonable número de gobiernos estatales, así como de intendencias mayores, crearon secretarías específicas para las relaciones internacionales”¹¹⁵.

La constante utilización de dichos mecanismos demuestra que la centralización prevaleciente en Brasil no ha logrado limitar a los gobiernos no centrales. Sino que éstos han buscado la manera de insertarse al contexto mundial a través de acuerdos con sus homólogos en el exterior que carecen de reconocimiento y definición legal para el gobierno central, apertura de oficinas en el exterior, cooperación con embajadas de otras naciones, giras internacionales de los gobernadores o incluso a través del regionalismo marcado por el MERCOSUR.

Dichos vínculos han sido realizados dentro de un margen de acción en donde el gobierno federal a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (*Itamaraty*) ha buscado modificar los acuerdos que realizan los gobiernos estatales y los municipales para ajustarlos a los acuerdos internacionales que el gobierno federal asume.

En 1983 se creó el primer órgano encargado de asumir funciones relacionadas con el exterior dentro de la estructura política de un gobierno no central brasileño en Río de Janeiro con el gobernador Leonel Brizola.

¹¹⁵ VIGEVANI, Tullo, *op.cit.*, p. 33.

Desde entonces, diversas han sido las acciones de los gobernadores para tratar de institucionalizar en su jurisdicción los vínculos transnacionales que realizan, aun cuando el gobierno federal se niegue a reconocerlos. Tal es el caso de Río Grande do Sul, cuyo gobernador Pedro Simón en 1987 fundó la Secretaría Especial de Asuntos Internacionales (SEAI). Esta institución “simbolizó el marco inaugural, aunque informal y sin plena institucionalización, de un nuevo tipo de diplomacia, que más tarde, en 1995, fue llamada “diplomacia federativa” por el ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia”¹¹⁶.

A partir de entonces, los gobernadores de Río Grande do Sul han tratado de establecer una estructura burocrática que no sólo regule, sino también fomente y consolide los vínculos internacionales emprendidos por este estado brasileño.

La SEAI se transformó años más tarde en la Secretaría de Desarrollo y de Asuntos Internacionales (SEDAI), uno de los logros de la primera fue la creación del Protocolo Regional Fronterizo o también llamado Protocolo no. 23¹¹⁷, instrumento que vinculó a los gobiernos no centrales fronterizos de Brasil con las provincias argentinas.

Río Grande do Sul además de los vínculos establecidos con Argentina, ha estrechado relaciones con países como Francia y China, con quien a través del envío de misiones se ha logrado atraer inversiones chinas a distintos sectores económicos del estado, principalmente en transportes y tecnologías, en dichas misiones no solamente han participado las autoridades subnacionales gubernamentales, sino que también los grupos empresariales.

La paradiplomacia no sólo ha sido realizado por Río Grande do Sul, sino también por Sao Paulo siendo éste estado un lugar estratégico económicamente hablando para el Estado Brasileño.

Su inserción en el contexto mundial ha sido resultado de la constante presión por parte de los empresarios hacia el gobierno central; fue durante el gobierno de Luiz Inacio Fleury en que se logró la institucionalización de la actividad transnacional de Sao

¹¹⁶ LAMPREIA, Luis Felipe, “Diplomacia brasileira, palavras, contextos e razoes”, Río de Janeiro, Lacerda Editores, 1999, es citado por VIGEVANI, Tullo, *op.cit.*, p. 36.

¹¹⁷ El Protocolo Regional Fronterizo creó un grupo de trabajo permanente que estaría constituido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil, y de las provincias argentinas que conforman la Comisión Nacional de Comercio Exterior del NEA Litoral (CRECENEA-LITORAL), las cuales son Provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, así como las provincias brasileñas que constituyen el CODESUL (Paraná, Río Grande Do Sul y Santa Catarina).

Paulo a través de la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales, sin embargo se trató de una institucionalización parcial ya que la importancia económica de Sao Paulo y sus vínculos internacionales se han desarrollado en distintos sentidos, provocando una dispersión en los objetivos y principalmente una falta de estrategia para vincularse internacionalmente.

Las vinculaciones transnacionales de los gobiernos subnacionales de Brasil no sólo son representadas por Río Grande do Sul y Sao Paulo, sino que en los últimos años la presión de los gobernadores directamente en el Poder Ejecutivo y en el Congreso Nacional se han vuelto constantes y han utilizado distintos mecanismos para conseguir una mayor autonomía relativa, José Flavio Sombra señala que el incremento del activismo internacional de los estados federados brasileños se ha debido básicamente a la presión política de los gobernadores, quienes se han favorecido de las coaliciones políticas para sacar provecho y así vincularse con el contexto internacional, además de que los gobernadores han realizado giras internacionales y en algunos casos han recurrido a la apertura de oficinas internacionales, agencias, asesorías y secretarías para fomentar el comercio internacional¹¹⁸.

2.2.4. Chile.

Diversos han sido los cambios institucionales y políticos en las últimas décadas en Chile a partir del regreso de la democracia en 1989¹¹⁹.

Su estructura política se basa en las características establecidas por la Constitución de 1833: “el sistema presidencial de gobierno, la división de poderes, legislativo bicameral con una cámara de representación proporcional poblacional y otra de representación mayoritaria provincial, el centralismo y la existencia del Consejo de Estado”¹²⁰.

A partir de la Constitución de 1925 la estructura política chilena se caracterizó por tener un sistema presidencialista fuerte. En dicha Constitución se atribuyeron

¹¹⁸ SOMBRA, José Flávio, “Del federalismo centralista al paradigma del federalismo cooperativo: las relaciones internacionales de Brasil y su política de comercio exterior” en *Integración & comercio*, op.cit., pp. 93 y 94.

¹¹⁹ Recordemos que Chile estuvo durante quince años bajo el yugo militar de Pinochet quien estableció un régimen político autoritario caracterizado por la represión a la oposición y a cualquier acción que estuviera en contra de este sistema.

¹²⁰ ALCÁNTARA, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina, Vol. i. América del Sur*, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Editorial Tecnos, Madrid, 1999, p. 134.

facultades al presidente al grado de convertirlo en la figura fundamental del sistema político chileno¹²¹.

Sin embargo, en los últimos años han surgido cambios significativos internos que han buscado reducir el poder del Presidente, respetar las atribuciones de los poderes del Estado, y permitir una mayor participación de sus provincias a nivel nacional e internacional.

Actualmente el sistema político chileno encuentra su base en la Constitución de 1980, la cual establece la organización unitaria del gobierno. Es menester señalar que a pesar de que se ha tratado de reducir el poder del Presidente, éste aún tiene facultades para nombrar a los intendentes –mandatarios de los gobiernos subnacionales—¹²².

La organización territorial chilena está dividida en regiones, las cuales se subdividen en provincias y éstas en comunas. En la Constitución no son otorgadas ningún tipo de atribuciones a las regiones para establecer vínculos internacionales sino solamente las necesarias para que velen por la administración interna del Estado y brinden servicios básicos a su población¹²³.

Lo anterior afirma que las relaciones internacionales y por ende la política exterior continúa siendo una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y principalmente del Presidente de la República.

Según el autor Arturo Tapia, a diferencia de otras legislaciones, en la chilena la Constitución carece de tres puntos fundamentales relacionados con la política exterior y las relaciones internacionales “a) en la Constitución no se recogen los principios del

¹²¹ La Constitución de 1925 atribuía al Presidente funciones legislativas, judiciales, administrativas y ejecutivas, en este sentido el artículo 71 de dicha Constitución señala: “Al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado; y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”, véase: art. 71 de la Constitución Política de Chile de 1925.

¹²² En este sentido, el gobierno y la administración chilena continúan siendo centralizados ya que según señala el artículo 111 constitucional que el intendente será de la exclusiva confianza del Presidente de la República, así también su nombramiento es una atribución del Ejecutivo (artículo 32, fracción 7).

¹²³ Como en otras legislaciones, en la República de Chile es el Poder Ejecutivo quien se encarga de la formulación, el control y la ejecución de la política exterior, en este sentido señala el artículo 32 que es una facultad del Presidente: “designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales, tanto estos funcionarios como los señalados en el no. 7º. –intendentes—, serán de la confianza exclusiva del Presidente y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella” el mismo artículo señala que es atribución del Presidente “conducir las Relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar tratados que estime convenientes para los intereses del país (...). Véase CHILE, *Constitución Política de la República de Chile de 1980*, art. 32, fracciones 15 y 16, en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>, febrero 2009.

Derecho Internacional como parte integrante del ordenamiento jurídico interno; b) no especifica la jerarquía de los tratados internacionales en el derecho interno ni tampoco la manera en que el senado realiza su aprobación y c) no toma en cuenta la posibilidad de integración de la República a órganos supranacionales”¹²⁴.

Estas carencias confirman que en la actualidad es el Presidente de la República el principal actor en la política exterior chilena en cuya persona recae no sólo el poder ejecutivo, sino también la conducción y ejecución, así como el derecho de contraer obligaciones internacionales (*ius contrahendi*).

En este contexto de la estructura político-jurídico-administrativa interna, se podría pensar que no existe posibilidad alguna de que las provincias chilenas se inserten y vinculen internacionalmente. Sin embargo, a pesar de los argumentos desarrollados anteriormente sobre la primacía del Presidente en la política exterior de Chile, la realidad es que éste no la puede manejar a su modo ya que al interior de la administración gobiernos subnacionales, partidos políticos, opinión pública, sociedad civil, entre otros grupos, presionan al gobierno central para que su voz sea escuchada. Aunado a ello a pesar de que constitucionalmente no se establecen atribuciones al Congreso en materia de política exterior, dicho órgano gubernamental junto con el Tribunal Constitucional pueden pronunciarse en contra de acuerdos inconstitucionales.

La descentralización política y territorial se ha dado en distintos sentidos, sin embargo la que se ha dado en regiones chilenas y demás gobiernos locales les ha permitido establecer contactos internacionales a través de la atribución de ciertas facultades reconocidas jurídicamente por el gobierno central e incluso ha sido innovador con su *Programa de Apoyo al Fortalecimiento y para la Internacionalización Subnacional en Chile*, así como la creación de PROCHILE y de la Dirección de Coordinación de Regiones (DICORE) que forma parte de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Aún y cuando en la Constitución no se establecen atribuciones de las regiones relacionadas con el contexto internacional, existen disposiciones jurídicas que complementan a la ley suprema en las que se ha tomado en cuenta el activismo internacional de los gobiernos no centrales de Chile.

¹²⁴ TAPIA, Jorge, “Descentralización, Diplomacia y Paradiplomacia en la época de la globalización” en *Estudios Transfronterizos*, Chile, 2003, núm. 1, p.6.

Tal es el caso de la *Ley Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional* que permite a los intendentes realizar algunas decisiones relacionadas con la ley de extranjería y la expulsión de extranjeros¹²⁵.

Así también dicha ley en sus artículos 16 y 17 atribuye al gobierno regional su participación en la cooperación internacional y fomentar la prestación de servicios de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo, siempre y cuando respete y esté acorde con la política exterior de la República y con los tratados internacionales que forman parte de la jurisdicción interna.

La paradiplomacia en Chile no sólo ha sido reconocida en los gobiernos regionales sino también en los municipales a quienes se les otorgan distintas atribuciones en la *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*¹²⁶.

Es menester destacar que debido a la regulación y sobre todo institucionalización mayormente desarrollada en el ámbito municipal, la paradiplomacia realizada en las regiones aún no cuenta con una institucionalidad clara en donde se trate de manera específica en las dependencias gubernamentales de cada una de ellas específicamente los temas de carácter internacional.

A pesar de esta situación, gobiernos locales y regionales desarrollan hoy en día diversas estrategias para vincularse con el exterior, situación que fomentó al gobierno central a tratar de coordinar todas esas acciones a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y la Dirección de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ambas dependencias se han encargado de pedir información a los gobiernos regionales sobre los acuerdos u otro tipo de acciones que han realizado con sus homólogos externos, con otras naciones o con organismos internacionales.

Este hecho ha impulsado a los intendentes a “solicitar información a instituciones públicas y privadas (servicios, empresas, organizaciones de desarrollo, entre otros) a través de cuestionarios para organizar las prácticas y contribuciones existentes en las regiones¹²⁷”.

¹²⁵ El artículo 2. de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional No. 19.175 señala las atribuciones de los intendentes; su artículo 2 inciso g, menciona que es una atribución del intendente: “aplicar administrativamente las disposiciones de la Extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella”.

¹²⁶ Véase *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*, arts. 65, 79 y 125.

¹²⁷ GOBIERNO DE CHILE, “La región del Libertador Bernardo O’Higgins”, en *Experiencias y proyecciones regionales entre 1990-2001. Región del Libertador Bernardo O’Higgins*, Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), disponible en línea: <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/article-69429.html>, febrero 2010.

Las actividades e intensidad paradiplomática varía de una región a otra, de esta manera mientras la región del Libertador Bernardo O'Higgins ha realizado diversos acuerdos para fomentar el intercambio cultural, inversión extranjera, exportación de productos locales, hermanamientos y en el sector educativo¹²⁸, la región de Aysen se ha centrado en vincularse de diversas formas con Argentina, siendo ésta nación su prioridad internacional no obstante que ha realizado otros vínculos con países como Alemania y Francia.

En el caso de la región de Aysen se observa cómo influye su ubicación geográfica para estrechar vínculos con la República Argentina, país con el que comparte no sólo sus fronteras regionales sino también las nacionales y que les ha permitido institucionalizar sus acciones a través de la creación del Comité de Fronteras Región de los Lagos y del Subcomité Aysen-Chubut fomentando la cooperación entre los intendentes chilenos y los gobernadores de Argentina, entre universidades, empresarios e incluso legisladores.

Pese a estos logros no se ha “establecido ninguna oficina y organismo regional específico que coordine y oriente una política internacional de acuerdos o cooperación socio-económica que apunte a fortalecer el desarrollo socio-económico de la región (...) tampoco existe una estrategia de desarrollo de relaciones internacionales basada en una política de prioridades comerciales, culturales y otras, con zonas o países del mundo (distintos a Argentina)”¹²⁹.

Sin embargo esta situación no es exclusiva de Aysen ni de la República de Chile, sino que todos los gobiernos subnacionales en principio están dispuestos a insertarse en el contexto internacional y establecer vínculos transnacionales para atender necesidades internas, el problema es que aún están lejos de instrumentar los acuerdos y acciones en las que participan, sea por falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, instituciones, apoyo del gobierno central, personalidad capacitado, etcétera.

Con el objeto de apoyar la inserción internacional de los gobiernos regionales y municipales de Chile se creó el *Programa de Apoyo y Fortalecimiento para la*

¹²⁸ Pese a la diversificación de acuerdos realizados por esta provincia, “la generalidad de esas intenciones –de acuerdo a sus propósitos y contenidos– no han sido puestas en prácticas. De los convenios internacionales suscritos por el gobierno regional entre 194 y 2001, sólo uno ha sido instrumentado parcialmente, *Ibidem*.”

¹²⁹ GOBIERNO DE CHILE, “La singularidad de la internacionalización en una región como Aysen” en *Experiencias y proyecciones regionales...*, p. 2, disponible en línea: <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/article-69434.html>. febrero 2010.

Internacionalización Subnacional en dicho país por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la cual ha establecido distintas estrategias para consolidar los vínculos internacionales de los gobiernos subnacionales haciendo que éstas correspondan con los lineamientos de la política exterior chilena, de esta manera establece las regiones prioritarias en las que los gobiernos pueden vincularse, las cuales son: a) América Latina con focalización especial en Argentina, en ZICOSUR y en OLAGI; b) Europa, con focalización especial en España, Italia, Francia y la UE; c) Asia, con focalización especial en Japón, República Popular China y Vietnam¹³⁰.

La innovación de este programa radica en que no únicamente busca fortalecer la internacionalización de los gobiernos regionales y municipales, sino también capacitar a funcionarios y demás personal que realice negociaciones u otro tipo de participación en el proceso de vinculación transnacional, además de que el mismo programa y la SUBDERE buscan dar seguimiento a las acciones internacionales y difundir estudios relacionados con la actividad paradiplomática en Chile.

2.2.5. Ecuador.

La República de Ecuador se caracteriza por ser un Estado unitario cuyo gobierno es republicano y presidencialista. Encuentra su base en la Constitución de 1980 la cual ha sufrido diversos cambios en los que la descentralización de competencias ha sido la innovación de su administración territorial interna¹³¹.

En el sistema político ecuatoriano encontramos que pese a la descentralización existente, el Presidente y titular del Poder Ejecutivo es el Jefe de Estado y de Gobierno, así como el responsable de la administración pública ecuatoriana (art. 164 constitucional). Además, tiene la atribución de “definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija”¹³².

¹³⁰ Véase Programa de Apoyo al Fortalecimiento para la Internacionalización Subnacional en Chile, Ministerio del Interior, SUBDERE, p. 2.

¹³¹ La República de Ecuador se independizó de la Gran Colombia en 1830, sin embargo durante gran parte de su periodo independiente movimientos populistas, regímenes autoritarios, derrocamientos presidenciales, crisis políticas internas, crisis económicas, entre otros problemas caracterizaron a este país por mucho tiempo.

¹³² Sobre las atribuciones presidenciales en el sistema político ecuatoriano, véase: artículo 71, Constitución Política de la República de Ecuador, disponible en línea: <http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/constitucion.pdf>, febrero 2010. Es menester destacar que el

Territorialmente Ecuador está dividido en 24 provincias subdivididas en cantones y éstos en parroquias, a todos ellos, el gobierno federal les ha concedido atribuciones y ha reconocido la importancia de la descentralización para el desarrollo de sus localidades.

En este sentido, el artículo 225 constitucional señala que “el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país y el fortalecimiento de la participación ciudadana, de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional”¹³³.

A pesar de esta descentralización política, en materia de relaciones internacionales y política exterior no aplica la disposición del gobierno central para permitir que los gobiernos subnacionales participen y se vinculen internacionalmente (art. 226 constitucional), sin embargo, esto no ha impedido a las provincias ecuatorianas que ejerzan la paradiplomacia con otras naciones o con sus homólogos en el exterior.

Es importante señalar que dentro de la estructura orgánica gubernamental del gobierno de Ecuador, no existe una institución encargada de fortalecer a los gobiernos provinciales, como el Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo (INAFED) en México. Así también, carece de una oficina dentro del Ministerio de Asuntos Externos encargada de asesorar a los gobiernos no centrales ecuatorianos sobre las acciones internacionales y por tanto de una base de datos que señale el tipo de acuerdos que las provincias ecuatorianas ha desarrollado de carácter internacional.

El Ministerio de Coordinación de la Política de Ecuador es el que se encarga de “coordinar las instituciones y orientaciones políticas del gobierno –local, regional y nacionalmente— para definir y desarrollar prácticas políticas participativas, democráticas, incluyentes, justas y eficientes (...) busca una elevada gobernabilidad en el país, tiene que velar porque los programas y líneas de acción de los ministerios e instituciones coordinadas, sintonicen con las necesidades, expectativas y demandas

Presidente debe respetar los principios de política exterior que mantiene Ecuador como son la proclamación de la paz, condenar el uso o la amenaza de la fuerza en la resolución de conflictos, fomentar la integración, principalmente la andina y latinoamericana, sobre este punto véase el artículo 4 de la Constitución.

¹³³ *Ibid.*, art. 225.

de la ciudadanía del país, los grupos políticos representativos, y los sectores sociales organizados”¹³⁴.

Sus funciones y objetivos hacen suponer que esta institución podría encargarse junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de asesorar a los gobiernos provinciales, sin embargo no es así. Cabe destacar que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SEPLANDES) cuenta con una Coordinación Técnica de Relaciones Internacionales, sin embargo entre sus funciones no se encuentra el asesoramiento a los gobiernos no centrales.

La falta de coordinación política interna entre los distintos niveles de gobierno de Ecuador muestra que la descentralización establecida en su orden jurídico constitucional no se ha consolidado ya que diversas han sido las demandas que los prefectos han realizado al gobierno central para que éste les proporcione mayores recursos económicos que les permitan ejecutar las competencias que se les han atribuido.

La inexistencia de coordinación en materia de relaciones internacionales de las provincias no se encuentra únicamente en el gobierno central, sino que también los gobiernos provinciales carecen de instituciones y oficinas encargadas de asuntos internacionales.

Dicha situación no ha impedido que los gobiernos no centrales realicen actividades protocolarias de carácter internacional como recibimientos por parte de los gobernadores de embajadores y cónsules, Jefes de Estado y acuerdos de vinculación con sus homólogos¹³⁵, además, los gobernadores provinciales también han realizado acuerdos de carácter internacional, tal es el caso del titular del gobierno provincial de la Provincia Los Ríos, Marco Troya, quien asistió hace unos meses (18 febrero de 2010) a la Embajada de Japón con el objetivo de firmar un Convenio de Donación con el cual se podrá construir una institución educacional.

¹³⁴ Véase Ministerio de Coordinación de la Política de Ecuador, disponible en línea: <http://www.mcpolitica.gov.ec/min/mvo>, febrero 2010.

¹³⁵ Ambos instrumentos son los principales mecanismos a los que las provincias ecuatorianas han recurrido.

2.2.6. España.

El Estado español se caracteriza por tener un sistema de gobierno unitario concentrado en una Monarquía Parlamentaria con estados autonómicos¹³⁶.

En cuanto a su administración territorial, España se divide en 17 comunidades autónomas¹³⁷ que en los años 70 aprobaron sus Estatutos de Autonomía, situación que abrió un proceso de descentralización política y territorial que reconoció y otorgó facultades y competencias a las comunidades españolas.

A pesar de ser un Estado unitario, la descentralización del Estado español se encuentra establecida jurídicamente en el Título VIII de la Carta Magna, siendo el artículo 148 el que regula las competencias y atribuciones de las comunidades autónomas, entre las que se encuentran: la organización de sus propias instituciones de gobierno, construcción de obras públicas, gestión en materia de protección al medio ambiente, fomento de la artesanía y proyectos relacionados con el intercambio cultural, promoción turística, entre otras.

Es el artículo 149 el que atribuye al gobierno central la competencia exclusiva sobre el establecimiento de relaciones internacionales y política exterior en España¹³⁸. Así también se encuentra tipificado en los artículos 56, 63 y 93 la actuación y el rol que desempeña el Rey, quien es el Jefe del Estado Español.

En los asuntos relacionados con la política exterior de España, a él le corresponde asumir la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, además es quien se encarga de nombrar y recibir a los embajadores, y quien cuenta con la atribución de representar al Estado Español para obligarse internacionalmente en los tratados internacionales además se le atribuyen la declaración de la guerra y la paz.

La diversificación del control de la política exterior española en manos del Rey, del Ministerio de Asuntos Externos, de las Cortes Generales y del Gobierno, no se

¹³⁶ La Constitución de 1978 configura a España como un Estado Social y Democrático que reconoce la unidad del Estado español y al mismo tiempo el derecho de las nacionalidades y regiones que lo conforman.

¹³⁷ Las comunidades autónomas españolas son: Aragón, Cataluña, País Vasco, Navarra, Valencia, Balear, Castilla-León, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia, Canarias, Ceuta y Melilla.

¹³⁸ La regulación de la formulación y ejecución de la política exterior y de las relaciones internacionales está complementada por varios artículos constitucionales haciendo que una variedad de instituciones y personas sean las que se encarguen de controlar la política exterior, en este sentido el artículo 97 constitucional señala que el Gobierno el que dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Véase art. 97 de la Constitución Española de 1978.

han convertido en un obstáculo para que las comunidades autónomas se vinculen internacionalmente ya que en los tres artículos mencionados anteriormente (148, 149 y 97) no se encuentra tipificada y prohibida la participación de las comunidades en las relaciones internacionales, como en el caso de México o de Brasil, cuyas constituciones establecen de *jure* la negativa del gobierno central para que sus gobiernos subnacionales se vinculen internacionalmente.

En el caso de España, dicha imprecisión fue utilizada por las comunidades autónomas para insertarse en el contexto mundial¹³⁹. Sin embargo, el mismo artículo 149 establece una reserva estatal que señala que *“las materias no atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”*¹⁴⁰.

Con esta reserva se asegura que desde el ámbito de la política exterior el Estado Español es una persona jurídica unitaria ya que en los estatutos de las comunidades autónomas no se establece su capacidad para ejecutar la política exterior, pero sí para influir en el gobierno central para que éste celebre acuerdos que las beneficien.

Fue en los años ochenta cuando el activismo internacional de todas las provincias autónomas se hizo constante, sin embargo antes de esta década comunidades como el País Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía ya mantenían contacto con el exterior, de éstas el País Vasco y Cataluña son las comunidades que mayor autonomía han pedido al gobierno central, siendo éstas las que mayor activismo internacional tienen a través de la cooperación con sus homólogos (bilateral, multilateral y transfronteriza) con los objetivos de fomentar el desarrollo, atraer inversión y sobre todo fomentar el ámbito cultural.

¹³⁹ Desde esta perspectiva, el autor Rogelio Pérez Bustamante considera que “la actual Constitución de 1978, que nace como una solución de consenso, es ya uno de los textos históricamente más duraderos, en gran medida por la ambigüedad e imprecisión de algunas de sus partes fundamentales, tales como la relativa al modelo económico o al modelo administrativo, dada la amplitud de interpretación que permite el Título VIII, que deja abierto el ancho espacio que va desde un difuso Estado de las Autonomías –configurado por 17 territorios– hasta la articulación de un Estado Federal”, PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio, *Los Estados de la Unión Europea. Historia política y constitucional*, Dykinson, 1994, p. 263.

¹⁴⁰ *Ibid.*, art. 149.

Diversas han sido las acciones realizadas por todas las comunidades para influir en el gobierno central con el fin de que éste reconozca su participación internacional, varios han sido los decretos que han realizado de manera individual para poder ser escuchadas en materia de política exterior. Tal es el caso de Galicia cuyos vínculos con Portugal han presionado al gobierno central para que sean reconocidos en los Estatutos de autonomía de las comunidades y en la Constitución nacional, a pesar de la presión ejercida por éstas comunidades históricamente vinculadas al exterior, continúan reservando al gobierno central la ejecución de la política exterior.

En estatutos como el del País Vasco, Galicia, Canarias, Andalucía, entre otros, en los años ochenta buscaban la posibilidad de “asistir y participar dentro de la delegación española, en aquellas reuniones técnicas de carácter internacional cuando sea(n) requerida(s) para ello, o solicitar su participación cuando en las mismas se trate de materias que afecten a sus intereses”¹⁴¹. Además, las comunidades autónomas han influido en el gobierno central para que este realice acuerdos internacionales que fomenten el intercambio cultural y proteja a las comunidades provenientes de esos territorios encontrados en el exterior.

En España se ha logrado que el gobierno central reconozca el activismo internacional de sus comunidades autónomas y en la actualidad su participación se ha convertido en un hecho cotidiano que no sólo se realiza con sus homólogos, sino que también con entes supranacionales como la Unión Europea.

Asimismo, “parecen institucionalizarse paulatinamente unas estructuras permanentes y reconocibles en las administraciones públicas autonómicas para gestionar estos asuntos y unos recursos presupuestarios ya considerables para la acción exterior y la ayuda al desarrollo en muchas de ellas”¹⁴².

En este sentido, en 1994 el Tribunal Constitucional de España con la sentencia no. 165 reconoció que existía la posibilidad de que las comunidades autónomas realizaran acciones más allá de las fronteras nacionales. Esta sentencia fue resultado de dos acciones realizadas por el País Vasco que fueron incluidas en su Decreto de Gobierno 89/1988¹⁴³ la creación de un Gabinete para Asuntos relacionados con las

¹⁴¹ PÉREZ, Manuel, “Comunidades autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego” en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, núm. 3, julio-septiembre, 1985, p. 658.

¹⁴² COLINO, César, *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Documento de Trabajo, Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas, España, septiembre 2009, p. 27.

¹⁴³ Véase: *Disposiciones Generales del País Vasco. Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonomico*.

comunidades europeas el cual actuaría como un órgano de mediación y consultor entre las Instituciones de dichas comunidades y las del País Vasco, y la segunda causa fue la existencia de una Oficina del País Vasco en Bruselas.

En 1994 estas acciones fueron consideradas por el gobierno español como anticonstitucionales por vulnerar el mencionado artículo 14 sobre la atribución exclusiva del Estado en las relaciones internacionales y el Estatuto de Autonomía del País Vasco. En este sentido, la sentencia tuvo el objetivo de determinar no sólo la legitimidad de o inconstitucionalidad de las acciones realizadas por el País Vasco, sino principalmente establecer las competencias de las comunidades autónomas para vincularse con el exterior y destacar nuevamente las del Estado Español.

Frente a las acciones realizadas por el País Vasco, la resolución exigió “realizar algunas consideraciones previas sobre la posibilidad de que las comunidades autónomas lleven a cabo actuaciones que se proyecten fuera del territorio de España, y más concretamente que supongan algún tipo de conexión o relación con las instituciones de las Comunidades Europeas”¹⁴⁴.

La actuación trasnacional de las comunidades autónomas también respondió a la participación activa del Estado en la Unión Europea, lo cual facilitó la inserción no sólo del País Vasco, sino de todos los gobiernos subnacionales españoles y su interacción con el exterior, por lo que la resolución emitida por el Tribunal Constitucional debía determinar las competencias de las comunidades en el nivel interno, externo y regional (UE).

No obstante que sus competencias debían respetar las atribuciones del gobierno central en las “relaciones internacionales”¹⁴⁵ excluyendo a las comunidades autónomas de ese rubro por no ser sujetos de derecho internacional, pero

¹⁴⁴ Véase: Sentencia 165/1994, de 26 de mayo del Pleno Tribunal Constitucional. Conflicto de Competencia núm. 1501/1988

¹⁴⁵ El concepto “relaciones internacionales” en la Constitución española ha sido considerado como una palabra ambigua, pero que ha servido al gobierno central mantener el control de cualquier acción externa emprendida por España, frente a esta situación, el autor Solís Gragera señala que “el concepto de relaciones internacionales carece de rigor técnico jurídico y no permite, por sí mismo llegar a conclusiones precisas sobre la complejidad que hoy tiene la función administrativa del Estado en el exterior. La elección de tal concepto y no del concepto de “política exterior”, utilizado en el artículo 97 de la Constitución, parece indicar que se pretende delimitar el ámbito de competencias administrativas que corresponden a las Comunidades Autónomas en el interior y no al ejercicio del “poder exterior” que sin ninguna duda corresponde al Estado”. SOLIS GRAGERA T. “El poder exterior y las Comunidades Autónomas” en *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio-septiembre, 1985, p. 94 es citado por FERNANDEZ, Francisco, La acción exterior y las comunidades autónomas, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 8, 2002, p. 348.

facultándolas para intervenir cuando el gobierno central firme o ejecute algún tratado que afecte los intereses de las comunidades¹⁴⁶.

Por tanto, “la posibilidad de las Comunidades autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros y organizaciones inter o supranacionales”¹⁴⁷.

Al igual que en otros Estados, en España el gobierno central ha tratado de coordinar las acciones internacionales de las comunidades autónomas. Varios han sido los intentos del gobierno central y de las comunidades para institucionalizar la paradiplomacia, tal es el caso de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España que depende de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación, dicha Secretaría brinda a los mandatarios de las comunidades cuando realizan giras internacionales o recurren a cualquier otro mecanismos para vincularse con el exterior.

En la estructura interna de las comunidades autónomas la institucionalización de sus acciones no se ha consolidado ya que “la estructura institucional que se encarga de la acción exterior está poco desarrollada y dotada de pocos recursos personales, siendo tributaria y subordinada en parte a la acción comunitaria de las comunidades autónomas y modificándose con frecuencia su adscripción orgánica y funcional, en parte debido al carácter tradicionalmente personalista que ha tenido esta acción exterior, reflejada sobre todo en las actividades europeas e internacionales de los presidentes autonómicos”¹⁴⁸, provocando que las oficinas dedicadas a los asuntos

¹⁴⁶ Tal es el caso del País Vasco en cuyo Estatuto de Autonomía, específicamente los artículos 6 y 20 hacen referencia a la participación e incidencia que esta comunidad puede ejercer sobre el gobierno central para que éste celebre tratados internacionales que fomenten y protejan la cultura vasca, así también en el artículo 20 se hace mención a la obligación del gobierno central de avisar al País Vasco sobre la celebración de tratados que perjudiquen los intereses vascos. Véase *Estatuto de Autonomía del País Vasco*, arts. 6 y 20. Así también cabe mencionar que en el Estatuto de la Comunidad de Andalucía, se encuentran establecidas en el Título IX no sólo las relaciones existentes entre esta comunidad y las demás comunidades españolas, sino también entre dicha comunidad, las instituciones de la Unión Europea, sus relaciones culturales con otros Estados y su participación en foros internacionales, en este sentido véase “*Título IX, Relaciones institucionales de la comunidad autónoma*”, en Estatuto de Autonomía para Andalucía, disponible en línea: <http://www.juntadeandalucia.es/export/especiales/viiiilegislatura/documentos/17estatuto.pdf>, enero 2010.

¹⁴⁷ Sentencia 165/1994, *op.cit.*

¹⁴⁸ COLINO, César, *La acción internacional de las comunidades autónomas...*, *op.cit.*, p. 29.

internacionales dependan directamente de éstos por lo que la intensidad del activismo trasnacional de las comunidades no ha sido homogéneo, sino que varía de una a otra.

De esta manera encontramos que en algunas comunidades como Cataluña y el País Vasco se han logrado crear instituciones como la Secretaría de Asuntos Exteriores y la Secretaría General de Acción Exterior respectivamente, en el caso de Andalucía se ha denominado Secretaría General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior¹⁴⁹. Sin embargo, independientemente de la denominación de dichos órganos gubernamentales lo cierto es que aún no existe una coordinación entre y dentro de estas oficinas de asesoría.

Anteriormente se presentó la manera en que la paradiplomacia ha encontrado en Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y España un lugar para ser ejecutada por los gobiernos no centrales y cómo éstos han ejercido presión para que el gobierno central reconozca dichas acciones.

Sin embargo, refiriéndonos específicamente a la cuestión migratoria, se encuentra que la posición de los gobiernos subnacionales frente a este fenómeno no siempre contribuye, ni mucho menos alcanza la implementación de políticas propias encaminadas a proteger a los migrantes, como ocurre en el caso de las entidades federativas de México.

A pesar de que la gestión migratoria es una atribución que corresponde al gobierno central, cada vez más se ha visto el marcado activismo de los gobiernos subnacionales en pro de sus migrantes, provocando que un fenómeno que, en principio, es de competencia nacional y que se realiza fuera del territorio nacional, adquiera el carácter de local por el involucramiento directo de gobiernos subnacionales en el fenómeno migratorio.

De esta manera encontramos que en Alemania el problema principal radica en que a pesar de ser uno de los países europeos con mayor número de inmigrantes¹⁵⁰, dicho país no termina de reconocer que es uno de los principales destinos de los migrantes provenientes principalmente de la Europa Oriental.

¹⁴⁹ Cabe destacar que todas ellas dependen directamente del presidente autonómico, por lo que aún y cuando el algunos estatutos como el de Andalucía reconocen su proyección internacional, lo cierto es que al depender la institución u oficina del presidente, podría parecer que su creación es temporal y que puede o no continuar sus actividades en el momento en que asuma el cargo de mandatario otro funcionario.

¹⁵⁰ Alemania según el Banco Mundial, ocupa el tercer lugar de los países que reciben el mayor número de inmigrantes tan sólo por debajo de los Estados Unidos y de Rusia. Véase: World Bank, *Migration and Remittances: Top Countries*, noviembre 2010, disponible en línea: <http://sitesources.worldbank.org/INSTROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>, noviembre 2010.

Según Gianluca Bascherini “se puede decir que hasta el año 2005 Alemania no ha tenido en la práctica una regulación federal de la inmigración destinada a regular dicho fenómeno de forma global, sino únicamente una serie de normativas relativas al reclutamiento de trabajadores extranjeros temporalmente residentes a los que se reconocían los derechos sociales estrictamente necesarios y que eran excluidos de integración y de acceso a la nacionalidad”¹⁵¹. A pesar de ser parte de la Unión Europea, Alemania ha sido una de las naciones que se opone a la política europea común de migración, por presión de los profesionistas y sindicatos.

En 2004 el gobierno alemán creó la *Ley para la gestión y la contención de la inmigración y para la regulación de la residencia y la integración de los ciudadanos de la UE y de los extranjero*”. Dicha Ley reconoció que la inmigración no necesariamente es un fenómeno temporal, restringió los permisos de residencia y de inmigración y autorizó a los *länder* la creación de comisiones facultadas para solicitar los permisos de residencia de los posibles deportados.

En este sentido se observa que la falta de regulación a nivel federal, ha limitado también a los *länder* a realizar acciones internacionales en materia migratoria, ya que éstos no han cuestionado la política migratoria federal.

La gestión migratoria en Chile es similar a la Alemana, ya que en dicho país tampoco han tenido una presencia internacional representativa sus provincias.

Actualmente residen en Chile 290.901 personas nacidas en el extranjero, las cuales provienen principalmente de Perú (26%), Argentina (22%), Bolivia (6%), y Ecuador (5%), siendo las regiones metropolitanas los destinos de los migrantes¹⁵². La actual política migratoria de Chile tiene cuatro líneas de acción entre las que destaca el proceso de desconcentración del otorgamiento de permisos de residencia temporal en algunas gobernaciones provinciales¹⁵³, dicha acción significa que las provincias tendrán la facultad de permitir o negar la residencia a los inmigrantes.

Por su parte, las provincias ecuatorianas, a diferencia de las alemanas y chilenas han tenido un activismo internacional más claro en materia migratoria. Según el Banco Central en el 2006 el Ecuador recibió por el concepto de remesas 2.915

¹⁵¹ BASCHERINI, Gianluca, *Las políticas migratorias en Europa: Una visión comparada*, ReDCE, núm. 10, julio-diciembre, p. 64.

¹⁵² Gobierno de Chile, *Evolución de la Gestión Gubernamental desde 1990: Desarrollo del fenómeno de las migraciones en Chile*, disponible en línea: <http://www.extranjería.gov.cl7filesapp7migraciones.pdf>, p.2, noviembre 2010.

¹⁵³ *Ibíd.*, p. 7.

millones de dólares, lo cual evidenció que dichos ingresos superaban a la Inversión Extranjera Directa (270.7)¹⁵⁴, dicha situación a impulsado a las provincias de Ecuador a vincularse internacionalmente y, en algunos casos, han logrado llegar a acuerdos con los países destino.

Históricamente el flujo de ecuatorianos ha estado dirigido hacia España, principalmente a Murcia, esto propició la creación de uno de los proyectos más renombrados llamado *Proyecto Codesarrollo Cañar-Murcia* el cual fue impulsado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la comunidad autónoma de Murcia.

Este proyecto se realizó con el objetivo de fomentar el desarrollo de Cañar (provincia ecuatoriana) a través de diversas acciones para disminuir los flujos migratorios de esta provincia hacia Murcia.

Básicamente consiste en “la implementación de actividades desarrolladas entre el universo social e institucional de origen de los emigrantes (Cantón Cañar, en la provincia de Cañar, Ecuador) y el universo social e institucional de destino, en el que actualmente éstos residen, trabajan y se forman (localidades de la región de Murcia, España)¹⁵⁵. Dicho proyecto ha permitido el acompañamiento psico-social y jurídico a migrantes y familiares de inmigrantes, fortalecimiento de los sistemas de educación hispana e intercultural bilingüe, formación profesional para jóvenes, la sensibilización sobre la realidad migratoria y sus potencialidades para el desarrollo¹⁵⁶

En el caso de España, algunas comunidades autónomas han tratado de asistir y apoyar a sus emigrantes que radican en el extranjero. Galicia es la que mayor activismo realiza en pro de sus emigrantes principalmente en América Latina, por su parte Cataluña, Canarias y el País Vasco han creado oficinas de representación en el exterior que apoyan a los migrantes.

Las provincias argentinas también han buscado un mayor espacio relacionado con la gestión migratoria, tal es el caso de la Provincia de Salta ha implementado cursos de capacitación a sus autoridades locales para brindar atención a los inmigrantes. Recientemente se llevó a cabo dicha capacitación dentro del Proyecto “Migración y Salud Sexual y Reproductiva de las Mujeres y Jóvenes Bolivarianos en la

¹⁵⁴ LÓPEZ, Diego, *El Codesarrollo: análisis, experiencias y proyecto Cañar-Murcia*, AFESE núm. 48, P. 106, disponible en línea: <http://www.afese.com/img/revistas/revista48/codesarrollo.pdf>, noviembre 2010.

¹⁵⁵ Véase Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia, disponible en línea: <http://www.codesarrollocanarmurcia.org/node/20>, febrero 2010.

¹⁵⁶ *Ibíd.*

Argentina¹⁵⁷. Junto con el gobierno provincial, el nacional ha cooperado para favorecer la gestión migratoria.

Además, las constituciones provinciales con excepción de Formosa, La Pampa, La Rioja y Santa Cruz, poseen disposiciones expresas que se refieren al derecho del sufragio de los extranjeros¹⁵⁸

La vinculación internacional de los gobiernos locales es un hecho ya innegable en todo el mundo y México no ha sido la excepción.

En el caso de México, la situación es muy distinta a los países anteriormente expuestos, no sólo en materia migratoria, sino también en el proceso de institucionalización que la paradiplomacia ha tenido.

Los gobiernos subnacionales mexicanos se han ido incorporando a la dinámica internacional en respuesta a la alternancia política, descentralización y apertura económica empezadas desde finales de los años ochenta.

Su irrupción ha llevado al gobierno federal a establecer distintos mecanismos para alinear los vínculos de los gobiernos estatales y locales mexicanos a las directrices establecidas en la Constitución Política y por ende en la política exterior. En el siguiente capítulo se abordarán los cambios y la manera en que la paradiplomacia ha tratado de institucionalizarse en México.

En materia migratoria se observa que México al ser en 2010, según datos del Banco Mundial, el país con mayor migración a nivel mundial con 11 millones 900 mil migrantes en el extranjero, encontrarse tan sólo por debajo de la India (55mdd) y China (51mdd) en la recepción de remesas (29mdd) y ubicarse en el principal corredor de emigrantes¹⁵⁹, es uno de los Estados cuyos gobiernos subnacionales se insertan necesariamente con el exterior en materia migratoria, a diferencia de los gobiernos provinciales y estatales de los países antes expuestos.

De ahí la importancia de estudiar específicamente al estado de Guanajuato (capítulo IV) en su actuar internacional en dicha temática, por ser una de las principales entidades con mayor expulsión de migrantes de México.

¹⁵⁷ Gobierno de la Provincia de Salta, *Comenzó el curso de capacitación para la gestión migratoria oficial*, 18 octubre 2010, disponible en línea: <http://salta.gov.ar/index.php?news=8477>, noviembre 2010.

¹⁵⁸ Ministerio del Interior, *Política Migratoria Argentina. Lineamientos y proceso de implementación*, Dirección Nacional de Migraciones, disponible en línea: <http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/8/41138/02MartinArias.pdf>, noviembre 2010.

¹⁵⁹ WORLD BANK, *Migration an Remittances: Top Countries, 2010*. Disponible en línea: <http://siteresources.worldbank.org/INTROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>, noviembre 2010.

CAPÍTULO III

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARADIPLOMACIA EN MÉXICO.

México, al igual que Brasil, ha mostrado en su sistema político una estructura federalista centralizada en la que la distribución de competencias a las entidades federativas se ha visto limitada y obstaculizada por el gobierno central.

Dicha situación no ha limitado ni obstaculizado la vinculación y el activismo internacional de las entidades federativas que han encontrado en la descentralización económica y política la oportunidad de establecer dichos vínculos.

A nivel federal encontramos que el gobierno no solamente ha expedido leyes con el objetivo de legislar la paradiplomacia en México tanto de las entidades federativas como de los municipios, sino también en dar facultades a dependencias como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) para orientar a las entidades federativas en su vinculación con el exterior.

Así también, en los últimos años las administraciones estatales e incluso las municipales han sufrido cambios para dar cabida a los asuntos internacionales dentro de sus estructuras a través de la creación de dependencias gubernamentales que pueden ser desconcentradas o no de la administración estatal con el objeto de facilitar los lazos internacionales e instrumentar acciones de carácter internacional con sus homólogos en el exterior.

En este sentido, la cuestión principal a responder en el presente capítulo es: ¿es posible hablar de una institucionalización de la actividad paradiplomática en México?. Para ello en su momento se retomarán algunos puntos de una nueva corriente teórica de la Ciencia Política denominada *nuevo institucionalismo* que en los últimos años se ha encargado de retomar el estudio de las instituciones, aunque no se profundizará sobre esta corriente teórica en esta investigación, se recalcará la importancia de la creación de instituciones tanto a nivel federal, estatal y municipal como instrumentos que permitan la consolidación del activismo internacional de las entidades federativas a través de estructuras que forman parte del sistema político nacional.

3.1. El federalismo en México: Concepto de federalismo y autonomía local.

La palabra “federalismo” tiene su origen en el concepto de “federación”; ambos provienen del vocablo *foedus* o *federare*, cuyo significado es unión o alianza. Dicho vocablo supone que un Estado federal es aquel que se caracteriza y se origina a partir de la unión de diversas unidades territoriales que ceden cierta autonomía y soberanía a un nivel de gobierno supremo, pero que conservan atribuciones y facultades para actuar en su jurisdicción.

El sistema federal surgió en Estados Unidos en donde la unión de las trece colonias dio origen primero a una confederación de estados que, posteriormente, se transformó en un Estado en el que uno de sus principios fue respetar la autonomía de los gobiernos estatales estadounidenses. Para lograr la unificación federal fue necesario que los estados cedieran parte de su soberanía al gobierno central; este nuevo sistema de organización estatal fue promovido en 1787 por Hamilton y Madison quienes son considerados como los padres del federalismo, fue gracias a ellos, a través de su obra denominada *El federalista*, que lograron consolidar a la nación estadounidense.

En este documento se atribuyó al gobierno federal no sólo la unión de los estados, sino también otros asuntos como la seguridad nacional, la guerra, el comercio exterior, la diplomacia, la regulación monetaria. Esto no significó la limitación total de la soberanía y autonomía de los estados, sino que a éstos se les reservaban las facultades de contar con un gobernador, expedir leyes y crear sus propias instituciones dentro de su jurisdicción¹⁶⁰.

¹⁶⁰ En este sentido *El Federalista* señala que “La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano.” Así también establece en su capítulo XXII que los propósitos a que la Unión debe responder son: “la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra convulsiones internas que contra ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados: la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras”. En este orden de ideas observamos que en el caso de Estados Unidos, son los estados independientes quienes facultan al gobierno central de diversas funciones que están encaminadas a preservar la unión nacional siendo una de las más importantes las relaciones y política del Estado Federal con el exterior, pero en el ámbito interno, son los estados quienes conservan sus gobiernos autónomos capaces de crear instituciones propias dentro de su jurisdicción. Véase: HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J., *El Federalista*, disponible en línea: http://www.historiayderecho.com.ar/constitucional/hamilton_madison%20el%20federalista.pdf, caps. IX y XXII, pp. 17 y 38.

Diversos han sido los estudiosos del federalismo que han tratado no sólo de establecer un concepto, sino también las características sobre este sistema político relativamente nuevo en comparación con el estatismo unitario.

En México destacan juristas como Ignacio Burgoa, José Gamas Torruco, Felipe Tena Ramírez y recientemente Juan Carlos Velázquez Elizarrarás. Cabe señalar que con el objeto de identificar los distintos indicadores jurídicos y elementos de los Estados, los autores mencionados y otros, han diferenciado la naturaleza jurídica de las confederaciones, de los Estados unitarios y de los federales. A pesar de esta recurrente clasificación de los estudiosos de los sistemas políticos, la realidad estriba en que el sistema federal es “de difícil conceptualización pues hay Estados con características propias del estatus federal y unitario—, se explica porque en él convergen dos órdenes jurídicos o dos entidades de derecho público, (...) involucra dos órdenes jurídico-políticos: uno central, que hace las veces de eje, y otro que lo complementa, integrándose y disponiéndose para formar una organización armónica”¹⁶¹.

Aunque esta idea refleja la nueva realidad de los sistemas políticos, en el contexto internacional existen características propias de los Estados federales. En este sentido el autor Ignacio Burgoa señala que en un Estado federal existe:

- 1) Autonomía democrática, o sea la facultad de los habitantes de las entidades federativas para asignar a los titulares de los órganos de gobierno; 2) autonomía constitucional, referente a que los estados ostentan la atribución de organizarse jurídicamente mediante una constitución local; 3) autonomía legislativa, administrativa y judicial respecto de las materias que no se hayan asignado al gobierno federal; 4) participación de los estados en la designación de los titulares del Poder Legislativo federal, así como en el proceso de modificación a la Constitución general de la República”¹⁶².

Por su parte el jurista José Gamas Torruco establece los siguientes elementos que caracterizan a un Estado federal:

- 1) Un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, refiriéndose a la Constitución;
- 2) la coexistencia de dos órdenes jurídicos, el de la federación y el de autonomía, entendida ésta como la atribución de crear su propio derecho subordinado a las disposiciones

¹⁶¹ VELAZQUEZ, Juan Carlos, “Capítulo III. Estatismo Unitario-Estatismo Federal” en *La política Comparada ante las Grandes Pugnas Modélicas. Crisis y Transformación de los Sistemas Políticos Modernos*, FCPYS, UNAM, México, 2010, p.

¹⁶² BURGOA, Ignacio, “Derecho Constitucional mexicano”, México, Porrúa, 1976, pp. 395, es citado por GÁMIZ, Máximo N. en *Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 67.

constitucionales; 4) el señalamiento de procedimientos y reglas para mantener el orden y la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados¹⁶³.

Las características presentadas anteriormente sobre los Estados federales permiten afirmar que el sistema está encaminado a cumplir con dos objetivos básicos: por un lado se busca la unificación del Estado-nación a través de la atribución otorgada y reconocida jurídicamente en una Constitución por estados o comunidades independientes a un poder supremo que permitan su fortalecimiento, el velar por el interés de todas las partes que lo integran, la representación de éstas en el exterior, entre otras; y por otro, fortalecer la autonomía de sus entidades federativas, respetando las diferencias, capacidades y facultades que les son designadas¹⁶⁴ a éstas últimas para que cuenten con una estructura política, administrativa y jurídica propia semejante a la del gobierno central, pero, encaminada a atender situaciones y problemáticas dentro de su jurisdicción, en este sentido “el sistema federal tiende por esencia a establecer una unión (Estados Unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos”¹⁶⁵.

Debido a que el pacto federal es resultado de la voluntad de diversas comunidades o estados independientes de unirse y dotar a un gobierno supremo de facultades no se puede desligar la autonomía intrínseca de esas comunidades de la unificación federal, ya que la federación es resultado de su unión.

En este orden de ideas, es necesario definir lo que se entiende en esta investigación por autonomía, ya que ésta se convierte en un eje fundamental en la actividad paradiplomática o cualquier otra manifestación de vinculación con el exterior de los gobiernos subnacionales.

El diccionario de la Real Academia Española, define la autonomía como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras

¹⁶³ GAMAS, José, “El federalismo mexicano” en *Pensamiento Político*, vol. 5, núm. 18, México, octubre 1970, pp. 199-201, es citado por GÁMIZ, Máximo N. *ibidem*, p. 67

¹⁶⁴ Ya que incluso, un Estado federal puede surgir dependiendo de sus partes constituyentes, como lo señala el autor Juan Carlos Velázquez en su obra denominada *La Política Comparada ante las Grandes Pugnas Modélicas. Crisis y transformación de los sistemas políticos modernos*, existen dos tipos de federalismo cuya estructura se basa en la descentralización “(o de afuera hacia el centro) que resulta de un acuerdo inicial entre Estados independientes que se unen para crear un poder central, resolver problemas comunes y dotarse en una defensa mutua” o en la centralización el cual surge de “un país originalmente centralista en el que una reforma constitucional o un movimiento armado o de liberación o independencia nacional, logran cierto grado de autonomía para distintas regiones”, como ejemplo del primer caso podemos mencionar a Estados Unidos y del segundo a México.

¹⁶⁵ FAYA, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Editorial Porrúa, México, 1998, p.5.

entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”¹⁶⁶ por su parte Marco Camelli considera que “el *local government* se inspira en el sistema del autogobierno por cuanto se lleva a cabo a través de una variedad de entes que ejercen sus propias funciones con un gran margen de independencia del gobierno central”¹⁶⁷.

Ambas conceptualizaciones permiten afirmar que es a partir de la autonomía de los gobiernos subnacionales que podemos hablar del reconocimiento de las atribuciones de provincias, estados, municipios, cantones, *länder*, o sus similares, de la relación entre el gobierno central y sus gobiernos subnacionales y locales, y principalmente de una posible institucionalización de la paradiplomacia, ya que teóricamente los gobiernos subnacionales al tener capacidad jurídica, autonomía y facultades para crear instituciones, leyes y reglamentos en su jurisdicción, pueden considerar o no la creación de instrumentos que los vinculen internacionalmente.

Sin embargo, en varios Estados federados su estructura jurídica, política y administrativa se ha caracterizado por basarse en la centralización, tal como se vio en el capítulo anterior Brasil es sólo un ejemplo de lo anteriormente mencionado, pero no es el único, ya que como se verá en el siguiente apartado, el Estado mexicano desde su independencia de la corona española ha tratado de mantener un control político y económico de todas las acciones que realizan sus gobiernos subnacionales.

A pesar de ello, diversos han sido los esfuerzos emprendidos por las entidades federativas para proteger su autonomía en diversos rubros. No obstante, en materia de relaciones internacionales aún se encuentran lejos de obtener logros como los mencionados en el capítulo anterior de los *länder* alemanes, las provincias argentinas y las comunidades autónomas españolas.

3.1.1. Características del federalismo mexicano.

El sistema federal en México se instituyó a través de la *Constitución de 1824* cuyo artículo 4 menciona que “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, sin embargo la historia del federalismo

¹⁶⁶ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española. Tomo I*, Espasa, 22ª. Ed., España 2001, p. 252.

¹⁶⁷ CAMMELLI, Marco, “Autogobierno” en BOBBIO, Norberto, *et. al.*, *Diccionario de política. Tomo II, Siglo XXI Editores*, 15ª ed., México, 2007, pp. 112-118.

mexicano cuenta con antecedentes más remotos desde antes de su independencia de la corona española¹⁶⁸.

Diversos fueron los momentos en que se buscó el respeto de la autonomía de las provincias, así como la distribución de competencias del gobierno central a las provincias de la Nueva España, dichas acciones tuvieron como base al federalismo estadounidense tratando así de imitar la unión de estados independientes que se suscitó en Estados Unidos¹⁶⁹.

Sin embargo, la inestabilidad política interna después de la independencia, la lucha entre conservadores y liberales, los imperios instaurados en el México Independiente, la Dictadura de Porfirio Díaz, las constantes invasiones extranjeras y finalmente el fuerte presidencialismo establecido en México a partir de 1917 hicieron que el federalismo mexicano fuera adquiriendo características de un sistema político centralizado.

Fue la Constitución de 1917 la que trató de consolidar el sistema federal en México, conservando la mayoría de las disposiciones establecidas en la Constitución de 1857, pero innovando en múltiples disposiciones como las establecidas en los artículos 3, 27 y 123, la Constitución de 1917 estableció la actual división política y territorial de México en 31 estados y el Distrito Federal y reconoció atribuciones tanto a los municipios como a los estados a través de los artículos 115 y 116 respectivamente. Sin embargo, se ha hecho un esfuerzo por descentralizar algunos servicios que en el pasado eran materia exclusiva del gobierno federal como la

¹⁶⁸ El autor Jacinto Faya considera que Nattie Lee Benson afirma que el origen de nuestro federalismo “se puede remontar a la forma de gobierno establecido por la Constitución de 1812 para España y sus colonias” ya que en la Constitución de Cádiz se otorgaban facultades a las diputaciones provinciales”, véase FAYA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano, op. cit.*, p. 42.

Recordemos que las diputaciones provinciales fueron en primera instancia una división territorial que poco a poco adquirió un carácter político que permitió la representación de las provincias de la Nueva España ante la Corona Española en las Cortes de Cádiz, fueron impulsadas en gran medida por José Miguel Ramos Arizpe quien buscó una mayor autonomía de las provincias españolas, logrando influir en las Cortes para que en el artículo 335 de la Constitución Española de 1812 algunas facultades como la realización de censos poblacionales, el fomento a la educación, agricultura, comercio, entre otras, sin embargo, estas facultades eran apenas las bases de la nueva organización que estaba por venir en lo que más tarde sería el Estado mexicano ya que poco a poco el gobierno español otorgó más facultades a las diputaciones permitiéndoles organizarse internamente pero siempre bajo gobernadores nombrados por la Corona Española.

¹⁶⁹ En México fue Miguel Ramos Arizpe quien promovió la organización política basada en el federalismo, sin embargo no se tomó en cuenta que la situación interna de la Nueva España era muy contrastante a la de las 13 colonias estadounidenses, en Estados Unidos el federalismo fue el resultado de la unión de estados independientes, mientras que en México todas las provincias contaban con una autonomía relativa reconocida en el artículo 335 de la Constitución Española de 1812 pero carecían de la independencia con que contaban los territorios de Estados Unidos ya que los gobernantes eran nombrados por la Corona Española y era ésta quien creaba las instituciones en el interior de las provincias.

educación y la salud que actualmente permiten a los gobiernos estatales y municipales formular y ejecutar políticas relacionadas con estos rubros.

A pesar de esta situación la realidad es que el gobierno federal ha intervenido — estando facultado para ello— constantemente en la vida interna de las entidades federativas disminuyendo así la autonomía establecida en la Carta Magna y en las respectivas constituciones estatales.

Para hacerlo, el gobierno federal se ha atribuido mayores funciones que han obstaculizado de cierta manera la descentralización política y económica, así como la auto-administración de las entidades federativas.

Dicha situación ha sido mayormente visible en la distribución del gasto público, ya que si bien es cierto que el gobierno central ha permitido una mayor participación y ha transferido algunas funciones a los estados, en el gasto público continúa siendo el gobierno federal el que asume el mayor porcentaje del mismo, mientras que al estatal y sobre todo al municipal únicamente otorga una pequeña parte del total de los recursos¹⁷⁰.

Con el objeto de asegurar e incrementar sus facultades, el gobierno central ha realizado en las últimas décadas diversas reformas constitucionales, siendo el artículo 73 relativo a las facultades del Congreso el que mayores reformas ha sufrido¹⁷¹, es menester señalar que al Poder Ejecutivo también se le atribuyó el poder suficiente para fortalecer su figura política en la administración interna y externa, permitiendo así la consolidación del presidencialismo en México.

No obstante los gobiernos estatales y municipales han buscado constantemente participar más en la política interna y han logrado establecer vínculos internacionales a pesar de que el gobierno federal se atribuye la ejecución de la política exterior. Así también, desde la década de los noventa la descentralización en sectores como la

¹⁷⁰ En este sentido, señala José María Serna de la Garza que a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados y por ende los municipios se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. De esta manera impuestos como el ISR (impuesto sobre la renta) y el IVA (impuesto sobre valor agregado) son administrados por la federación. Esta situación ha provocado que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es un indicador del grado de dependencia financiera de los estados y municipios, véase: SERNA, José María, *Las Convenciones Fiscales y el federalismo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2004, p. 23.

¹⁷¹ Tal y como lo destaca el autor León Javier Martínez, “de 1917 al 2002 se produjeron un total de 44 reformas a dicho artículo, muchas de ellas estuvieron encaminadas a ampliar las facultades legislativas, o bien relacionadas con las facultades de la Federación para legislar en materias laboral, educativa, energía eléctrica, entre otros. Véase MARTÍNEZ, León Javier, “Historia del federalismo en México y sus perspectivas” en PALACIOS, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 80.

educación y la salud les ha permitido diseñar y ejecutar estrategias que beneficien a sus poblaciones en estos servicios, sin embargo este hecho no ha significado una reducción de la dependencia de los gobiernos estatales respecto al gobierno federal.

En síntesis, se puede afirmar que las principales características del federalismo en México son:

1. La historia de la formación del Estado mexicano dio origen a un federalismo centralizado en el que el centro es el eje rector, provocando que la asignación de competencias se de de “adentro hacia afuera”.
2. El federalismo en México ha estado muy lejos de los principios básicos que lo sustentan¹⁷².
3. Ha sido obstaculizado en gran medida por la concentración de recursos en el gobierno central trayendo como consecuencia una dependencia económica de los gobiernos estatales y municipales limitando de esta manera su autonomía y auto-administración
4. Muestra una jerarquía en los distintos niveles de gobierno de forma vertical y no de manera horizontal en el que converjan los tres órdenes de gobierno para satisfacer necesidades y demandas de la población, ya que, los últimos dos, son los que se encuentran más inmediatos a ella.
5. El federalismo permitió la unidad nacional por una parte y por otra, absorbió y centralizó las facultades estatales y municipales, limitando su participación y provocando que estados y municipios se alinearan a las disposiciones y decisiones realizadas por el gobierno central.

Estas características del federalismo mexicano muestran el espacio mínimo con que cuentan los gobiernos estatales para desempeñar sus funciones y aún más para establecer vínculos internacionales. No obstante poco a poco se han ido abriendo espacios que han permitido la irrupción de los gobiernos subnacionales mexicanos en las relaciones internacionales, a continuación se profundiza en ello.

¹⁷² El autor Héctor Fix-Zamudio señala que existen principios básicos en los que se sustenta el federalismo, sin embargo su importancia puede variar en cada Estado dependiendo de las características de cada uno, según este autor los principios básicos del federalismo son: la existencia de dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes, la distribución de competencias por la Constitución, la autonomía y la participación. En este sentido véase FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Editorial Porrúa, México 2001, p. 68, son citados en DÁVALOS, José, “Interpretación constitucional del federalismo” en PALACIOS, Mariano, *ibíd.*, p. 92.

3.1.2. De la centralización a la alternancia política y apertura económica en México.

La vinculación internacional de las entidades federativas en México se ha derivado en gran medida de la descentralización política y económica empezada desde los años ochenta y como parte de las transformaciones internas que han buscado una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales para fortalecer el federalismo en México¹⁷³.

El autor Roversi-Monaco considera que “existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que éstos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración”¹⁷⁴.

Históricamente la centralización en la vida nacional desde la formación de México como Estado-nación pero fue en las últimas décadas en que el gobierno federal y principalmente el Poder Ejecutivo buscó atribuirse facultades para consolidar su poder en un contexto caracterizado por el presidencialismo, reduciendo a un mínimo el margen de acción de los gobiernos estatales y municipales, ya que “el poder presidencial de nombrar y remover fue suficiente para someter a los gobernadores y para ubicarlos en una posición de extrema vulnerabilidad y subordinación frente a la autoridad central”¹⁷⁵. Esta situación quedó claramente establecida en la Constitución de 1917 la cual se caracterizó por fortalecer el sistema presidencialista en México aún por encima de los otros poderes con el objeto de consolidar la nueva administración y estructura política que fue resultado de la revolución nacional.

Así el Presidente se convirtió en la principal figura política del Estado mexicano que dominaba y subordinaba a las instituciones a través de un partido único de donde

¹⁷³ Según el autor Ernesto Soto Reyes, la descentralización básicamente se trata de “una transferencia de competencias del gobierno central a las colectividades territoriales que se benefician de una autonomía de decisión”, SOTO, Ernesto, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir” en *Política y Cultura*, UAM Xochimilco, primavera 2006, núm. 25, p. 36. Sin embargo la Lic. en Administración Pública Raquel Lozano amplía este concepto señalando que la descentralización se da en tres ámbitos: el político, el administrativo y el financiero. Sobre las dimensiones de la descentralización véase: LOZANO, Raquel, *Cooperación oficial descentralizada local: una aproximación a las experiencias...*, op.cit., pp. 88-91.

¹⁷⁴ ROVERSI-MONACO, Fabio, “Descentralización (y centralización)” en BOBBIO, Norberto, *et. al., op. cit.*, p. 472.

¹⁷⁵ HERNÁNDEZ, Rogelio, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México” en *Foro Internacional*, vol. XLIII, tomo 4, p. 798, es citado por MONROY, Rubén, *Federalismo y relaciones internacionales...*, op. cit., p. 60.

él provenía y les dejaba a los estados y municipios un reducido margen de acción¹⁷⁶. En dicho contexto, era inimaginable que los gobiernos estatales y locales cuestionaran la política exterior formulada y ejecutada por el gobierno federal, limitándolos a ejecutar acciones dentro de su jurisdicción siempre vigiladas por el gobierno central y dependiendo de los recursos financieros que éste les atribuía, situaciones que aún en la actualidad continúan presentes.

El activismo tanto nacional como internacional de las entidades federativas también fue limitado por las sucesivas facultades que se atribuían al Congreso Nacional a través de diversas reformas que, indudablemente, fortificaron no sólo la centralización política y administrativa en México, sino principalmente el detrimento de las competencias estatales y aún más las municipales, consolidándose así un poder metaconstitucional al gobierno federal en el que ni la voz, ni las acciones de las entidades federativas eran prescindibles para el gobierno federal y por ende para la comunidad internacional.

Sumado a lo anterior, existía una visible subordinación de los gobiernos estatales y municipales al Poder Ejecutivo, en este sentido, Rogelio Hernández señala que esta subordinación se expresó mediante tres formas: “a) el manejo de los recursos presupuestales que son recaudados por cada entidad pero entregados a la federación, la cual decide las asignaciones de acuerdo con un programa diseñado por la Secretaría de Hacienda y que, normalmente, no coinciden con el grado de productividad estatal; b) la facultad tradicional del presidente para seleccionar a los gobernadores y c) la evidente intromisión para retirar gobernadores”¹⁷⁷.

La primera afirmación realizada por el autor no se ha modificado sino que aún en nuestros días, las entidades federativas continúan dependiendo de los recursos que les distribuye el gobierno federal, en cuanto a las otras veremos más adelante que se han modificado como resultado de la alternancia política en nuestro país.

En el sector económico la situación no fue distinta. El consolidado presidencialismo destacado anteriormente también mantuvo una economía centralizada en la que nuevamente las entidades federativas quedaban excluidas de

¹⁷⁶ Constitucionalmente al Poder Ejecutivo le son reconocidas diversas facultades que le han permitido mantener una presencia consolidada en la vida política nacional, es así que encontramos artículos como el 71 en el que se le otorga la facultad para vetar leyes, así también los artículos del 80 al 89.

¹⁷⁷ HERNÁNDEZ, Rogelio, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, en *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 4, octubre-diciembre, México 2003, p. 798, disponible en línea: http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_177_178.pdf, marzo 2010.

formular y ejecutar acciones que estuvieran encaminadas a fomentar el desarrollo local por sí mismas, y más aún tratándose de vinculaciones internacionales para cumplir con dicho objetivo.

Recordemos que en México hasta los años ochenta, el modelo económico se caracterizó por ser de corte nacionalista y proteccionista el cual trajo por tres décadas un periodo llamado el *desarrollo estabilizador* y posteriormente otro periodo denominado *desarrollo compartido*¹⁷⁸.

La política de desarrollo económico en México implantada antes de la década de los ochenta buscó ante todo la industrialización a través de la sustitución de importaciones la cual fomentó la inversión; Mario Ojeda señala que en México se dieron dos etapas que utilizaron la estrategia de sustitución de importaciones con el objetivo de continuar la industrialización en el país.

La primera se dio a partir de la Segunda Guerra Mundial y se caracterizó por la dependencia hacia el exterior y endeudamiento que surgió de la importación de maquinaria y equipo para la fabricación de productos realizados por empresas mexicanas, y la segunda etapa surgió en los años sesenta en donde la necesidad fue la fabricación nacional de productos semielaborados y de la maquinaria requerida para la producción de esos bienes duradero de consumo¹⁷⁹.

No obstante, la capacidad económica nacional se vio afectada no únicamente por la falta de generación de divisas y la dependencia y endeudamiento externos que fueron más visibles en la década de los setenta, sino también por el crecimiento poblacional, la emigración del campo a la ciudad, abandono del campo, falta de generación de empleo, etcétera.

En este contexto en 1970 asumió la presidencia Luis Echeverría quien trajo consigo una nueva propuesta de desarrollo económico que se denominó *desarrollo compartido* que buscaba generar progreso para todos por igual así como una apertura democrática¹⁸⁰ no obstante, la situación económica y financiera de México no mejoró aún cuando años más tarde se logró una relativa autonomía financiera que fue

¹⁷⁸ En el primero la economía nacional creció desmesuradamente, además que se caracterizó por tener una baja inflación, la industrialización de las ciudades y el olvido el campo, la emigración del campo a las ciudades, y por contar con un gobierno estable, sin embargo fue la sociedad mexicana la que manifestó su descontento y la incongruencia del Estado para adaptarse a los cambios sociales a través de huelgas que fueron reprimidas por el gobierno federal.

¹⁷⁹ OJEDA, Mario, "Debilitamiento de las bases económicas de la política exterior mexicana" en *Alcances y límites de la política exterior de México*, el Colegio de México, 1ª reimpresión, México, 2001, p. 171.

¹⁸⁰ _____, "El régimen de Echeverría y la nueva política exterior" en *ibid.*, p. 208.

resultado de las exportaciones petroleras, la vida económica nacional de los setentas, ochentas y aún en los noventas se caracterizó por crisis económicas que afectaban no sólo a empresas nacionales, sino principalmente a la población mexicana.

La década de los ochenta representó para México el inicio de una transición democrática, política y económica que permitió una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales. Este periodo se caracterizó por la alternancia política ocurrida en gobiernos municipales, estatales e incluso dentro del Congreso de la Unión, situación que modificó el sistema conservado por más de setenta años y por ende aquel régimen presidencialista caracterizado por un único partido (PRI) en el que a pesar de la existencia de elecciones, era el presidente quien se encargaba de subordinar a gobernadores y presidentes municipales a sus líneas de acción partidistas.

Son justamente los niveles de gobierno estatal y municipal en donde se sintió por primera vez la transición política en México que posteriormente permitiría una activa presencia de los gobernadores no sólo en la política nacional sino también en la internacional. Fue en el estado de Baja California en 1989 en donde por vez primera se reconoció el triunfo electoral de un candidato de un partido de oposición – el panista Ernesto Ruffo— para la gubernatura de un estado.

A partir de entonces diversas han sido las gubernaturas que se encuentran en manos de partidos de oposición en México con el reconocimiento del gobierno central, de esta manera de 1989 a 1999, diez fueron las gubernaturas –incluyendo el Distrito Federal— en las que el Poder Ejecutivo estatal no pertenecía al partido oficial¹⁸¹, este hecho ha significado también el reconocimiento de la autonomía de las gubernaturas

¹⁸¹ Es menester destacar que en la actualidad existen gobiernos estatales que no han sido parte de la alternancia política, tal es el caso del Estado de México, Oaxaca, Puebla, entre otros. Así también existen entidades federativas en las que en algún momento los partidos de oposición asumieron y han conservado la administración estatal como en el estado de Guanajuato, Michoacán, y Jalisco. Sin embargo, existen otros como Querétaro, Colima, San Luis Potosí en los que la alternancia política ha sido temporal y después de una gestión política se ha instaurado nuevamente el que fue considerado en el pasado como el partido único.

En México la alternancia política ha estado monopolizada por los tres grandes partidos (PRI, PAN Y PRD), no obstante, el partido que ha asumido la mayoría de las gubernaturas estatales (19) ha sido el PRI, seguido por el PAN con 7 gubernaturas y por el PRD con 6 incluido el Distrito Federal. A pesar de este hecho, en la actualidad el activismo no sólo de los gobernadores, sino de las administraciones estatales en su conjunto va más allá de la pertenencia a un partido político ya que todas las administraciones influyen tanto en la política nacional como en la internacional. Desde esta perspectiva, el autor Jorge Schiavon realiza un análisis sobre la intensidad de participación internacional de las entidades federativas y su relación con el partido político al que pertenece el ejecutivo estatal, en este sentido, véase: SCHIAVON, Jorge, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, SRE, Cuadernos de Política Internacional Nueva época, México, 2006.

y administraciones estatales del gobierno federal pero al mismo tiempo mostró el comienzo de la transición democrática en México que también influiría en la vinculación internacional de los estados.

Sin embargo el reconocimiento de los gobernadores electos pertenecientes a partidos de oposición en un principio fue obstaculizado por el Poder Ejecutivo, basta mencionar que durante el periodo presidencial de Carlos Salinas fueron removidos diecisiete gobernadores y en 1991 el Presidente intervino en el estado de Guanajuato para tratar de imponer a un gobernador de su partido por lo que trató de negociar con el PAN la renuncia del gobernador interino que en ese momento era Carlos Medina, no obstante el intervencionismo del Presidente en la vida política interna de las entidades federativas continuó durante la gestión presidencial de Ernesto Zedillo quien trató de hacer renunciar a los gobernadores de Tabasco y Puebla –Roberto Madrazo y Manuel Bartlett respectivamente— sin embargo éstos cuestionaron la injerencia del Ejecutivo y se apegaron a las leyes estatales y federales, así como a las disposiciones establecidas en sus respectivos congresos estatales evitando así su destitución.

Estos hechos muestran que para inicios de los años noventa los gobernadores estatales no sólo cuestionaban la legitimidad presidencial y los principios políticos del partido único, sino que también lograron una relativa independencia que les permitió confrontar al Poder Ejecutivo como lo hicieron los gobernadores de Tabasco y Puebla, siendo éstos sólo un ejemplo de la activa presencia política que empezaban a adquirir las gubernaturas estatales.

En este sentido, “la autonomización creciente de los gobernadores es paralela al debilitamiento relativo de la función presidencial y (...) el nuevo margen de maniobra hace de los gobernadores actores cada vez más presentes e ineludibles en el escenario político nacional”¹⁸².

En la actualidad esa visible presencia política de los gobernadores no se ha centrado únicamente en criticar o cuestionar las acciones realizadas por el gobierno central, sino que ha permitido que las administraciones estatales representadas por los gobernadores realicen propuestas para implementar medidas gubernamentales que resuelvan los desafíos que enfrenta el país en los distintos ámbitos económicos,

¹⁸² MODOUX, Magali, “Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?, en *Foro Internacional* 185, vol. XLVI, núm. 3, 2006, disponible en línea: http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_1147_8748.pdf, marzo 2010.

políticos, sociales, e incluso internacionales, situación que demuestra que el margen de maniobra de los gobernadores en la actualidad es demasiado amplio y les ha permitido ir más allá de sus funciones.

La década de los ochenta también trajo consigo la apertura económica nacional que permitió la implantación del neoliberalismo en México impulsado principalmente por los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas y posteriormente, fortificado con Ernesto Zedillo, así como en las gestiones gubernamentales de los candidatos provenientes del Partido Acción Nacional.

El nuevo modelo de desarrollo económico tuvo sus orígenes en 1986 cuando México decide entrar al GATT, transformado en 1994 en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y consolidado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

A partir de entonces, la economía nacional ha sufrido diversos cambios en los que el libre comercio, la desregulación, privatización de empresas, inversión extranjera, disminución del aparato burocrático y en resumen una intervención mínima del Estado en las actividades económicas, significó el fin de la política económica proteccionista empezada desde los años cuarenta y dio paso al libre comercio que por un lado ha permitido el incremento de las exportaciones nacionales, pero también ha incrementado las importaciones generando un déficit de la balanza comercial que aún está lejos de superarse y principalmente ha traído consecuencias sociales como el subempleo y el desempleo¹⁸³.

La liberalización económica significó para los gobiernos subnacionales, por un lado, la necesidad de insertarse en el nuevo contexto económico para atraer inversiones extranjeras y por otro, como producto de esto, una competitividad entre las entidades federativas por ofrecer a las empresas extranjeras mayores facilidades y menores costos para su instauración en su territorio.

¹⁸³ La instauración de gobiernos neoliberales trajo ajustes estructurales en la economía y en la sociedad mexicana, en este sentido señala el autor Sergio Aguayo que “la inflación se redujo de 159% en 1987, a 12% en 1992; el déficit del sector público bajó de 17% del PNB en 1987, a un superávit en 1991; y después de una década de caída económica, el PNB empezó a crecer en promedio 3.9% durante los primeros tres años de la década de los noventa”. Sin embargo los beneficios del crecimiento económico excluyeron a gran parte de la población ya que “en 1990 el desempleo alcanzaba el 18% de la población económicamente activa con un subempleo de entre 25 y 40%. El salario mínimo perdió dos terceras partes de su poder de compra de 1982 a 1991. En 1990, aproximadamente 70% de las familias no ganaba lo suficiente para adquirir la canasta básica”.

Esta situación provocó que los centros de producción se encuentren únicamente en ciertas entidades federativas, mientras que otras han sido rezagadas¹⁸⁴. En este sentido, el sector económico y la atracción de inversiones extranjeras han sido las prioridades de las administraciones estatales en su vinculación con el exterior, situación que las ha impulsado a crear dentro de su estructura interna dependencias gubernamentales dedicadas a fomentar el comercio exterior de sus productos, tal es el caso de la Coordinación de Fomento al Comercio Exterior (COFOCE) del estado de Guanajuato.

Sin embargo, algunas entidades se han visto limitadas por no contar con los recursos financieros suficientes para promover en el exterior sus productos o para incentivar la inversión extranjera, o bien, las administraciones estatales representadas por los gobernadores no muestran interés en vincularse internacionalmente o carecen de estrategias para hacerlo.

3.2. Inserción internacional de las entidades federativas.

La inserción internacional de las entidades federativas es un fenómeno que en México no tiene una antigüedad más allá de dos décadas, se inició por factores nacionales (alternancia política y apertura económica) e internacionales (globalización e interdependencia) que abrieron espacios para que los gobiernos estatales se convirtieran en actores internacionales, participaran activamente en la política nacional y generaran por sí mismas vínculos de carácter internacional de diversa índole.

A pesar de la existencia de múltiples espacios para que las entidades federativas se vinculen internacionalmente, lo cierto es que el gobierno central jamás pensó que los estados realizarían vinculaciones con sus homólogos o con otras naciones más allá de sus fronteras.

Dicha situación ha motivado al gobierno federal a implementar leyes, reglamentos e instituciones que se encarguen de asesorar y reglamentar aquellas

¹⁸⁴ En este sentido destaca el autor Rubén Monroy que “con la reforma estructural de la economía se observa que, mientras que ha caído la participación en diversos rubros de la economía del Distrito Federal y las zonas adyacentes, la de los estados del centro (Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas), así como los del norte (Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Sonora) han aumentado, habiéndose trasladado una parte creciente de la producción más cerca de la frontera con Estados Unidos (...) la zona sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) no se ha visto beneficiada debido a su ubicación geográfica desfavorable”. MONROY, Rubén, *Federalismo y relaciones internacionales. La vinculación...*, op.cit., p. 80.

acciones realizadas por las administraciones estatales con el objeto de alinearlas a los lineamientos establecidos por el gobierno central y principalmente a los de la política exterior.

3.2.1. Prohibiciones de las entidades federativas.

Las entidades federativas tienen personalidad jurídica, son autónomas, libres y soberanas, y tienen la capacidad para crear sus propias leyes e instituciones en su interior. Así lo establece el artículo 40 constitucional. No obstante la Carta Magna también señala las prohibiciones de las entidades federativas en los artículos 117, 118 y 119; estas prohibiciones son resultado de la distribución de competencias¹⁸⁵ otorgadas al gobierno central y aquellas otorgadas a gobiernos estatales y municipales.

Es menester destacar que la mayoría de las prohibiciones hacen referencia en algún momento al “exterior” situación que muestra que la política exterior únicamente es ejercida por el gobierno central tal como lo establecen los artículos: 76 fracción I, 89 fracción X y 28 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para ser el órgano encargado de los asuntos externos en los que México participe¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Los Estados federados como México se caracterizan por contar con una estructura en la que existen órganos de gobierno en los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) que cuentan con atribuciones reconocidas constitucionalmente para ser ejercidas dentro de sus jurisdicciones, desde esta perspectiva señala el jurista Miguel Carbonell que “el principio de competencia normativa es el que sirve generalmente para ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal” en este sentido, la distribución de competencias supone una mejor administración política, económica y social en la que los órdenes de gobierno no inciden “teóricamente” entre ellos. Sobre la distribución de competencias véase: CARBONELL, Miguel, “El Estado Federal en la Constitución mexicana. Una introducción a su problemática” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie, año XXI, núm. 91, enero-abril, México 1998, disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art./art.4htm>., GÁMIZ, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo...*, op.cit., cap. IV y PALACIOS, Mariano (coord.) *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, op. cit., cap. 3.

¹⁸⁶ El artículo 76 constitucional señala las facultades del Senado siendo la primera y concerniente a esta investigación la que permite: “Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal (...) aprobar 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”.

Por su parte el artículo 89 en su fracción X establece que es una facultad y obligación del Presidente: 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. 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

El “monopolio” de la política exterior ha respondido al principio de proteger la integridad y unidad del Estado mexicano, en este sentido la Carta Magna expresa las prohibiciones de las entidades federativas que, de ser ejecutadas, podrían vulnerar la unidad nacional.

Entre otras prohibiciones, el artículo 117 señala que los estados no pueden:

- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras;
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera
- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros
- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagar en moneda extranjera o fuera del territorio

A pesar de la prohibición a las entidades federativas de celebrar alianzas con otros estados, la realidad es que la Constitución reconoce que los gobiernos estatales y municipales pueden realizar convenios interinstitucionales con los distintos órdenes de gobierno e incluso entre ellos mismos y aunque les prohíbe establecer acuerdos con potencias extranjeras, la realidad es que el gobierno federal se va visto en la necesidad de crear mecanismos jurídicos que reconozcan los acuerdos (también de carácter interinstitucional) que han realizado los estados con sus homólogos en el exterior o con otras naciones.

Retomando las prohibiciones a las entidades federativas, en el artículo 118 se establecen algunas acciones que los estados no pueden realizar a menos que exista la aprobación del Congreso para ello, tales como “I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra, y III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera (...)”. Por su parte el artículo 119 hace referencia a la prohibición de los estados para realizar extradiciones internacionales, las cuales únicamente son realizadas por el gobierno federal.

jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”

El incremento del activismo internacional de las entidades federativas ha presionado al gobierno federal para lograr su reconocimiento jurídico e implementar otras medidas que institucionalicen la actividad paradiplomática y todo tipo de vinculación internacional de los gobiernos subnacionales en México, mas no para facultar a los estados para que ejerzan una política exterior propia, ya que esta es una facultad reconocida constitucionalmente al gobierno federal y no a los estatales.

Desde esta perspectiva, el artículo 124 establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados, sin embargo en materia de política exterior y principalmente de la facultad de celebrar tratados, señala José María Serna “no se encuentra sujeto al esquema de distribución de competencias (...), el artículo 124 constitucional puede construirse a partir de los artículos constitucionales que establecen facultades y prohibiciones en materia de política exterior y celebración de tratados”¹⁸⁷.

De esta manera, se puede afirmar que las entidades federativas no formulan ni ejecutan, ni mucho menos vulneran la política exterior realizada por el gobierno federal, en primera instancia porque jurídicamente la Constitución no les reconoce esta atribución y en segunda porque sus administraciones carecen de dependencias gubernamentales similares a la Secretaría de Relaciones Exteriores u otros Ministerios de Asuntos Externos que les permitan ejercer propiamente su política exterior.

Por otra parte, se han limitado a crear (no todos los estados) alguna dependencia encargada de los asuntos internacionales estatales cuyo titular generalmente es el depositario del poder ejecutivo del estado, lo cual podría hacer suponer que las vinculaciones internacionales estatales responden a intereses específicos de las administraciones en turno y no de un proyecto consolidado que responda a las necesidades poblacionales y a los parámetros establecidos por los planes de desarrollo estatal, o bien, han creado instancias especializadas en asuntos económicos de alcance internacional como el comercio o la inversión extranjera u otras dependencias estatales dedicadas a la protección de los migrantes que se encuentran en el exterior, principalmente en Estados Unidos.

¹⁸⁷ Los artículos a los que se refiere el autor José María Serna son el artículo 15, 18, 76 (I), 89 (X) Y 117 (I). Véase SERNA, José María, “El poder de celebrar tratados internacionales”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, pp. 513 y 514, es citado por DAVALOS, José, “Interpretación constitucional del federalismo” en PALACIOS, Mariano (coord.), *Federalismo y...*, op. cit., p. 98.

En suma, las relaciones internacionales de las entidades federativas no buscan desplazar las acciones realizadas por el gobierno federal, tampoco cuestionan los principios de la política exterior mexicana y mucho menos buscan asumir atribuciones que corresponden al gobierno central, sino que son el resultado de la conjunción de necesidades locales que encuentran en el exterior una posible respuesta más allá de la otorgada por el gobierno central en múltiples ámbitos económicos, políticos y sociales.

3.2.2. Mecanismos utilizados por las entidades federativas para vincularse con el exterior.

En el primer capítulo se analizaron y dieron ejemplos de los distintos mecanismos que utilizan los gobiernos subnacionales para mantener relaciones que traspasan las fronteras de sus Estados. En este apartado, el objetivo no es repetir lo ya mencionado anteriormente sino destacar aquellos mecanismos más empleados por las entidades federativas. En las siguientes páginas se podrá ver cuáles son los estados que cuentan con dependencias gubernamentales al interior de su administración, cuáles al exterior, con qué características cuentan y sus funciones.

El cuadro que se presenta a continuación tomó como referencia los parámetros realizados por Rafael Velázquez en su artículo *La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas*¹⁸⁸, no obstante lo que se pretende es actualizar la información que ofrece dicho autor ya que en los últimos tres años otras entidades federativas han creado oficinas de asuntos internacionales en sus administraciones y señalar algunas observaciones encontradas durante la investigación en las que se puede percibir la posibilidad de las entidades federativas para vincularse internacionalmente¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Véase: VELÁZQUEZ, Rafael, "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas" en *Revista de Relaciones Internacionales*, UNAM-FCPyS, núm. 96, septiembre-diciembre, México 2006.

¹⁸⁹ Los datos que se presentan a continuación son producto de la consulta de los portales electrónicos de los 31 gobiernos estatales y del gobierno del Distrito Federal. En su caso, se consultaron los estatutos orgánicos de creación de las oficinas de asuntos internacionales o sus similares, así como de las Leyes de la Administración Pública Estatales.

Cuadro 4. Oficinas de asuntos internacionales de las entidades federativas.

<i>Estado</i>	<i>Oficina</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Funciones</i>	<i>Observaciones</i>
Aguascalientes	No tiene			La Oficina del Gobernador se encarga de auxiliarlo para que éste cumpla con asuntos de su competencia. Como visión busca posicionar a nivel estatal, nacional e INTERNACIONAL al gobernador como un líder de transición. No obstante, no menciona cómo, ni tampoco establece estrategias para lograrlo.
Baja California	Dirección de Relaciones Internacionales	Secretaría Particular del Ejecutivo	a) Dar seguimiento a la agenda internacional y al Programa Mexicano de Ciudades Hermanas b) Buscar oportunidades internacionales c) Mantener, fortalecer y buscar relaciones estratégicas en el exterior para el estado d) Cooperación con embajadores, cónsules, secretarías y organismos internacionales	Su titular es el Secretario Particular del Ejecutivo. El C. José Máximo García Es la entidad central en el análisis y desarrollo de políticas y acciones sobre asuntos internacionales y de coordinación entre la entidad y sus municipios
Baja California Sur	Dirección de Relaciones Internacionales	No disponible	No disponible	El gobierno cuenta con un director de Relaciones Internacionales del estado. En la página web del gobierno estatal no se mencionan sus atribuciones si funciones. El director de Relaciones Internacionales es el Lic. Marco Ehrenberg Stiles, e-mail: relinter1@hotmail.com relinter@bcs.gob.mx
Campeche	No tiene			A pesar de no contar con una oficina dedicada a asuntos externos, la Representación del Gobierno de Campeche en el Distrito Federal, cuenta con dos objetivos que abren la posibilidad de su vinculación internacional, en este sentido se señala entre otros: "Promover inversiones productivas entre empresarios nacionales y EXTRANJEROS, en beneficio de las actividades económicas, turísticas y sociales de la entidad y establecer los ENLACES NECESARIOS a nivel de instituciones, organismos y dependencias públicas y privadas, para apoyar las actividades del gobierno del estado". En este último punto no hace señalamiento explícito a dependencias nacionales, lo cual nos hace suponer en la posibilidad de establecer enlaces de

				carácter internacional.
Coahuila	Dirección de Asuntos Internacionales	Despacho del Gobernador	<ul style="list-style-type: none"> a) Establecer, promover, coordinar y asegurar incorporar prioridades del gobierno en el ámbito internacional b) Colaborar con instituciones y dependencias públicas de los distintos órdenes de gobierno c) Promover la figura de los hermanamientos 	<p>*El Titular de la Dirección de Asuntos Internacionales es el Ing. Jaime Bueno Zertuche</p> <p>*La Oficina Ejecutiva del Ejecutivo Estatal planea, programa y coordina las relaciones públicas, imagen del gobernador y actividades como giras y eventos realizados por él. En este sentido suponemos que esta dependencia se encarga también de organizar las giras internacionales que realiza el gobernador de Coahuila.</p>
	Oficina Estatal de Atención a Coahuilenses en el Exterior (OEACE)	Secretaría de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> a) Promover tradiciones mexicanas y apoyar a coahuilenses en el exterior b) Promover la comunicación, apoyar integración de clubes de coahuilenses en el exterior c) Promover, a través de los clubes las inversiones en el estado para el desarrollo d) Canalizar proyectos de inversión y donaciones 	
Colima	No tiene			No se logró acceder a la Secretaría General de gobierno en la página web del gobierno estatal. Siendo ésta una de las dependencias principales de las que dependen las oficinas de asuntos internacionales.
Chiapas	Coordinación General de Relaciones Internacionales	Oficina del Gobernador	<ul style="list-style-type: none"> a) Impulsar las relaciones internacionales e inserción internacional de Chiapas b) Impulsar convenios y acuerdos internacionales en los que participe Chiapas c) Fomentar la proyección internacional del estado d) Permitir el acercamiento con otras entidades gubernamentales extranjeras y con organismos no gubernamentales 	<p>El titular de la Coordinación es el Lic. Juan Carlos Cal y Mayor.</p> <p>El gobierno cuenta con una Secretaría para el Desarrollo de la Frontera sur y Enlace para la Cooperación Internacional y con una Coordinación de giras a cargo del Ing. Schubert Alberto García</p>
Chihuahua	Departamento de Comercio Exterior	Dirección de Comercio	Asesorar y orientar a empresas para exportar sus productos a través de la participación en ferias y eventos internacionales	<p>La titular del departamento es la Lic. Gabriela Valles Moreno gavalles@chihuahua.gob.mx</p> <p>Es la única dependencia (hasta ahora) del gobierno estatal encargada de asesorar en materia de vinculación internacional</p>
Distrito Federal	Coordinación General de Relaciones Internacionales	Jefe de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> a) Dirigir la agenda internacional del Distrito Federal b) Fomentar la vinculación y comunicación con los distintos niveles de gobierno c) Someter a la aprobación del Jefe de gobierno del D.F. proyectos o actividades que propongan las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal d) Coordinar, dar seguimiento y 	<p>Su titular es la Lic. Francesca Ramos morganframos@jefatura.df.gob.mx</p> <p>Existe una estructura interna que establece prioridades para el Distrito Federal en su vinculación internacional, ya que cuenta con áreas específicas para América, Europa y Oceanía, Asia y África e incluso un área de Protocolo Diplomático</p>

			evaluar la ejecución de las acciones internacionales del Distrito Federal	
Durango	Dirección de Asuntos Internacionales	No disponible	No disponible	La Directora de esta dependencia es la Lic. Myrna Alarcón Almodovar asuntos.internacionales.dgo@gmail.com
Estado de México	Coordinación de Asuntos Internacionales del Estado de México	Oficina del Gobernador	<p>a) Coordinar proyectos y programas de cooperación técnica, científica, educativa y cultural con las diferentes agencias y organismos internacionales acreditados en México y en el exterior</p> <p>b) Fortalecer las relaciones internacionales del estado en el exterior</p> <p>c) Promover programas de apoyo permanente para migrantes y desarrollo de proyectos productivos y sociales</p> <p>d) Conducir las relaciones internacionales del estado</p>	<p>El titular de la dependencia es el Dr. Arnulfo Valdivia Machuca</p> <p>A la Coordinación se le atribuye la temática migratoria, cooperación internacional, promoción económica internacional y la política internacional</p> <p>La Coordinación trabaja con la Secretaría de Desarrollo Económico Estatal para promover la inversión extranjera y promover el comercio exterior de los productos estatales.</p>
Guanajuato	Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior	Órgano descentralizado	<p>a) Fomentar el comercio exterior e inversión extranjera al estado</p> <p>b) Proporcionar asesoría, información, innovación y logística relacionada con el comercio exterior</p> <p>c) Promover productos guanajuatenses en el extranjero</p>	<p>El titular de la Coordinadora de Fomento al comercio exterior de Guanajuato es el Lic. Francisco Montellano Rueda fmontellanor@guanajuato.gob.mx</p> <p>La Secretaría Particular del Poder Ejecutivo se encarga de "organizar, coordinar, apoyar y dar seguimiento a las actividades que integran la agenda del gobernador, optimizando su tiempo y recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades que tiene como titular del Poder Ejecutivo ante la sociedad, los tres órdenes de gobierno y en el ÁMBITO INTERNACIONAL"</p>
Guerrero	Centro PYMEXPORTA Guerrero	Secretaría de Desarrollo Económico	<p>a) Proporciona capacitación y consultoría especializada, relacionada con el comercio exterior</p> <p>b) Promociona mercados nacionales e internacionales para la comercialización de productos guerrerenses</p>	<p>La directora general de este centro es la Lic. Teodora Ramírez Vega.</p> <p>Dentro de su estructura cuenta con un Programa de Desarrollo Comercial de Productos y Promoción de Empresas en Ferias y Eventos Nacionales e Internacionales.</p>
Hidalgo	Corporación Internacional de Hidalgo (COINHI)	Organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Económico Estatal	<p>a) Promover inversión estatal y extranjera</p> <p>b) Fomentar al sector exportador del estado "cultura exportadora"</p> <p>c) Difundir ventajas competitivas del estado a nivel internacional</p> <p>d) Cooperación internacional</p>	

Jalisco	Dirección de Asuntos Internacionales	Despacho del Gobernador	<ul style="list-style-type: none"> a) Desarrollar, coordinar y enriquecer las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación internacional entre Jalisco y el exterior b) Crear mecanismos que fortalezcan la presencia del estado en el exterior c) Proteger a jaliscienses en el exterior 	Cuenta con una estructura conformada por una Coordinación General de Asuntos Internacionales, que a su vez cuenta con una coordinación de Cooperación Internacional Descentralizada, con una Coordinación General de Hermanamientos y una oficina de Protección al Jalisciense en el Exterior.
Michoacán	Secretaría del Migrante	Gobernador	<ul style="list-style-type: none"> a) Instrumentar y promover políticas de atención a migrantes michoacanos y sus familias b) Proteger sus derechos y prerrogativas reconocidas por los organismos internacionales c) Asesorar a municipios, dependencias y entidades públicas d) Celebrar convenios y acuerdos de colaboración e) Promover, ejecutar y apoyar proyectos de inversión y generación de empleos f) Promover educación cívica de connacionales en el extranjero y consolidar los vínculos del estado con los michoacanos en el exterior g) Promover la celebración de convenios y acuerdos de colaboración con las federaciones, estados y municipios, organismos e instituciones financieras, organismos internacionales y autoridades extranjeras para el mejoramiento de las condiciones de vida y desarrollo integral de los migrantes michoacanos, sus familias y comunidades de origen en PLENO RESPETO A LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (LOAPM, ART. 37, FRACCIÓN XV) 	<p>Su titular es la Lic. Zaira Eréndira Mandujano Fernández</p> <p>La Secretaría del Migrante cuenta con una estructura institucional conformada por asesores, coordinaciones de proyectos, asesoría, asuntos jurídicos, promoción cultural y principalmente con áreas de enlace en California, Tijuana, Texas y Chicago.</p> <p>El gobernador cuenta con un asesor para asuntos internacionales (Mtro. Carlos Heredia Zubiera)</p> <p>La Secretaría de Desarrollo Económico tiene atribuciones para fomentar programas y actividades a nivel nacional e internacional para promover la atracción de inversiones nacionales y extranjeras. Cuenta con un programa denominado <i>Cexporta Michoacán</i> que es el centro empresarial de exportaciones del estado</p>
Morelos	Dirección General de Atención a Migrantes y Grupos Especiales	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	<ul style="list-style-type: none"> a) Apoyar, proteger y asesorar a los migrantes y sus familias b) Impulsar programas y proyectos que contribuyan al desarrollo de los migrantes, indígenas, personas con capacidades diferentes, adultos mayores, etcétera. c) Apoyar y proteger a los migrantes morelenses para que sus necesidades y derechos sean atendidos dentro y fuera del país d) Impulsar proyectos que contribuyan al desarrollo de los migrantes, sus familias y comunidades de origen, en colaboración con instancias 	<p>La Secretaría de Gobierno cuenta con una Subsecretaría de Asuntos Jurídicos la cual tiene a su vez una Dirección general de vinculación y enlace interinstitucional, no obstante, no destaca sus funciones ni es explícita sobre el contexto internacional.</p> <p>El gobierno estatal cuenta con una dirección de Representación del Poder Ejecutivo del estado de Morelos cuyo objetivo es representar al gobernador ante instancias federales, estatales e</p>

			públicas y privadas, nacionales e internacionales	INTERNACIONALES, promoviendo enlaces en materias económicas, políticas, sociales y culturales que beneficien al estado, su titular es el Ing. José Raúl Hernández Ávila.
Nayarit	No tiene			No se encontró alguna dependencia de gobierno que esté encargada de vincular al estado de Nayarit internacionalmente.
Nuevo León	Unidad de Asuntos Internacionales	Dependencias Auxiliares de gobierno	<p>a) Coordinar, mantener y ampliar las relaciones de carácter internacional del gobierno estatal con apoyo a pautas del Plan Estatal de Desarrollo y con RESPETO A DISPOSICIONES GENERALES NACIONALES EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA EXTERIOR</p> <p>b) 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>c) Promover acercamiento con Organismos Internacionales, Universidades, empresas y organizaciones no gubernamentales para intercambio estudiantil, convenciones y encuentros empresariales</p>	<p>La Unidad de Asuntos Internacionales tiene un Reglamento Interior de agosto de 2007, estructuralmente cuenta con una Coordinación de Gestión y seguimiento, sin embargo no se señalan las funciones y atribuciones de esta área.</p> <p>El gobierno estatal cuenta con un Centro de Atención a Migrantes del estado de Nuevo León.</p>
Oaxaca	Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante	Organismo público descentralizado	<p>a) Asesorar y orientar a migrantes oaxaqueños y sus familias</p> <p>b) Aplicar programas de asistencia y desarrollo social en beneficio de sus comunidades preservando valores e identidad cultural</p> <p>c) Procurar la atención de la población y las comunidades migrantes oaxaqueños en Derechos Humanos y Protección Jurídica</p> <p>d) Celebrar actos jurídicos encaminados directa o indirectamente al cumplimiento de sus fines</p>	El Instituto cuenta con un Departamento de Apoyo Administrativo y Jurídico a migrantes, el cual brinda apoyo a detenidos, localización de personas, traslados de cadáveres, repatriaciones, etcétera.
Puebla	Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano	Órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación	<p>a) Puede tener representaciones del estado y en el extranjero. Su domicilio es la capital del estado</p> <p>b) Brinda atención a ciudadanos poblanos y sus familias en el extranjero y en sus lugares de origen, conforme a los principios de política exterior de México</p> <p>c) Mantener y mejorar los vínculos del estado con residentes poblanos en el extranjero</p>	<p>Por ser un órgano desconcentrado, la Comisión cuenta con autonomía de gestión</p> <p>El Congreso estatal cuenta con una Comisión de Migración y Asuntos Internacionales</p> <p>El H. Ayuntamiento de Puebla</p>

			<p>mediante programas permanentes de interés común</p> <p>d) Coordinar, canalizar e instrumenta programas interinstitucionales elaborados para proteger y atender a migrantes</p> <p>e) Estimular la inversión al estado</p> <p>f) Buscar una estrecha relación con la Secretaría de Relaciones Exteriores para vincularse al Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero</p>	<p>tiene una oficina de vinculación internacional y hermanamientos realizados por este municipio. Su titular es el Lic. Carlos Veana Zetina.</p>
Querétaro	No tiene (a nivel estatal)			<p>A pesar de que a nivel estatal no se cuenta aún con una oficina dedicada a los asuntos internacionales del estado, Sin embargo, existen unidades encargadas de la vinculación internacional a nivel municipal, tal es el caso de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ayuntamiento de Querétaro.</p>
Quintara Roo	No tiene			
San Luis Potosí	<p>Dirección de Enlace Internacional</p> <p>Instituto de atención a migrantes del estado de san Luis Potosí</p>	Despacho del Gobernador	<p>No se encontró información de la Dirección de Enlace Internacional en el portal electrónico del estado.</p> <p>El Instituto de atención a migrantes de San Luis Potosí es un organismo público descentralizado dependiente del Poder Ejecutivo. Entre sus funciones encontramos:</p> <p>a) Proponer al Ejecutivo el diseño de la política migratoria estatal</p> <p>b) Diseñar políticas que protejan a los migrantes</p> <p>c) Trabajar conjuntamente con los municipios</p> <p>d) Ser el órgano de apoyo y enlace entre las familias y los migrantes</p> <p>e) Mantener vínculos con los grupos de potosinos en el extranjero para beneficiar a las comunidades de origen</p> <p>f) Asesorar a las familias en el uso de las remesas</p>	<p>En el municipio del H. Ayuntamiento de Ciudad Valles existe una Dirección de Relaciones Internacionales</p>
Sinaloa	No tiene			
Sonora	No tiene			<p>La Secretaría de Gobierno tiene facultades y obligaciones en materia de política interna y externa, no obstante, en los lineamientos que señala, ninguno hace referencia al ámbito internacional, por lo que el ámbito externo puede referirse a aquellas acciones realizadas fuera de la</p>

				jurisdicción estatal.
Tabasco	No tiene			La Oficina de Representación de Tabasco en el Distrito Federal busca representar al gobierno estatal ante las diversas instituciones públicas de los gobiernos estatales y del federal, así como del servicio diplomático internacional para la gestión y seguimiento de asuntos relacionados con intereses del estado. Su titular es el Lic. Luis Alfredo Pérez Arce luisperez@tabasco.gob.mx
Tamaulipas	No tiene			Dentro de la Secretaría Particular del Gobernador se encuentra una Dirección de Giras y Eventos y dentro de ésta un Departamento de Giras de Trabajo, no obstante no hace referencia a sus funciones ni tampoco hace mención sobre las giras internacionales ni otro tipo de vinculación externa del gobierno estatal.
Tlaxcala	Oficina de Atención a Tlaxcaltecas en el Extranjero	Despacho Ejecutivo del	Brinda apoyo y atención a migrantes	
Veracruz	Oficina de Asuntos Internacionales	Depende del Gobernador	<ul style="list-style-type: none"> a) Diseñar e implementar líneas estratégicas de acción para una mejor proyección y atención de los intereses estatales en el ámbito estatal b) Impulsar las relaciones internacionales del gobierno del estado, promover su acercamiento con organismos internacionales, estados, instituciones públicas y privadas y regiones del mundo, la firma de acuerdos y convenios interinstitucionales c) Coordinar la Agenda de Vinculación del gobernador con órganos gubernamentales extranjeros, Organismos Internacionales, etcétera. d) Dar seguimiento a la actividad internacional del estado, llevar el registro de acuerdos interinstitucionales celebrados con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales e) Apoyar y asesorar a los gobiernos municipales e impulsarlos a consolidar los 	Su domicilio se encuentra en la Ciudad de México

			hermanamientos f) Coordinar sus acciones con la Dirección General de Atención a Migrantes	
Yucatán	Oficina de Asuntos Internacionales de Yucatán	Órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> a) Diseñar programas, proyectos y acciones encaminadas a promover la asistencia técnica, gestión de recursos, transferencia de tecnología, intercambio de experiencias, desarrollo institucional mediante mecanismos de cooperación internacional descentralizada b) Proponer al gobernador las políticas, programas ya acciones en materia internacional, así como mecanismos de cooperación internacional descentralizada c) Servir de vínculo entre el Poder Ejecutivo, embajadas y consulados acreditados ante el gobierno federal y ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la consolidación de acciones internacionales que beneficien a la entidad d) Desarrollar programas de atención a migrantes yucatecos 	<p>Esta oficina es la más reciente a nivel nacional, fue creada el 21 de abril de 2009.</p> <p>Se encarga también de generar estrategias de vinculación internacional y propiciar el acercamiento internacional al Poder Ejecutivo</p>
Zacatecas	Instituto Estatal de Migración	Órgano Administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> a) Brindar apoyo y asesoría a los migrantes zacatecanos y a sus familias b) Realizar reuniones de trabajo con las federaciones c) Realizar visitas de protocolo nacionales e internacionales d) Promover exportación de productos zacatecanos e) Desarrollar convenios de salud con los gobiernos locales y estatales de Estados Unidos f) Tramitar ante autoridades de Estados Unidos pensiones alimentarias 	Una de las funciones de la Secretaría Particular del Gobernador es diseñar, coordinar y dar seguimiento a la agenda y calendario de giras y asistencia a eventos públicos nacionales y extranjeros de la gobernadora.

Cuadro 4.- Elaboración propia con base en los parámetros dados por Rafael Velázquez en “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas” en *Revista de Relaciones Internacionales*, UNAM-FCPyS, núm. 96, septiembre-diciembre, México 2006. Y complementada con la consulta de los portales electrónicos de los estados.

El cuadro presentado anteriormente muestra la proliferación de oficinas creadas dentro de las administraciones estatales en los últimos años. Se observa que básicamente están dirigidas a: 1) fomentar el comercio exterior de los estados (tal es el caso de estados como Chihuahua, Guanajuato, Guerrero e Hidalgo); 2) proteger a los migrantes en el extranjero (como Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Zacatecas); y 3) consolidar los lazos y la presencia internacional de los gobiernos estatales a través de oficinas dedicadas exclusivamente a atender los asuntos internacionales (Baja California, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán).

El resto de los estados, al parecer, no cuenta con alguna dependencia encargada de la vinculación internacional de la administración estatal (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas) no obstante se puede observar que a pesar de no tener una oficina propia dedicada a consolidar, crear y administrar los lazos internacionales desde la gubernatura estatal, algunos municipios de estas entidades federativas sí cuentan con este tipo de oficinas. Tal es el caso del H. Ayuntamiento de Querétaro con su Unidad de Asuntos Internacionales, el Ayuntamiento de Puebla dentro del cual se encuentra un área dedicada a la Vinculación Internacional y Hermanamientos y el H. Ayuntamiento del municipio de Ciudad Valles –San Luis Potosí— con su Dirección de Relaciones Internacionales.

Otra de las diferencias que se observa es que algunas dependen directamente del despacho del gobernador es decir, que son parte de la administración centralizada¹⁹⁰ (tal es el caso del estado de Baja California, Coahuila, Chiapas, D.F., Estado de México, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán), mientras que en otras entidades federativas las dependencias gubernamentales se caracterizan por ser parte de la administración pública paraestatal o descentralizada (Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca y Puebla).

En estados como Yucatán y Zacatecas, las oficinas dedicadas a atender asuntos internacionales se caracterizan por ser órganos desconcentrados de la Secretaría General de gobierno, es decir, cuentan con autonomía técnica y funcional,

¹⁹⁰ Según la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conforman la administración pública centralizada, y la administración paraestatal está compuesta por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

sin embargo se encuentran subordinados al gobierno del estado y únicamente están facultados para ejercer acciones de su competencia¹⁹¹.

Entidades federativas como Chihuahua, el Estado de México, Puebla y Oaxaca han mantenido oficinas de representación en el exterior, este mecanismo de vinculación permite una estrecha relación con aquellas naciones y gobiernos subnacionales de manera más directa que las oficinas mencionadas anteriormente sin embargo están dirigidas a asuntos muy específicos.

El gobierno de Chihuahua en manos del gobernador actual José Reyes Baeza creó en 2007 una oficina de representación en China, acción que convirtió al estado en el primero en establecer una oficina de este tipo en la capital de dicho país. Su objetivo fue la consolidación de la relación entre aquella nación y el estado, no obstante sus objetivos estaban dirigidos a fomentar la cooperación y alianza con los empresarios asiáticos, así como las universidades con el objeto de fomentar la inversión china en el estado y facilitar el intercambio cultural y educativo entre los estudiantes.

Sin embargo, el periódico *Biznews North Mexico*, publicó el 23 de noviembre de 2009 el cierre de dicha oficina por causas de restricciones presupuestarias a la misma además de “considerar que ya cumplió con el objetivo de fortalecer los vínculos con esa nación (...) entre sus logros está la atracción del grupo taiwanés Foxconn por \$190 millones de dólares en Ciudad Juárez, y de \$600 millones de dólares más de Grupo Minero Jinchian en el municipio de Bahuerachi”¹⁹².

Las oficinas de representación en el exterior no sólo facilitan la atracción de inversión extranjera, sino también el intercambio cultural y educativo como en el caso de Oaxaca y su Casa de Cultura en París, otras oficinas buscan la protección de los migrantes como lo ha hecho el estado poblano a través de sus oficinas de representación establecidas en aquellos lugares receptores de migrantes originarios

¹⁹¹ En otras entidades federativas como Guerrero y Morelos se observa que las acciones exteriores son sólo una pequeña parte de la estructura estatal institucional como lo son la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y la Secretaría de Desarrollo Económico respectivamente, lo cual limita los vínculos establecidos por estos estados ya que sus acciones son muy específicas porque están dirigidas a cumplir con los objetivos establecidos por cada institución.

¹⁹² Véase: BIZNEWS North México, Chihuahua, disponible en línea: http://www.biznews.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=786&Itemid=415, abril 2010.

del estado, para ello se ha valido de las *Casas Puebla* situadas en Houston, Los Ángeles, Nueva Jersey y Nueva York¹⁹³.

Cabe destacar que no todas las entidades federativas cuentan con oficinas de representación en el exterior, lo cual responde principalmente –al igual que en la apertura de oficinas en los estados y municipios— a la falta de recursos económicos para su sostén y también a la falta de personal capacitado y especializado en asuntos internacionales que faciliten la negociación e instrumentación de vínculos que beneficien al interior de los estados ya que a pesar de que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) se han encargado de capacitar a funcionarios estatales y municipales para facilitar la incorporación de sus administraciones en la esfera internacional, hoy en día no se cuenta con suficientes especialistas en esta temática que apoyen a los gobiernos subnacionales y locales desde que deciden establecer vínculos internacionales de cualquier tipo hasta la realización de una evaluación, un control y principalmente un seguimiento de dichos vínculos.

La carencia de recursos económicos y de personal especializado en la internacionalización de los gobiernos estatales y locales no ha sido un impedimento para que las administraciones subnacionales limiten su actuar internacional ya que los gobiernos estatales recurren a una práctica que se ha incrementado al grado de ser criticada por la opinión pública, nos referimos a las giras y visitas internacionales realizadas por los representantes del poder ejecutivo estatal, quienes ven en esta vía la posibilidad de mantener activa su presencia internacional y cuyos resultados pueden ir desde una charla con otros funcionarios en el exterior, hasta la instrumentación, negociación y firma de acuerdos con sus homólogos, con otras naciones e incluso con organismos internacionales o también el acompañamiento al presidente de la República en algunas de sus giras internacionales.

Todo ello se realiza con fines que ya se han señalado en esta investigación (atracción de inversión extranjera, intercambio cultural y educativo, fomentar el comercio exterior de productos propios de las entidades federativas, establecer y firmar acuerdos de cooperación con sus homólogos en el exterior y proteger a sus comunidades migrantes en el extranjero).

¹⁹³ Con el objeto de proteger a sus migrantes, los gobiernos estatales han recurrido a este tipo de “casas”, por lo que su proliferación ha ido en aumento, y cuentan con estructuras que atienden distintas necesidades de los migrantes en las que interviene el gobierno estatal. En el siguiente capítulo analizaremos las estructuras de las casas que han sido creadas por el gobierno del estado de Guanajuato.

La realización de giras internacionales por parte de los gobernadores acompañando al Presidente de la República¹⁹⁴ o de manera independiente, demuestra el interés de las administraciones estatales por los asuntos internacionales sin importar si cuentan o no con estructuras más consolidadas como lo son las oficinas de asuntos internacionales al interior de su estructura política o en el extranjero. En este sentido las giras al exterior han sido uno de los medios más recurrentes por los gobernadores, situación que ha llevado a algunas legislaturas estatales como la del gobierno del estado de México a reconocer jurídicamente en su Constitución estatal los viajes realizados por el gobernador y también a limitarlos por el Congreso estatal que obliga al ejecutivo a informar a la legislatura local con anticipación sus salidas al extranjero¹⁹⁵.

Mientras algunos titulares de los poderes ejecutivos ven en las giras internacionales la mejor vía para sostener una presencia internacional, otros prefieren realizar recepciones de funcionarios internacionales o incluso facilitan en el estado la logística para ser sede de eventos internacionales y negociaciones internacionales en las que la presencia del gobernador se vuelve fundamental, aunque generalmente no es activa por el hecho de que éstos no tienen la facultad para participar en la formulación de la política exterior nacional.

A pesar de ello, lo cierto es que las visitas de funcionarios y empresarios extranjeros en los estados permiten la formación de lazos entre éstos y las administraciones estatales, sin embargo en no pocas ocasiones la ciudadanía ha sido

¹⁹⁴ Como ejemplo de esto podemos señalar que en octubre de 2009 el Presidente de la República Felipe Calderón realizó una gira en Guatemala con el objeto de inaugurar el *Proyecto Mesoamericano (antes Plan Puebla-Panamá)*, a este evento asistieron también los gobernadores de Campeche (Fernando Ortega Bernés), de Chiapas (Juan Sabines), Quintana Roo (Félix González Canto) y Tabasco (Andrés Granier Melo). En esta gira los gobernadores siempre estuvieron a lado del Presidente y colaboraron en la inauguración de dicho proyecto, no obstante la ubicación geográfica que permite lazos naturales entre las entidades federativas del sur del país y Guatemala han propiciado la ejecución de medidas internacionales de entre las cuales destaca el activismo realizado por el gobernador de Chiapas. Para los otros gobernadores el acompañamiento al presidente representa una forma de hacerse ver a nivel internacional e incluso puede considerarse como el inicio de la actividad paradiplomática de estos estados, recordemos que ninguno de ellos cuenta con una dependencia gubernamental dedicada a los asuntos internacionales estatales sin embargo la experiencia del evento y su reconocimiento por parte del gobierno guatemalteco abren la posibilidad del inicio del activismo internacional de estas entidades. Sobre la visita mencionada, consúltese: "Campeche y Guatemala, histórica tradición de ayuda", en *La Revista Peninsular*, edición 1070, consultada en línea: http://www.larevista.com.mx/index.php?id_notas=6903, abril 2010.

¹⁹⁵ El caso del estado de México es muy representativo de esta proliferación de viajes al extranjero del gobernador estatal, basta señalar que con las constantes giras realizadas por el gobernador Arturo Montiel durante su mandato de 1999 a 2005 permitió posicionar al estado como uno de los más activos en los asuntos internacionales. No obstante y a pesar de contar con la mayoría partidista en el congreso local a la llegada de su sucesor (Enrique Peña Nieto), la legislatura estatal acordó regular estos viajes solicitando al gobernador y reconociéndole constitucionalmente esta facultad, le notifique con quince días de anticipación.

testigo de reuniones realizadas de manera directa entre los gobiernos estatales y delegaciones extranjeras, el estado de México, Chiapas, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo y el Distrito Federal se han caracterizado por recibir delegaciones extranjeras.

Las reuniones con los homólogos en el exterior son otro mecanismo de vinculación internacional, éstas buscan beneficiar a las partes a través de la cooperación e incluso pueden consolidarse con acuerdos reconocidos jurídicamente que formalizan las acciones de ambas partes y se pueden dar entre gobiernos homólogos (Sonora-Arizona), entre un gobierno subnacional y una nación (Estado de México-Israel), o bien con algún organismo internacional (Chiapas- ONU)¹⁹⁶.

No obstante las reuniones con estas delegaciones se pueden ver afectadas cuando existen alrededor una serie de circunstancias que afectan las negociaciones realizadas con los homólogos de las entidades federativas en el extranjero, tal es el caso de la promulgación de la *Ley Arizona* o *Ley SB 1070* que criminaliza a los migrantes y faculta a las autoridades locales a detener a los inmigrantes por sus condiciones físicas y jurídicas.

En este contexto en junio de 2010 se realizaría la reunión 51 entre ambos gobiernos, misma que fue suspendida por el gobernador del estado de Sonora Guillermo Padrés Elías como una protesta ante esta ley antiinmigrante. Es menester destacar que la suspensión no significa, de ninguna manera, la suspensión de relaciones entre ambos estados fronterizos ya que desde siempre han mantenido lazos y colaborado en distintos rubros que los benefician, sin embargo esta situación no sólo ha afectado las relaciones entre los gobiernos subnacionales, sino también a

¹⁹⁶ Por mencionar algunos ejemplos sobre los distintos tipos de negociaciones realizados por distintos órdenes de gobierno internacionales encontramos que cada año gobernadores de Sonora y Arizona se reúnen con el objetivo de discutir la situación de su zona fronteriza, en estas reuniones son abordados principalmente temas económicos, financieros, y migratorios. Por otra parte, las negociaciones se pueden realizar entre una entidad federativa y una nación, tal es el caso de las negociaciones de la reunión entre el gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto surgidas de su visita a Israel en febrero de 2010 en la que no únicamente se reunió con empresarios israelíes, sino también con el Ministro de Relaciones Exteriores de dicho país. Por su parte, Chiapas es uno de los estados con mayor activismo internacional en organismos internacionales como la ONU, este activismo tiene su fundamento jurídico en la Constitución estatal en la que se señala la importancia de cumplir con los objetivos del milenio establecidos por la institución internacional, esto ha permitido la creación de una agenda denominada "Agenda Chiapas-ONU" que busca consolidar sus lazos y trabajar conjuntamente para el logro de sus objetivos. En cada caso véase: GOBIERNO DE SONORA, *Comisión Sonora-Arizona. Lazo firme que une fronteras,* disponible en línea: http://www.csa.gob.mx/index.php?option=com_content&task=category§ionid=8&id=42&Itemid=58, abril 2010. TOLUCA NOTICIAS, *Peña Nieto en Israel,* miércoles 3 de febrero, disponible en línea: <http://www.tolucanoticias.com/2010/02/pena-nieto-en-israel.html>, abril 2010 y GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, *Agenda Chiapas-ONU,* disponible en línea: <http://www.agendaonu.chiapas.gob.mx/pndu/>, abril 2010.

nivel federal el gobierno estadounidense y el gobierno de México han manifestado su descontento por dicha ley.

La participación de los gobiernos estatales en conferencias y foros nacionales como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), a través de su comisión dedicada a asuntos migratorios, el Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales realizado y promovido anualmente por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, e internacionales como los Foros Internacionales de Gobiernos Locales y las asociaciones internacionales de gobiernos locales o bien las asociaciones de carácter regional en donde participan dichos gobiernos, son algunos ejemplos de instancias internacionales en las que se reúnen representantes de los gobiernos subnacionales y municipales sin intermediarios de distintas partes del mundo que se han convertido en un medio que promueve y facilita la inserción internacional de las entidades federativas.

La importancia de estos foros radica en que permiten la discusión de temas sobre asuntos comunes para las localidades además de que abren la posibilidad de establecer relaciones entre distintos gobiernos con intereses similares o coincidentes e incluso a través de ellos se pueden sentar las bases para posteriormente establecer acuerdos y una relación jurídicamente establecida por las partes que consolide y formalice las acciones que realizarán conjuntamente.

A excepción de la participación de las entidades federativas en conferencias nacionales e internacionales, los demás mecanismos anteriormente mencionados se caracterizan por ser realizados de manera unilateral, sin embargo ésta también se puede hacer multilateral como lo ha demostrado la CONAGO, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos los Foros Internacionales de Gobiernos locales y asociaciones internacionales de gobiernos locales y bilateral a través de los acuerdos interinstitucionales que fomentan otro novedoso y ambicioso mecanismo, no sólo de vinculación internacional de las entidades federativas sino de medidas y objetivos claros basados en necesidades y proyectos que son instrumentados junto con sus homólogos en el extranjero, nos referimos a la cooperación internacional entre los gobiernos subnacionales y locales denominada *cooperación oficial descentralizada local*.

Este concepto fue introducido y promovido por la Unión Europea (UE) e incluso ha sido reconocido por la comunidad mundial –incluido México— para hacer

referencia a aquellas acciones realizadas en conjunto por los gobiernos no centrales basadas en la cooperación de las partes y sustentada con acuerdos denominados interinstitucionales que han favorecido la figura jurídica de los hermanamientos como el instrumento¹⁹⁷ más recurrente por los gobiernos subnacionales que buscan el desarrollo local “con el fin de eficientar la prestación de servicios, obtener cofinanciamientos para la ejecución de proyectos, el intercambio de experiencias, la implementación de esquemas de profesionalización de servidores públicos locales, entre otras acciones”¹⁹⁸.

La cooperación oficial descentralizada local al igual que los otros instrumentos de vinculación internacional de los gobiernos subnacionales y locales se ha convertido en un mecanismo en el que existe una participación activa constante por parte de los gobiernos estatales y municipales, sin embargo, a diferencia de los otros mecanismos, en la cooperación oficial descentralizada local existe un interés mutuo de las partes, “se trata de una asociación en donde los beneficios son de doble vía y que van más allá de un simple proyecto. Ésta da lugar a la construcción de una relación estratégica que abre numerosas opciones de asociación que pueden ir desde acuerdos comerciales, créditos, negocios, inversiones e influencias cultural, hasta la consolidación de intereses geoestratégicos”¹⁹⁹ y una asistencia técnica con objetivos claros que buscan instrumentar y consolidar las acciones cooperativas de los gobiernos no centrales.

Es menester destacar que la cooperación oficial descentralizada local al igual que los demás mecanismos no tiene el objetivo de violar y/o afectar la política exterior o cuestionarla sino que es realizada dentro de las capacidades y facultades dadas a los gobiernos no centrales por el gobierno central. Por ello los acuerdos que sean resultado de este mecanismo en todos los casos están dirigidos a ocuparse de asuntos de la *baja política* o *low politics* (derechos humanos, medio ambiente, migración, turismo, entre otros) mas no están facultados para contraer acuerdos cuyo objetivo sea poner en riesgo la seguridad y soberanía nacionales.

¹⁹⁷ La ONU reconoció en 1961 a través de la *Resolución 2861 (XXVI)* al hermanamiento como un medio de cooperación internacional. En el capítulo primero de esta investigación fue citada dicha resolución o véase la misma en: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/26/ares26.htm>, abril 2009.

¹⁹⁸ LOZANO, Corazón Raquel, *Cooperación oficial descentralizada local...*, op.cit., p.51.

¹⁹⁹ DÍAZ, Leonardo, *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Editorial Catarata, Madrid, España, 2008, p. 20.

En este sentido, la cooperación oficial descentralizada local es un elemento más dentro de la paradiplomacia que incluso podría ser considerado el de mayor importancia por el hecho de que a través de la voluntad de los gobiernos subnacionales se contraen acuerdos con derechos y responsabilidades que buscan el desarrollo local de las partes.

No obstante, en esta investigación no se busca comparar ni mucho menos favorecer algún instrumento de vinculación internacional debido a que su utilización varía de acuerdo a intereses, necesidades y principalmente capacidades de los gobiernos no centrales, ya que la instrumentación de acuerdos sin una estructura institucional al interior de las administraciones subnacionales, la carencia de recursos para mantener una presencia activa en la esfera internacional así como la falta de personal capacitado y especializado en la internacionalización de los gobiernos subnacionales y la falta de seguimiento y evaluación a las acciones internacionales de los gobiernos centrales, vulneran todos y cada uno de los mecanismos aquí señalados.

En México la cooperación descentralizada ha sido reconocida por el gobierno federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), así también por todos y cada uno de los estados e incluso los municipios. Este mecanismo de vinculación está siendo utilizado para consolidar la cooperación a través de la figura jurídica de los hermanamientos, definidos según Juan Carlos Luna y Humberto Ballesteros como un instrumento técnico-político que permite la relación entre entidades locales de distintas naciones que buscan exponer sus vínculos y capacidades a nivel internacional y –como señala la Asamblea General de Naciones Unidas en la resolución 3861 de 1971— que pone en contacto entre los países, no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras.

En México la figura de los hermanamientos es reconocida por la *Ley de Celebración de Tratados de 1992*, específicamente por otra figura jurídica denominada *acuerdo interinstitucional* definido en el artículo 2 de dicha ley como *el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia y organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado.*

Es menester destacar que estos acuerdos únicamente se realizan dentro de las capacidades y atribuciones que se otorgan a las entidades federativas, municipios y demás dependencias gubernamentales. El incremento de este tipo de acuerdos se ha debido en gran medida porque son suscritos por las partes sin la aprobación del Congreso pero con la “posibilidad”²⁰⁰ de informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) sobre aquellos acuerdos suscritos.

Los hermanamientos han representado para los gobiernos estatales la manera más recurrente utilizada para vincularse con sus homólogos en el extranjero, con otras naciones o con otras dependencias gubernamentales en el exterior, ya que éstos no son un mecanismo relativamente nuevo como los demás sino que se han desarrollado de manera tradicional y han respondido a distintas necesidades y objetivos de los gobiernos subnacionales. Es así que encontramos diversos tipos de hermanamientos que van desde el fortalecimiento de lazos culturales hasta el intercambio de tecnología y atracción de inversión a los estados²⁰¹.

La dinámica de la esfera internacional ha fomentado el incremento de los acuerdos de hermanamiento celebrados por los gobiernos subnacionales y locales mexicanos (véase un ejemplo de acuerdo de hermanamiento en el anexo 2). Esta situación llevó a Juan Carlos Luna y Humberto Ballesteros a realizar una investigación publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en junio de 2005 sobre la situación de dichos acuerdos en aquel entonces²⁰².

Dicho artículo señala tendencias básicas y características de los hermanamientos las cuales no han sufrido cambios relevantes ya que como se verá en el cuadro 2, los países de mayor interés para las entidades federativas continúan siendo Estados Unidos, Canadá, Cuba y España, los autores ya mencionados señalan que los estados que tienen un mayor activismo internacional a través de los hermanamientos y de la firma de otros acuerdos interinstitucionales de carácter internacional son Jalisco, Nuevo León y el Estado de México.

²⁰⁰ Hablamos de “posibilidad” de notificar a la Secretaría de Relaciones Exteriores porque a pesar de que la Ley de Celebración de tratados indica que es responsabilidad de los estados notificarle sobre la firma y suscripción de estos acuerdos, hasta ahora la Secretaría cuenta con un registro que ha intentado contener el mayor número de acuerdos realizados por los gobiernos estatales, sin embargo, no siempre las entidades federativas notifican a la Secretaría sobre dichos acuerdos por motivos de los cuales no tenemos conocimiento.

²⁰¹ Sobre los distintos tipos de hermanamientos, consúltese: LOZANO, Corazón Raquel, *Cooperación oficial descentralizada...*, *op.cit.*, pp. 68-70.

²⁰² Véase: LUNA, Juan Carlos y BALLESTEROS, Humberto, “Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 74, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, junio 2005.

En el cuadro también se observa que en materia de hermanamientos existe un mayor activismo de los gobiernos municipales que de las administraciones estatales y aunque no se señalan los objetivos de cada uno de los hermanamientos, en una revisión amplia de cada uno de ellos con base en el registro de dichos acuerdos de la página *web* de la Secretaría de Asuntos Internacionales se observó la diversidad de temáticas en la que son realizados tales como: comercio, inversiones, negocios, cultura, turismo, recursos humanos, educación, ciencia y tecnología, medio ambiente, administración pública local, desarrollo urbano, desarrollo social, seguridad pública, salud, cooperación industrial y agropecuaria, descentralización, empleo, agricultura, deporte, medicina tradicional y transporte.

Aunado a lo anterior es fundamental destacar que la vinculación internacional no siempre es realizada por el poder ejecutivo estatal directamente, sino que dentro de la figura de los acuerdos interinstitucionales, intervienen otras dependencias gubernamentales que se vinculan con sus homólogos en el exterior, tal es el caso de los acuerdos interinstitucionales realizados por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla con la Universidad de Moscú, o el acuerdo entre el estado de Campeche a través de la Secretaría de Salud estatal y el Ministerio de Salud de la provincia de Nueva Escocia, Canadá.

El cuadro presentado a continuación indica no sólo los países con los que se han vinculado las entidades federativas, sino también la intensidad de participación de éstas y el tipo de acuerdos (hermanamientos u otros) que se han realizado. Este cuadro fue realizado con base a los datos proporcionados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, es menester destacar que el problema al que nos enfrentamos con la recaudación de datos fue la actualización de los mismos, ya que en algunos casos, la Dirección General de Coordinación Política tiene los datos actualizados hasta los primeros meses del 2010, mientras que en otros los datos fueron modificados hasta noviembre del 2009.

Cuadro 5. Activismo internacional a través de los hermanamientos.

País	Hermanamientos ESTATALES/MUNICIPALES		Otros acuerdos ESTATALES/MUNICIPALES		Entidad federativa	Total
Argentina	2	3	2	1	D.F. (1) Guanajuato (2) Jalisco (1) Michoacán (1) Quintana Roo (2) Edo. México (1)	8
Australia	0	0	1	0	Hidalgo (1)	1
Bélgica	0	0	3	0	D.F. (1) Jalisco (2)	3
Belice	0	1	0	0	Quintana Roo (1)	1
Canadá	1	4	15	0	Campeche (3) D.F. (1) Jalisco (11) Nuevo León (5)	20
Chile	0	4	4	2	Chiapas y Tlaxcala (1) Edo. México (2) Jalisco (6) Querétaro (1)	10
China	1	3	13	1	Chihuahua (2) Edo. México (4) Hidalgo (3) Jalisco (7) Querétaro (1) Veracruz (1)	18
Colombia	0	2	0	1	Nuevo León (2) Puebla (1)	3
Corea del Norte	1	1	2	0	Puebla (2) Oaxaca (2)	4
Corea del Sur	3	4	5	0	Baja California (1) Colima (1) Edo. México (3) Jalisco (4) Oaxaca (1) Querétaro (2)	12
Costa Rica	0	4	3	1	D.F. (1) Edo. México (4) Jalisco (2) San Luis Potosí (1)	8
Cuba	0	27	11	3	Campeche (3) Edo. México (3) Guanajuato (5) Hidalgo (1) Jalisco (1) Michoacán (14) Morelos (1) Nayarit (1) Nuevo León (1) Oaxaca (2) Quintana Roo (4) San Luis Potosí (1) Tabasco (1) Veracruz (1) Zacatecas (1) Veracruz (1)	41
Ecuador	1	2	0	1	D.F. (1) Puebla (1)	4

					Veracruz (1) Edo. México (1)	
El Salvador	0	1	2	0	Jalisco (3)	3
Eslovenia	0	1	0	0	San Luis Potosí (1)	1
España	0	14	12	5	Campeche (1) D.F. (3) Edo. México (3) Jalisco (6) Puebla (3) Veracruz (1) Michoacán (3) Nuevo León (3) San Luis Potosí (1) Oaxaca (1) Chiapas (1) Guerrero (2) Chihuahua (1) Guanajuato (1) Hidalgo (1)	31
Estados Unidos	4	72	22	10	Aguascalientes (2) Baja California (6) Chihuahua (10) Coahuila (4) D.F. (1) Durango (1) Edo. México (2) Guanajuato (6) Guerrero (1) Hidalgo (4) Jalisco (28) Michoacán (3) Morelos (2) Nayarit (1) Nuevo León (14) Oaxaca (1) Puebla (2) Querétaro (4) San Luis Potosí (6) Tamaulipas (4) Veracruz (4) Yucatán (1) Zacatecas (1)	108
Filipinas	0	4	0	0	Jalisco (1) Morelos (1) Veracruz (1) Nuevo León (1)	4
Francia	1	0	2	2	D.F. (1) Jalisco (3) Tlaxcala (1)	5
Grecia	0	1	0	0	Puebla (1)	1
Guatemala	0	4	3	0	Jalisco (3) Edo. México (1) Michoacán (1) San Luis Potosí (1) Nuevo León (1)	7
Honduras	0	0	2	0	Jalisco (2)	2
Hungría	0	0	0	1	Jalisco (1)	1
Indonesia	0	1	0	0	Nuevo León (1)	1
Italia	0	1	1	0	Jalisco (2)	2
Japón	0	1	1	0	Edo. México (2)	2
Kenia	0	0	1	0	D.F. (1)	1
Nicaragua	0	0	1	0	Jalisco (1)	1
Perú	0	7	0	0	Aguascalientes (1) Edo. México (2)	7

					Jalisco (1) Puebla (2) Veracruz (1)	
Puerto Rico	0	1	0	0	Michoacán (1)	1
Reino Unido	0	2	1	0	Guanajuato (1) Hidalgo (2)	3
República Checa	0	0	0	1	Nuevo León (1)	1
República Dominicana	0	1	0	1	Tamaulipas (1) Edo. México (1)	2
Rumania	0	1	0	0	Nuevo León (1)	1
Rusia	0	0	2	0	Puebla (1) Oaxaca (1)	2
Singapur	0	0	2	0	Jalisco (2)	2
Sudáfrica	0	0	0	1	D.F. (1)	1
Venezuela	1	0	0	0	Quintana Roo (1)	1
Autoridad Nacional Palestina	0	1	0	0	Nuevo León (1)	1
Organizaciones Internacionales	0	0	7	0	D.F.- FAO (1) Michoacán-FAO (1) Hidalgo-UNESCO (1) Guanajuato (ILANUD) Chiapas-UE (1) Veracruz-OEA (1) Guerrero-CFIIPME (1)	7
TOTAL	15	170	118	31	--	334

Fuente: Elaborado con base en la información publicada en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales por países en la página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores: http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=, mayo 2010.

En el cuadro anterior se puede observar que las entidades federativas muestran interés en suscribir hermanamientos y acuerdos interinstitucionales con cuatro naciones principalmente: Estados Unidos, Cuba, España y Canadá. También que la vinculación internacional por parte de las administraciones estatales no es tan activa como la realizada por los municipios mexicanos en cuanto a la figura de los hermanamientos, no obstante, las entidades federativas muestran un mayor activismo con la firma de acuerdos interinstitucionales.

A continuación se presenta un segundo cuadro con el total de acuerdos suscritos por cada estado, con el objeto de mostrar cuáles entidades federativas han desarrollado constantemente vínculos internacionales a través de los hermanamientos y acuerdos interinstitucionales de carácter internacional.

En él se observa además, que las entidades federativas que tienen una activa presencia internacional a través de la vinculación por medio de acuerdos son los que económicamente se encuentran más desarrollados, de esta manera encontramos que entidades federativas como el estado de Jalisco, Nuevo León y el Estado de México, son los estados que han firmado el mayor número de acuerdos no sólo con el objetivo

de atraer inversiones –siendo éste el principal motivo para la firma de dichos convenios— sino también la cooperación en materia de salud, seguridad pública, descentralización, intercambios culturales, protección al medio ambiente, entre otros. Así también encontramos nuevamente que los municipios muestran un mayor activismo internacional a través de estos mecanismos.

No obstante, la proliferación de acuerdos de hermanamiento y de acuerdos interinstitucionales, no significa necesariamente la consolidación de dichos acuerdos, ya que durante la revisión realizada nos percatamos de que en su mayoría los acuerdos de hermanamiento buscan abarcar diversos sectores que van desde el económico-comercial, hasta la promoción cultural, la protección del medio ambiente y derechos humanos, esta situación hace por tanto que los acuerdos carezcan de objetivos específicos claros y la manera en que se irán instrumentando acciones para que los hermanamientos sean más que simples acuerdos de buena voluntad e intención que no logran desarrollar ni consolidar acciones que beneficien a las partes.

Aunado a lo anterior encontramos que a pesar de que por una parte la Secretaría de Relaciones Exteriores fomenta estos acuerdos no sólo para que se logre la inserción internacional de los gobiernos subnacionales y locales de México, sino también para tratar de mantener un control sobre los mismos, y por otra el Instituto para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) fomenta la cooperación descentralizada, siendo estos acuerdos sólo uno de los mecanismos para la vinculación con el exterior, la realidad es que hoy por hoy no existe un seguimiento después de haber sido firmado el acuerdo, en este sentido, a menos de que se realice una investigación de campo en cada entidad federativa o municipio, no podemos saber la situación y alcance en que se encuentra cada hermanamiento y cada acuerdo interinstitucional.

Cuadro 6. Total de acuerdos suscritos por entidad federativa.

	Entidad federativa	Acuerdos y hermanamientos Estatales	Acuerdos y hermanamientos Municipales	Total
1.	Aguascalientes	0	3	3
2.	Baja California	3	4	7
3.	Baja California Sur	0	0	0
4.	Campeche	3	4	7

5.	Chiapas	4	0	4
6.	Chihuahua	8	5	13
7.	Coahuila	1	5	6
8.	Colima	1	0	1
9.	Distrito Federal	13	0	13
10.	Durango	1	1	2
11.	Estado de México	7	22	29
12.	Guanajuato	4	12	16
13.	Guerrero	2	2	4
14.	Hidalgo	7	6	13
15.	Jalisco	60	26	86
16.	Michoacán	7	17	24
17.	Morelos	1	3	4
18.	Nayarit	1	1	2
19.	Nuevo León	3	29	32
20.	Oaxaca	7	1	8
21.	Puebla	3	10	13
22.	Querétaro	1	7	8
23.	Quintana Roo	4	4	8
24.	San Luis Potosí	0	10	10
25.	Sinaloa	0	0	0
26.	Sonora	0	0	0
27.	Tabasco	2	0	2
28.	Tamaulipas	0	5	5
29.	Tlaxcala	2	0	2
30.	Veracruz	1	11	12
31.	Yucatán	0	1	1
32.	Zacatecas	1	3	4
	TOTAL	142	192	334

Fuente: Elaborado con base en los registros de los hermanamientos y los acuerdos interinstitucionales por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Coordinación Política

Los cuadros mostrados anteriormente nos dan un aspecto cuantitativo de la frecuencia con que se han firmado los hermanamientos y los acuerdos institucionales, pero no menciona la situación ni tampoco un balance general en que se encuentran los acuerdos firmados, en este sentido, surgen las siguientes cuestiones ¿los acuerdos de hermanamiento logran sus objetivos después de haber sido firmados?,

¿de qué manera podemos saber la situación de cada acuerdo?, ¿debe existir un seguimiento y una evaluación por parte de instancias federales como la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal o de cada administración estatal o municipal?.

3.3. La institucionalización de la paradiplomacia en México.

El estudio de las instituciones y de los cambios que se generan con su creación es fundamental en las ciencias sociales a pesar de que cada disciplina ha definido a partir de su objeto de estudio lo que se debe entender por el concepto de “institución” provocando que exista continuamente el interés en dichos elementos, ya que éstos siempre han estado presentes en la organización humana individual y colectivamente, y aún más, al referirnos a aquellos relacionados con la política a pesar de que en esta disciplina las instituciones suelen ser cuestionadas en cuanto a su funcionalidad.

A pesar de ello, lo cierto es que las instituciones continúan siendo “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los [seres] humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, estas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez la clave para entender el cambio histórico”²⁰⁴.

Con el objeto de retomar el estudio y la importancia que representan las instituciones en la sociedad, surgió el nuevo institucionalismo cuyo objetivo es ir más allá del estudio que en su momento, propuso el institucionalismo clásico que se limitó a observar el comportamiento de las estructuras políticas, jurídicas y administrativas, no obstante su estudio no lograba explicar conjuntamente el surgimiento, la importancia y los intereses de los que surgen las instituciones (de grupo o de la sociedad), aunado a ello, el nuevo institucionalismo complementa sus estudios al comparar las estructuras institucionales de diversos países.

²⁰⁴ NORTH, Douglas, “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 3, es citado por ROMERO, Jorge, Estudio Introductorio, *Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías*, p.8 en POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

El neoinstitucionalismo tiene diversos enfoques que responden a las distintas disciplinas de las ciencias sociales, para esta investigación el neoinstitucionalismo politológico logra explicar la situación de la institucionalización de la vinculación internacional de los gobiernos no centrales ya que además de que retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad, reconoce que paralelamente al rol del Estado, existen otros elementos como los partidos políticos, empresas, organizaciones no gubernamentales, etc., que también forman parte del orden y estabilidad del sistema político estatal²⁰⁵.

Para el neoinstitucionalismo existen tres formas de institucionalización de algún fenómeno: la organización formal, los regímenes y la cultura²⁰⁶, siendo el primero el más común y utilizado para los estudios de las instituciones, el segundo se refiere a las reglas y sanciones codificadas y el tercero al reconocimiento de reglas y procedimientos sin que necesariamente exista una organización formal o la sanción a través de legislación emitida por autoridades centrales.

Ahora bien, en el caso de la institucionalización de la paradiplomacia en México, encontramos que las tres formas de institucionalización han estado presentes en este fenómeno que ha permitido la internacionalización de estructuras locales. Recordemos que antes de los años noventa ya existían acuerdos de buena intención entre las entidades federativas y sus homólogos en el exterior, éste fue el primer acercamiento internacional de los gobiernos estatales y municipales con el exterior que se convirtió en una cultura que careció de fundamento jurídico por más de dos décadas; como resultado el gobierno emitió en 1992 la ley de Celebración de Tratados la cual reconoció aquella práctica y más tarde el gobierno federal y los estatales y municipales con el objeto de establecer organizaciones formales para hacer efectiva la institucionalización de sus vínculos internacionales, empezaron a modificar sus estructuras internas a través de la creación de dependencias gubernamentales dedicadas a fomentar su activismo internacional.

De esta manera tenemos por una parte que el gobierno federal dio facultades a la Secretaría de Relaciones Exteriores y posteriormente al Instituto Nacional para el

²⁰⁵ Véase RIVAS, José Antonio, El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones en *Reflexión Política*, núm. 9, junio, 2003, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, p.42. disponible en línea: http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan_49_3_c.pdf, abril 2010.

²⁰⁶ JEPPEPERSON, Ronald, "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul (comps.), *El nuevo institucionalismo...*, op.cit., p.203

Federalismo y Desarrollo Municipal con el objeto de que ambos asesoren, orienten y capaciten a los gobiernos estatales y municipales en su vinculación con el exterior, y por otra, que fueron las entidades federativas las que empezaron a movilizarse en la esfera internacional en un primer momento sin contar con estructuras y proyectos claros, pero poco a poco han ido creando instituciones, legislaciones y políticas públicas en su interior que han permitido la consolidación de su activismo internacional como ejemplo de ello encontramos la creación de sus direcciones de asuntos internacionales en su estructura interna y las diversas reformas en sus constituciones reconociendo la importancia de su inserción en la esfera internacional.

En síntesis, podemos afirmar que la proliferación de los vínculos entre las entidades federativas y sus homólogos en el exterior se ha ido consolidando a tal grado que ha sido necesario su reconocimiento jurídico e institucional por parte del gobierno federal y de los locales (estatal y municipal), de esta manera encontramos que con el objetivo de mantener un control y para lograr la institucionalización sobre la vinculación externa de los gobiernos subnacionales y locales, el gobierno mexicano ha actuado a través de tres vías básicamente: 1) ha expedido leyes con el objeto de legislar las actividades paradiplomáticas, 2) ha creado programas y esquemas de trabajo para las entidades federativas en relación a sus vínculos internacionales y c) ha facultado a entes gubernamentales como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Económico (INAFED) para asesorar y capacitar a los gobiernos no centrales.

3.3.1. Marco jurídico relativo a la internacionalización de los gobiernos estatales y locales en México.

Las interacciones de carácter internacional que realizan los gobiernos estatales no se encuentran reconocidas jurídicamente por la Constitución Federal de México. Ésta únicamente se limita a atribuir al poder Ejecutivo y al Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, la formulación y ejecución de la política exterior de México y a establecer en los artículos 117, 118 y 119 las prohibiciones de las entidades federativas, no obstante también señala las competencias de cada nivel de gobierno estatal o municipal en los artículos 115 y 116.

Desde esta perspectiva, las acciones y relaciones internacionales establecidas por los gobiernos estatales podrían ser consideradas como anticonstitucionales, en el

sentido de que no encuentran sustento jurídico en la Constitución y porque a los gobiernos no centrales no le son facultadas atribuciones relacionadas con su vinculación exterior no obstante, el gobierno federal en respuesta al gran activismo internacional mostrado durante los últimos años ha expedido leyes y reglamentos que han reconocido jurídicamente la vinculación externa de los gobiernos no centrales, en este sentido encontramos:

- a) *Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992*
- b) *Guía para la conclusión de acuerdos y tratados internacionales*
- c) *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*
- d) *Reglamentos de acuerdos interinstitucionales y de hermanamientos de ciudades*

3.3.1.1. Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992.

Los inicios de la década de los noventa representaron cambios significativos no sólo para la política exterior de México, sino también para la inserción internacional de los gobiernos subnacionales. Como sabemos, hasta antes de 1992 no existía una ley reglamentaria de los artículos constitucionales que hacían referencia a la celebración de tratados y por ende no se reconocían jurídicamente aquellos acuerdos de carácter internacional entre otras dependencias gubernamentales y sus homólogos en el exterior y mucho menos entre las entidades federativas y el extranjero a pesar de que la celebración de dichos acuerdos era ya una práctica recurrente aún cuando la Constitución prohibía y continúa haciéndolo “celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras” en su artículo 117.

A pesar de esta situación, el objetivo de la ley fue definir y reglamentar todo tipo de acuerdos de carácter internacional realizados no sólo por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Senado, sino también aquellos denominados *acuerdos interinstitucionales* sin la intervención del Poder Legislativo, no obstante esta ley “no se expidió con el fin de estatuir la figura del acuerdo interinstitucional; el motivo fundamental fue que en ese tiempo México estaba negociando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)”²⁰⁷ sino que fue expedida para “reglamentar los artículos constitucionales relativos a los tratados con el fin, entre otros de

²⁰⁷ PALACIOS, Jorge, “Análisis crítico jurídico de la Ley sobre celebración de tratados”, SRE, México, 2000, p. 14.

establecer con certeza la jerarquía que éstos tienen en la legislación nacional, así como proveer la legislación adecuada que permita a la Secretaría De Relaciones Exteriores llevar a cabo, conforme a la atribución que le señala la fracción IX del artículo 9 de su reglamento interior”²⁰⁸. Los artículos que reglamenta esta ley son el artículo 76 fracción I, el artículo 89 fracción X y el artículo 133 constitucionales, mismos que excluyen a las entidades federativas por tratarse exclusivamente de la celebración y aprobación de tratados internacionales y por ende de los asuntos de política exterior.

La Ley sobre celebración de tratados es un instrumento jurídico que cuenta con 11 artículos, de los cuales retomaremos los relacionados con los convenios internacionales de los gobiernos no centrales. Dicha ley en su artículo 1 señala su objeto, el cual es *regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional*, reconociendo nuevamente la facultad exclusiva del gobierno federal para la celebración de tratados y por primera vez reconociendo la capacidad jurídica de los gobiernos no centrales para vincularse internacionalmente y el activismo internacional de las dependencias u organismos descentralizados de la administración pública no solamente federal, sino también la estatal y municipal, con el exterior siempre y cuando las partes con que se vinculen sean órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

La ley reconoce estos vínculos a través de la figura jurídica ya mencionada anteriormente denominada *acuerdo interinstitucional* que es definido por el artículo 2 de dicha ley como “*el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia y organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado*”, como señala este artículo, las partes o sujetos que realizan este tipo de acuerdos únicamente son las dependencias y organismos descentralizados de los distintos órdenes de gobierno federal, estatal o municipal, más no la federación como unidad. En este sentido, los acuerdos interinstitucionales solamente crean derechos y

²⁰⁸ *Ibidem*. La fracción IX del artículo 9 del reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores señala que una de las atribuciones de dicha institución es “*realizar los trámites y gestiones constitucionales para la entrada en vigor, modificación o denuncia*” de los tratados en los que México sea parte.

obligaciones para los sujetos mencionados, no para el Estado mexicano como lo hacen los tratados internacionales.

Al no existir un instrumento jurídico internacional que regule este tipo de acuerdos como lo hace la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969 cada nación se ha encargado de expedir normatividades que regulen las interacciones internacionales realizadas por sus gobiernos no centrales, en este sentido, los acuerdos interinstitucionales “al ser considerados acuerdos de derecho internacional, regidos por el derecho internacional, y celebrados por sujetos de derecho internacional, éstos requieren de su normatividad por parte de las leyes mexicanas. (Cabe recordar que las dependencias y organismos descentralizados pueden ser considerados de acuerdo a cada una de las legislaciones como sujetos de derecho internacional –sujetos atípicos—)”²⁰⁹.

En México se ha logrado legislar todo vínculo internacional (tratado o acuerdo interinstitucional) y además se ha facultado a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que lleve un control de los acuerdos interinstitucionales que lo ha ejecutado de dos maneras: 1) a través de la figura jurídica analizada en el apartado anterior denominada “hermanamiento” de los cuales cuenta con un registro y 2) a través de la facultad que le da el artículo 7 de la Ley de Celebración de tratados que señala 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 y 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.*

En teoría, la vinculación internacional de los gobiernos subnacionales, el hermanamiento de ciudades, los convenios y las interacciones de las relaciones de cooperación internacional descentralizada son reconocidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y legislados por la Ley de Celebración de Tratados puesto que todos ellos forman parte de los acuerdos interinstitucionales.

Sin embargo, la realidad es que la Secretaría con el objetivo de mantener un control de las interacciones con el exterior de las entidades federativas y homogeneizar los acuerdos a una sola figura jurídica, ha favorecido la figura del

²⁰⁹ MORALES, Rebeca, *Tratados de Libre Comercio en el Derecho Internacional. Balance y Perspectivas del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón*, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, México, 2010, p. 51.

hermanamiento como el acuerdo por excelencia que deben utilizar los gobiernos no centrales para insertarse en la esfera internacional, a pesar de que la ley no es explícita en señalar los tipos de acuerdos interinstitucionales que les son permitidos a las dependencias y organismos descentralizados más allá de señalar en la Exposición de Motivos de la Ley que los acuerdos interinstitucionales nacen de “las exigencias siempre crecientes de mayor cooperación entre órganos gubernamentales con responsabilidades similares en sus respectivos gobiernos. La gama de actividades de cooperación es muy amplia, abarca entre otros, acuerdos de radio y televisión, cuestiones aduaneras, asuntos culturales, de energía atómica, exportaciones forestales, transporte marítimo, vivienda, enseñanza técnica, seguridad social, turismo, pesca y narcóticos (...) el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales está circunscrito a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben”²¹⁰.

A pesar de que la ley ha buscado reglamentar las interacciones internacionales de las entidades federativas es importante destacar que no ha logrado legislar todas las acciones ni todos los vínculos que son emprendidos por dichos gobiernos, lo cual pone en tela de juicio la legitimidad de acuerdos existentes entre gobiernos no centrales y sujetos internacionales como las organizaciones no gubernamentales internacionales, las empresas transnacionales o bien aquellos vínculos surgidos de las asociaciones internacionales de gobiernos locales como la llamada *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)* ya que los dos primeros al no ser sujetos de derecho internacional público y no ser entes gubernamentales, se encuentran regidos por el derecho internacional privado, haciéndonos suponer que cualquier tipo de convenio internacional entre una entidad federativa y alguna empresa transnacional u organización no gubernamental, estará regido por el convenio de derecho privado que hayan acordado las partes.

En este sentido es necesario que la legislación mexicana reconozca no solamente la figura del hermanamiento como la única vía de cooperación internacional de los gobiernos subnacionales y locales, sino todo acuerdo realizado

²¹⁰ En este sentido señala Jorge Palacios que “los acuerdos interinstitucionales tienen como función servir de instrumento para satisfacer las necesidades de cooperación internacional de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal siempre y cuando se circunscriban a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados que los suscriban. PALACIOS, Jorge, *Análisis crítico jurídico de la Ley de Celebración de Tratados*, op.cit., pp. 18 y 19.

dentro de sus competencias con el exterior que busque dicho objetivo y que sea armónico con la política exterior de México.

En síntesis, la Ley sobre Celebración de tratados únicamente se limita a establecer disposiciones que diferencian a los tratados internacionales de los acuerdos interinstitucionales y en cuanto a éstos, no logra especificar el tipo de acuerdos que cada dependencia gubernamental o descentralizada de los distintos órdenes de gobierno puede realizar dentro de sus competencias que se fundamenten en la cooperación, aunado a ello, señala Jorge Palacios que en relación a ésta última [la cooperación internacional] tampoco se reglamenta adecuadamente ya que “podría llevar a compromisos cuyo contenido debiera ser materia no de un acuerdo interinstitucional, sino de un tratado, piénsese en algunos campos de cooperación que menciona la Exposición de motivos de la Ley: cuestiones aduaneras, exportaciones, acuerdos en materia de radio y televisión narcóticos, etc.”²¹¹.

Además, limita a los gobiernos no centrales a suscribir acuerdos de hermanamiento reconocidos por el reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores como el único mecanismo de vinculación internacional para establecer relaciones internacionales y la facultad para ser el órgano no sólo de control de dichos acuerdos, sino también para que ésta otorgue o no el dictamen de aprobación para la realización de dichos acuerdos. No obstante, a pesar de las limitaciones constitucionales y las mismas señaladas por la Ley representa un avance muy importante que pretende dar certeza jurídica a las acciones de carácter internacional que desarrollan las entidades federativas y los municipios en México.

3.3.1.2. Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional, según la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Anteriormente se señaló que la Ley sobre la Celebración de Tratados incorporó a los acuerdos interinstitucionales para tratar de legislar aquellos convenios que se venían realizando por gobiernos no centrales y otras dependencias gubernamentales y descentralizadas con frecuencia, sin embargo no logró especificar el ámbito material ni las limitaciones de dichos acuerdos. Como consecuencia de éstos vacíos jurídicos de dicha ley, la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) expidió la Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales con el

²¹¹ PALACIOS, Jorge, *ibíd.*, p. 20.

objeto de especificar las diferencias y ámbitos de acción de cada compromiso internacional (tratados y acuerdos interinstitucionales), en este sentido encontramos:

	Tratados	Acuerdos interinstitucionales
Denominación	Convenciones, convenios, pactos, protocolos, acuerdos, etc.	Acuerdos ejecutivos, acuerdos, convenios, memorandos, entendimientos, etc.
Fundamento jurídico	CPEUM, art. 89 Fr. X, art. 76 Fr. I y art. 133.	Ley de Celebración de Tratados.
Partes	Estados Unidos Mexicanos y uno o más sujetos de Derecho Internacional Público.	Dependencias gubernamentales y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal y municipal, y sus homólogos en el exterior.
Aprobación	Requiere la aprobación del Senado.	Sólo basta su firma para que entre en vigor, no requiere la aprobación del Senado.
Publicación	Diario Oficial de la Federación.	No se publica en el Diario Oficial de la Federación, en cambio, sí lo hace en la Gaceta del estado o del municipio o bien en la prensa oficial del gobierno del estado.
Jerarquía	Son Ley Suprema de la Federación.	No son ley Suprema.
Ámbito material	Suscrito en un ámbito material amplio que responde al interés nacional.	Únicamente se suscriben dentro de las atribuciones y facultades de las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados, no responden al interés nacional.
Responsabilidad	Estado Mexicano	Dependencia u organismo descentralizado que celebre el acuerdo

Fuente: Elaboración propia con base en las características señaladas en la Ley sobre la Celebración de Tratados de los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales.

Al no ser Ley Suprema de la Federación, los acuerdos interinstitucionales no obligan al Estado mexicano sino únicamente a aquellas dependencias que los realizan y son realizados a condición de que “a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia y organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente, ya sea una ley o un tratado; b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia y organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga el acuerdo pueden ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia y organismo que lo firma; d) no afecta la esfera jurídica de las personas, y e) no modifica la legislación nacional existente”.

En este sentido, todos los acuerdos internacionales suscritos por las entidades federativas y los municipios mexicanos, los derechos y obligaciones en dichas administraciones y sus jurisdicciones , estarán vigilados por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) durante el proceso de suscripción para vigilar que las condiciones señaladas anteriormente no sean vulneradas por los gobiernos no centrales.

La intervención de la Secretaría se justifica no sólo en materia de acuerdos interinstitucionales, sino de todo vínculo internacional (tratados, acuerdos y convenciones) en los que el Estado mexicano sea parte como una de las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28²¹². No obstante no hace explícita la intervención de la Secretaría en los órdenes de gobierno estatal y municipal sino únicamente en el ámbito federal ya que el Estado mexicano al exterior se presenta como una unidad.

A pesar de ello, uno de los puntos más destacables de la Guía es que limita (lo que la ley de celebración de tratados no hace) las partes nacionales y extranjeras que tienen la capacidad para suscribir los acuerdos interinstitucionales, en este sentido, ambas deben ser órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales gubernamentales, si alguna parte no tiene el carácter gubernamental como una organización no gubernamental internacional o una empresa trasnacional, los acuerdos suscritos por los gobiernos subnacionales y locales no forman parte de la figura jurídica del acuerdo interinstitucional, ni tampoco de los hermanamientos; en este caso “se estaría frente a un acuerdo o contrato de carácter privado y por lo mismo no se registraría por el Derecho Internacional Público, sino por la legislación aplicable que señale el Derecho Internacional Privado o la legislación que se convenga en el propio acuerdo o contrato y, en este caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) carecería de competencia”²¹³.

²¹² La Ley orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 28 fracción I señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene las facultades de: I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de 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 sea parte.

²¹³ Véase *Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos según la Ley sobre la Celebración de Tratados*, SRE, p. 10.

3.3.1.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1998, última reforma publicada el jueves 8 de enero de 2009)

La proliferación de vínculos internacionales de los gobiernos subnacionales y locales mexicanos hizo necesario que el gobierno federal asumiera a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores no solamente el control de dichos vínculos, sino también la coordinación y asesoría hacia los gobiernos no centrales, a pesar de que estas situaciones hasta antes de 2001 no se encontraban incluidas dentro de la estructura administrativa de la Secretaría. Antes de ese año la internacionalización de los gobiernos subnacionales y locales no había modificado la estructura interna de la Secretaría ni tampoco a esta dependencia le eran facultadas la coordinación, asesoría e intervención en las administraciones estatales y locales para la suscripción de acuerdos interinstitucionales ni de cualquier otro tipo de vinculación internacional de las entidades federativas, sino que fueron las delegaciones de la Secretaría en los estados las primeras instancias en percatarse del activismo internacional de los gobiernos no centrales.

Sin embargo la estructura interna de la Secretaría ha estado en constante modificación con respecto a la internacionalización de las entidades federativas, basta señalar que fue en el 2004 en que se creó la *Dirección General de Coordinación Política*, que en la actualidad es la dirección encargada de la vinculación exterior de entidades federativas y municipios mexicanos. Esta dirección cuenta con distintas facultades establecidas en el *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores* que destacaremos a continuación, no sin antes señalar que esta Dirección tiene a su cargo tanto la vinculación con el Poder Legislativo, como con los gobiernos no centrales.

En relación a éstos últimos, la Dirección de Coordinación Política es apoyada por la Dirección de Gobiernos locales –de la cual se hablará más adelante—; entre las facultades de la Dirección de Coordinación Política señaladas en el artículo 16 relacionadas con la vinculación exterior de las entidades federativas y municipios del Reglamento se encuentran: a) proporcionar información sobre la política exterior a las administraciones estatales y municipales; b) asesorarlas en la creación de sus agendas de trabajo vinculadas con el exterior; c) ofrecerles apoyo a través de las embajadas y consulados de México en el extranjero facilitándoles el acercamiento con

el exterior, f) impulsarlos a suscribir acuerdos de hermanamiento y e) fomentar la cooperación internacional descentralizada.

Es importante señalar que a pesar de la disposición por parte de la Dirección General de Coordinación Política de brindar información a los gobiernos no centrales, éstos últimos tienen la posibilidad de hacerlo o no, lo cual dependerá en gran medida del interés gubernamental existente en cuanto a su vinculación internacional; en este sentido, podemos afirmar que la Secretaría a través de la Dirección General de Coordinación Política actúa como un intermediario entre los gobiernos no centrales y el exterior. Su actuación puede favorecer en gran medida la vinculación internacional de las entidades federativas, pues tiene la capacidad no sólo para orientarlos en la esfera internacional, sino principalmente para ser el mecanismo de comunicación del Estado mexicano con el exterior y por ende facilitarla en los distintos órdenes de gobierno estatal y municipal.

Asimismo destacar que la promoción de los mecanismos de coordinación de la Secretaría y las entidades federativas se han basado en las disposiciones señaladas por el Programa Nacional de Ciudades Hermanas (mismas que se analizarán en el siguiente apartado), para el cual el hermanamiento representa la figura jurídica por excelencia capaz de instrumentar y consolidar los vínculos internacionales de las entidades federativas, aunado a éste punto, el reglamento es explícito en su fracción XI al facultar a la Dirección de Coordinación Política para que propicie la suscripción de los acuerdos de hermanamiento y de darles seguimiento.

En este sentido se observa que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) limita los mecanismos de vinculación con el exterior a la figura del hermanamiento y no está acorde con lo establecido por la Ley sobre la Celebración de Tratados y la Guía para la conclusión de acuerdos y tratados internacionales que abren la internacionalización de las entidades federativas a través de todo tipo de acuerdos interinstitucionales dentro de sus competencias y sin limitarlas a recurrir únicamente a los hermanamientos como el único medio de vinculación con el exterior, no obstante, el hecho de que se favorezca a los hermanamientos puede responder a su reconocimiento internacional a través de ya mencionada resolución 2861 (XXVI) dada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1961.

3.3.1.4 Legislaciones locales relativas a la internacionalización de sus administraciones.

El reconocimiento jurídico de la internacionalización de los gobiernos estatales no sólo lo ha realizado el gobierno federal, sino que con el objetivo de complementar la legislación federal y principalmente para darle un sustento jurídico a sus acciones internacionales algunos gobiernos locales han emitido reglamentos y reformas de sus constituciones, en cuanto a éstas últimas destaca el Estado de México.

A pesar de que la mayoría de las constituciones estatales no hacen explícita la vinculación internacional de sus administraciones, dependiendo del activismo internacional, algunos de sus municipios han creado los denominados *Reglamentos de acuerdos interinstitucionales*.

Así se tiene que municipios como Guadalajara y Tonalá (Jalisco), San Miguel de Allende (Guanajuato) y Querétaro (Querétaro)²¹⁴ han emitido este tipo de normatividades para legislar sus acciones internacionales bajo los parámetros establecidos por el Gobierno Federal, tomando como base y campo de acción los acuerdos interinstitucionales y los hermanamientos.

El objeto de estos Reglamentos es regular la celebración de acuerdos interinstitucionales realizados entre sus ayuntamientos y sus homólogos en el exterior o con organizaciones internacionales. En estas normatividades se hace explícita la vinculación que guardan las administraciones locales con la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la cual deben proporcionar información y copia sobre cualquier acuerdo interinstitucional que se realice. La necesidad de crear estos reglamentos surge porque tanto sus estados como los municipios señalados son parte del *Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMEHCID)* de la Secretaría el cual será analizado más adelante.

En otras administraciones como la del estado de Morelos, se ha modificado la Ley Orgánica Municipal reconociendo como una de las facultades de sus municipios

²¹⁴ La denominación de estos Reglamentos de acuerdos interinstitucionales varía de acuerdo al lugar en que son ejecutados, así encontramos que en Querétaro se denomina *Reglamento para la Celebración de Acuerdos Interinstitucionales*, en Tonalá, Jalisco, es llamado *Reglamento Municipal de Ciudades Hermanas de Tonalá, Jalisco* y en San Miguel de Allende, Guanajuato se llama *Reglamento para el establecimiento de relaciones de hermandad entre el municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato y otras ciudades del mundo*. A pesar de tener una denominación distinta, los reglamentos buscan regular las interacciones internacionales municipales y reconocen la importancia de los acuerdos interinstitucionales, siendo el acuerdo de hermanamiento su principal herramienta para vincularse con la esfera internacional.

la celebración de acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales²¹⁵.

3.3.1.5. Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Esta nueva ley fue expedida en abril del presente año con el objeto de establecer un marco jurídico y operativo que legisle aquellas interacciones realizadas por las dependencias gubernamentales y los distintos órdenes de gobierno que interactúan con la esfera internacional a través de la cooperación, así también, busca regular la recepción, transferencia e intercambio de bienes, conocimientos, experiencias educativas, culturales, técnicas, financieras.

Como antecedente de esta ley, encontramos que en 2007 la Senadora priísta Rosario Green presentó ante el Senado una exhortación al gobierno federal para que incorporara la cooperación internacional para el desarrollo en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y a su vez lo exhortaba a realizar reformas constitucionales que reconocieran la cooperación internacional descentralizada y por ende los vínculos internacionales de los gobiernos subnacionales²¹⁶.

La importancia de esta nueva ley radica en que reconoce las interacciones internacionales en materia de cooperación²¹⁷ realizadas no solamente por el gobierno federal sino también por las distintas dependencias y por los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Este hecho responde a que diversos actores se han internacionalizado a través de la cooperación en donde anteriormente el Estado Nación era el único ente capaz de generar estos vínculos internacionales basados en ella, sin embargo, actualmente se han insertado regiones, provincias, y diversas organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales tomando como base la cooperación internacional

²¹⁵ Véase artículo 38, fr. XLVI de la *Ley Orgánica Municipal del estado de Morelos*.

²¹⁶ Véase: Dictámenes a discusión. De la Comisión de Relaciones Exteriores, el que contiene punto de acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal a fin de que considere a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, como parte integral y fundamental del Plan Nacional de Desarrollo Económico 2007-2012. LX Legislatura, Gaceta del Senado, no. 103, jueves 26 de abril 2007.

²¹⁷ La cooperación internacional para el Desarrollo es definida por esta ley como: el conjunto de actuaciones solidarias que orientan al intercambio de experiencias y recursos entre países con diferentes o iguales niveles de desarrollo para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad equidad, eficiencia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad. Véase: Aprueba el Pleno la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Boletín no. 1359, disponible en línea: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2010_2010/004_abril/13_13/1359_aprueba_el_pleno_la_ley_general_de_cooperacion_internacional_para_el_desarrollo, mayo 2010.

de la cual han derivado acuerdos que buscan el desarrollo de las partes que lo suscriben.

En el caso mexicano no ha habido excepción ya que tanto estados como municipios y otras dependencias gubernamentales aún sin reconocérseles la capacidad de vincularse internacionalmente, lo han llevado a cabo a través de acuerdos interinstitucionales en donde la cooperación y asistencia técnica es la base de su actuar internacional, de ahí la importancia que el gobierno federal reconozca en primer lugar las interacciones internacionales de los gobiernos no centrales y en segunda, pero no menos importante, la cooperación internacional para el desarrollo tanto nacional como local.

Aunado a lo anterior, la ley propone la creación de una Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) que será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuya función será coordinar las acciones de cooperación internacional realizadas por los actores que reconoce la ley (gobierno federal, dependencias gubernamentales, estados y municipios).

3.3.2. Instituciones Federales encargadas de asesorar a los gobiernos subnacionales en su vinculación con el exterior.

En México existen dos instituciones federales que se han encargado, además de sus respectivas y específicas funciones, de orientar y fomentar la vinculación exterior de las entidades federativas y municipios: la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED).

Ambos órganos cuentan con agendas de trabajo cuyo objetivo se ha centrado en asesorar la suscripción de acuerdos interinstitucionales, hermanamientos y cualquier otro vínculo que fomente la cooperación internacional descentralizada. No obstante, y a pesar de contar con el mismo objetivo, la manera en que se acercan a los gobiernos estatales y municipales es distinta. En este sentido, a continuación se abordan las acciones que cada institución realiza relacionadas con las actividades paradiplomáticas de las entidades federativas.

3.3.2.1. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Anteriormente se mencionó que jurídicamente se le reconoce a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General de Coordinación Política y específicamente de la Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales, la facultad de asesorar a las entidades federativas y coordinar sus relaciones con el exterior, así como emitir el dictamen de aprobación de todos los acuerdos interinstitucionales que suscriban con el objeto de coordinar los vínculos internacionales de las entidades federativas e institucionalizar las relaciones interinstitucionales que ya tenían los gobiernos subnacionales con la Secretaría a través de consulados, embajadas y oficinas regionales de dicha dependencia²¹⁸.

En 2005 se creó el *Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH)* por la Dirección General de Coordinación Política y la Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales, este programa ha sufrido cambios en cuanto a su denominación²¹⁹ (actualmente *Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada, PROMEHCID*) pero en el fondo mantiene la esencia y los parámetros de aquél creado en 2005, el último cambio de denominación puede responder a la proliferación de acciones encaminadas a fomentar la cooperación internacional descentralizada que ya realizaban los gobiernos subnacionales, aunque en menor medida de aquellas de las que se derivan los acuerdos de hermanamiento.

Pese a que el gobierno federal ha reconocido la cooperación internacional descentralizada como otra forma de vinculación, recientemente a través de la Ley General de Cooperación Internacional, lo cierto es que los gobiernos estatales y municipales continúan incorporándose a la esfera internacional a través de los

²¹⁸ El reglamento interior de 1998 de la Secretaría facultaba a la Dirección General de Delegaciones de dicha dependencia para asesorar a las entidades federativas y municipios en el proceso de suscripción de hermanamientos, en dicho reglamento se reconocía la desconcentración de las relaciones internacionales. En este sentido, señala la fracción XI del artículo 29 del reglamento de 1998 que es una facultad de la Dirección General de Delegaciones: “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”. Desde esta perspectiva observamos que los primeros indicios de la inserción en la esfera internacional de los estados y municipios fueron observados por las Delegaciones regionales de la Secretaría en los estados y las por las representaciones del Estado mexicano en el exterior (embajadas y consulados). Véase Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 18/08/1998, disponible en línea: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/430/31.htm?s=iste>, mayo 2010.

²¹⁹ En 2005 se denominó *Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH)*, para 2007 cambió su nombre por *Programa Nacional de Estados y Ciudades Hermanas (PNECYH)*. Actualmente se le denomina *Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMEHCID)*.

acuerdos de hermanamiento, situación que se ha consolidado con el *PROMEHCID*, aunado a lo anterior y debido a la reciente aprobación de dicha ley, sería prematuro evaluar en este momento (mayo 2010) los beneficios de la misma y las acciones que los gobiernos no centrales han emprendido en materia de cooperación internacional descentralizada.

En este sentido, observamos que la vinculación internacional de los estados y municipios mexicanos se ha limitado a utilizar el acuerdo de hermanamiento como la principal herramienta, lo cual puede responder a que: 1) es una figura jurídica reconocida internacional y nacionalmente, 2) está regulado por la Ley sobre la Celebración de Tratados, 3) cuenta con un control realizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, 4) se ha consolidado con programas federales como el *PROMEHCID* que fomenta dichos acuerdos.

El objetivo del *PROMEHCID* es promover la adecuada suscripción de acuerdos interinstitucionales a través de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las entidades federativas y municipios, y entre éstos y sus homólogos en el exterior²²⁰. Esta coordinación interinstitucional se ha desarrollado notablemente a partir de la implementación del año 2005 con el *Programa Nacional de Ciudades Hermanas* (PNCH), desde entonces, las entidades federativas y municipios se han ido incorporando al Programa que los vincula directamente con la Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales de la Secretaría; para marzo de 2009 eran ya 20 entidades federativas las que se unieron al Programa para trabajar conjuntamente con dicha dirección, el número de entidades federativas que se ha incorporado ha ido en aumento.

En 2006 solamente dos entidades (Michoacán y Jalisco) pusieron en marcha el Programa, para 2007 trece entidades y actualmente veinte son los estados que trabajan con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) los cuales son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas²²¹.

La vinculación entre la Secretaría y los gobiernos subnacionales se realiza a través de la designación de alguna dependencia de gobierno estatal, la cual funge de

²²⁰ Entrevista realizada a la Directora de la Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales, Lic. Monserrat Iglesias Servin, abril 2010.

²²¹ *Ibidem*.

enlace con la Secretaría para la ejecución del Programa. En estas dependencias el gobernador nombra a un funcionario el cual es el Coordinador Estatal de dicho Programa y también a un funcionario que coordine el *Programa Municipal de Ciudades Hermanas (PMCH)* de la entidad, ambos son el enlace entre el estado o el municipio y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las Oficinas estatales que coordinan el *PROMEHCID* varían dependiendo de los intereses que tenga la entidad federativa; en aquellos estados donde se han creado Direcciones de Asuntos Internacionales, generalmente es a través de ellas que se ha implementado el Programa, no obstante, existen excepciones como el estado de Jalisco en donde a pesar de contar con su Dirección de asuntos internacionales, es la Dirección General de Desarrollo Municipal la que se ha encargado el Programa.

A continuación se presentan las dependencias estatales gubernamentales de las veinte entidades federativas que se encargan de coordinar y ejecutar en sus administraciones el *PROMEHCID*.

ESTADO	OFICINA COORDINADORA
Aguascalientes	Dirección General de Federalismo y Desarrollo Municipal <i>Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional</i>
Baja California	Dirección de Relaciones Internacionales <i>Despacho del Gobernador</i>
Baja California Sur	Dirección de Relaciones Internacionales <i>Despacho del Gobernador</i>
Coahuila	Dirección de Asuntos Internacionales <i>Despacho del Gobernador</i>
Colima	Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal <i>Secretaría de Gobierno</i>
Chiapas	Coordinación General de Relaciones Internacionales <i>Despacho del Gobernador</i>
Guanajuato	Subsecretaría de Vinculación y Desarrollo Político <i>Secretaría de Gobierno</i>
Jalisco	Dirección General de Desarrollo Municipal <i>Secretaría General de Gobierno</i>
Hidalgo	Corporación Internacional Hidalgo <i>Secretaría de Desarrollo Económico</i>
Estado de México	Coordinación de Asuntos Internacionales <i>Despacho del Gobernador</i>
Michoacán	Centro Estatal de Desarrollo Municipal <i>Coordinación General de Planeación del Gobierno del Estado</i>
Morelos	Dirección General de Vinculación Municipal. Análisis y Estudios Gubernamentales <i>Secretaría de Gobierno</i>
Nuevo León	Coordinación de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal <i>Secretaría General de Gobierno</i>
Querétaro	Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal <i>Secretaría de Gobierno</i>

Quintana Roo	Secretaría Técnica del Gabinete <i>Despacho del Gobernador</i>
San Luis Potosí	Coordinador Estatal para el Desarrollo Municipal <i>Secretaría General de Gobierno</i>
Sonora	Consejo Estatal de Población <i>Secretaría de Gobierno</i>
Tlaxcala	Instituto Tlaxcalteca de Desarrollo Municipal
Yucatán	Dirección General de Asuntos Internacionales <i>Despacho de la Gubernatura</i>
Zacatecas	Centro Estatal de Desarrollo Municipal <i>Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional</i>

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Coordinación Política, *La diplomacia federativa en acción. Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional descentralizada: Manual operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*, México 2009, cuadro 16, p. 77.

El *PROMEHCID* está compuesto por cuatro etapas que buscan además de acercar a las entidades federativas y a los municipios a la esfera internacional y en su caso, a consolidar los acuerdos que suscriban, mantener la presencia, vigilancia y control por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el proceso de suscripción de los acuerdos y en la constante comunicación con los enlaces que cuenta en los estados y municipios.

Las etapas del Programa son²²²:

1. *Iniciación:* Se da cuando los gobiernos subnacionales no han tenido algún contacto con el extranjero, aquellos que nunca se han vinculado internacionalmente y a los cuales la Secretaría brinda talleres de inducción a funcionarios para establecer una relación con sus homólogos extranjeros.
2. *Formalización:* Generalmente los estados y municipios realizan declaraciones y acciones que los vinculan con el exterior sin que exista algún acuerdo jurídico que les confiera derechos y obligaciones o bien, sin que exista la intermediación de la Secretaría. En este sentido, esta etapa busca no sólo consolidar dicha relación, sino también velar porque cualquier vínculo internacional respete y cumpla con lo establecido por la *Ley sobre la Celebración de Tratados*, con el objetivo de “convertir su relación de amistad con una localidad extranjera, en esquemas formales, profesionales y

²²² Véase: Etapas de operación del Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Descentralizada, SRE, México, disponible en línea: http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=5&Itemid=135, junio 2010.

modernos de cooperación” a través de acuerdos profesionales y modernos de amplio alcance²²³.

3. *Operatividad*: Se instrumenta con mecanismos internos de los que se derivan proyectos, para ello se elabora un Programa Operativo Anual (POA) por cada hermanamiento o acuerdo de cooperación que se desee realizar. La importancia del POA relacionado con la vinculación internacional de los gobiernos estatales y municipales radica en que permite planificar las actividades de cooperación entre éstos y sus homólogos en el exterior. Además, “su elaboración y ejecución implica la coordinación de acciones internas para una mejor y más ordenada presencia internacional del municipio o el estado (...) se aprovechan los recursos humanos, técnicos y financieros con los que la ciudad podrá desarrollar proyectos de cooperación internacional”²²⁴.

4. *Fortalecimiento institucional*: Con el objeto de dar seguimiento y continuidad a la vinculación internacional de estados y municipios, principalmente en estos últimos donde cada tres años cambian de administración, la etapa de fortalecimiento institucional fomenta dos estrategias: la participación ciudadana y el fortalecimiento de la administración pública municipal.

En la primera se busca incorporar la participación de la ciudadanía en los proyectos de colaboración acuerdos que suscriban las localidades con el exterior para darle continuidad a dichos proyectos sin importar el cambio de administración a través de Comités Reglamentados Ciudadanos de Ciudades Hermanas. En la segunda se busca el fortalecimiento de la administración pública municipal con la creación de oficinas dedicadas exclusivamente a atender los asuntos internacionales de los municipios denominadas Oficinas Municipales de Asuntos Internacionales (OMAI), las cuales se encargan de “establecer, dar seguimiento, resguardar y transparentar toda la información que derive de la vinculación internacional municipal”²²⁵.

Se puede observar que el Programa busca no sólo mantener las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores como el principal órgano gubernamental

²²³ En un Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance son señaladas las áreas de colaboración que las partes acuerdan para posteriormente ser ejecutadas, busca impulsar actividades y proyectos de colaboración en temáticas de interés común y que, por ende, beneficie a las partes que lo suscriben.

²²⁴ *Op.cit., Etapas de operación del Programa Mexicano de Ciudades Hermanas...*

²²⁵ *Ibidem.*

encargado de aprobar, reglamentar y vigilar los vínculos internacionales realizados por los gobiernos no centrales, sino que además busca integrar los distintos órdenes de gobierno federal, estatal y municipal a través de los coordinadores del Programa e incorporar a la ciudadanía a través de Comités que buscan dar seguimiento a los acuerdos suscritos.

Para su ejecución e instrumentación, el Programa clasifica los acuerdos interinstitucionales en: acuerdos de cooperación en materias específicas y acuerdos de hermanamiento de amplio alcance. A continuación se presentan las características de cada uno:

	Acuerdos de Cooperación en Materias específicas	Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance
Denominación	Acuerdos de cooperación en materia (cultural, educativa, tecnológica, etc.), memorandos, convenios.	Acuerdo de Hermanamiento y/o Acuerdo de Cooperación General
Definición	Instrumentos suscritos entre dependencias u organismos públicos descentralizados de un estado o municipio, con instituciones homólogas en el exterior	Instrumentos suscritos entre entidades homólogas (estado mexicano y estado, provincia, región, cantón, etc., de otro país)
Partes que lo suscriben	Dependencias u organismos descentralizados estatales y municipales y sus homólogos en el exterior	Entidades federativas y municipios y sus homólogos en el exterior
Vigencia	Tiene vigencia determinada	Puede tener vigencia determinada o indeterminada
Ámbito de acción	Específico, únicamente contempla proyectos muy específicos (cultura, educación, tecnología, agricultura, etc.)	Es de dimensión multitemática y multisectorial, se les considera "acuerdos marco", es decir, permiten que otras dependencias y organismos descentralizados de la administración estatal o municipal participen en él.
Suscrito por	El titular de la dependencia y organismo involucrado	El gobernador del estado o el presidente municipal, según sea el caso

Fuente: Elaborado con base en la información de cada acuerdo señalada en el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Descentralizada, encontrada en Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Coordinación Política, *La diplomacia federativa en acción. Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional descentralizada: Manual operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*, México 2009, Cap. III, p. 58.

En síntesis podemos percatarnos de que el *PROMEHCID* busca fomentar no sólo la institucionalización de los vínculos internacionales de los gobiernos estatales y municipales, sino también consolidar la figura de los acuerdos de hermanamiento como la principal y única herramienta reconocida y puesta en práctica por el gobierno federal, los estatales y municipales para insertarse en la esfera internacional.

En este sentido señala la Licenciada Monserrat Iglesias (Directora de Gobiernos Locales de la Secretaría de Relaciones Exteriores) que los Acuerdos de Cooperación en Materias Específicas y los Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance buscan instrumentar y llevar a cabo los compromisos que sean suscritos en dichos acuerdos, ya que anteriormente los hermanamientos eran “cartas de amor” o declaraciones en las que únicamente se manifestaba la buena voluntad de las partes por estrechar vínculos, por ello el PROMEHCID es fundamental para darle mayor institucionalidad a los acuerdos y principalmente para que de ellos deriven modalidades de cooperación que beneficien a las partes y fomenten el desarrollo local.

Hasta ahora parece ser que las acciones de la Secretaría relacionadas con la vinculación internacional de los gobiernos estatales y municipales únicamente se rigen y guían por el PROMEHCID. Sin embargo desde antes de la creación del Programa dicha dependencia ya contaba con la facultad para orientar a los gobiernos no centrales, es así que la Secretaría también se ha dedicado a promover las giras internacionales de los gobernadores y sus delegaciones brindándoles asesoría e incluso fungiendo como intermediaria, facilitadora y creadora de agendas de trabajo con base en el perfil de cada estado o municipio que manifiesta su interés por vincularse con sus homólogos en el exterior.

Aunado a lo anterior, cada año es realizado el *Encuentro de Coordinadores Estatales* en donde se reúnen los coordinadores estatales de las entidades federativas que están vinculadas al Programa y comparten experiencias para consolidarlo en los estados y en los municipios, además anualmente la Secretaría realiza *el Foro Nacional sobre los asuntos internacionales de los gobiernos locales*²²⁶ en donde se busca desconcentrar las relaciones internacionales permitiendo que estados y municipios sean capaces de generar por sí mismos sus acciones internacionales sin transgredir la política exterior mexicana.

En este sentido, señala la Lic. Monserrat Iglesias Servin que la Secretaría debe fungir como facilitadora, como acompañante, como orientadora, cuidando siempre la

²²⁶ En el micrositio de la Secretaría de Relaciones Exteriores dedicado a los gobiernos locales, únicamente se encuentra información de los Foros realizados en 2006 y en 2007, lo cual hace ver la falta de continuidad y actualización del micrositio. Así también, se buscó información sobre los foros realizados en 2008 y 2009, sin embargo no fueron encontrados los documentos. Por su parte, de 2007 a 2009 se han llevado tres encuentros de Coordinadores Estatales siendo el más reciente el realizado en Baja California Sur en abril de 2009. Veáanse: Foro Nacional Sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales y Encuentros de Coordinadores estatales respectivamente, disponibles en línea: <http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/default.html>, http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=66&Itemid=5&Itemid=138, junio 2010.

sensibilidad política y atribuciones de cada orden de gobierno, sin que el gobierno federal se entrometa en los asuntos internos de los estados y municipios, y que las actividades de éstos no vulneren la política exterior, siendo esta última el elemento que refleje la unidad al exterior y a su vez la diversidad de intereses locales internos.

3.3.2.2. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)

La Secretaría de Relaciones Exteriores no ha sido la única dependencia federal gubernamental encargada de modificar su estructura interna para asesorar y vigilar los vínculos internacionales realizados por las entidades federativas y que éstos se apeguen y estén en sintonía con la política exterior.

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que busca fortalecer el federalismo y la descentralización, así como el desarrollo local en México. Su estructura cuenta con una Dirección de Asuntos Internacionales que fue creada en el 2004 y que desde entonces se ha encargado impulsar y facilitar la vinculación internacional de los gobiernos locales con sus homólogos en el exterior y con organismos internacionales, así como de capacitar a funcionarios de los ámbitos estatal y municipal que desean vincularse internacionalmente.

Es menester destacar que a pesar de que la Secretaría de Relaciones Exteriores y el INAFED se coordinan, realizan reuniones y algunas capacitaciones conjuntas, la realidad es que el INAFED tiene mayor infraestructura e interlocución con los gobiernos estatales y principalmente con los municipales, ya que el Instituto fue creado como una unidad administrativa especializada del gobierno federal para prestar atención, asesoría y asistencia técnica a los municipios. En este sentido, la Dirección de Asuntos Internacionales se encarga de atender las consultas y peticiones que realizan los municipios relacionadas con la vinculación internacional a fin de que los 2240 municipios tengan una presencia internacional²²⁷.

El trabajo que ha realizado el INAFED con los municipios no se ha centrado en impulsar la suscripción de hermanamientos como la única herramienta que deben utilizar los municipios y estados para vincularse internacionalmente, tampoco impulsa

²²⁷ Entrevista realizada a la Mtra. Nancy Bernal Zetina, Directora de Asuntos Internacionales del INAFED, y a la Lic. Cristina Margarita Narváez, Subdirectora de Asuntos Internacionales del Instituto, mayo 2010.

la apertura de oficinas dentro de las administraciones municipales²²⁸, sino que reconoce la existencia de otros vínculos que surgen de la cooperación entre homólogos y entre municipios y organismos internacionales que fomentan el desarrollo local y que se consolidan con la figura de los acuerdos interinstitucionales, además, brinda asesoría a funcionarios públicos y talleres que fomentan la cooperación internacional que permiten esclarecer dudas y visualizar oportunidades que tienen los municipios al insertarse en la esfera internacional.

Las acciones que realiza el INAFED con los gobiernos municipales se clasifican básicamente en: 1) fomentar la cooperación internacional en los gobiernos locales a través de la realización de talleres dirigidos a los gobiernos municipales²²⁹ 2) instrumentar aquellas Declaraciones internacionales cuyo objetivo es fortalecer a los gobiernos locales a través de la descentralización²³⁰ y difundir las publicaciones que realiza el Banco de Información Internacional sobre Federalismo, Descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales²³¹.

Así también, el Instituto busca que las interacciones internacionales realizadas por los municipios y estados fomenten el desarrollo interno, por ello es menester formalizar las relaciones que tienen con sus homólogos en el exterior para dejar de ver los asuntos internacionales de los gobiernos no centrales como giras de gobernadores o giras de los funcionarios (turismo burocrático), en este sentido el

²²⁸ Señala la Mtra. Nancy Bernal que de los 2440 municipios, menos del 50% cuentan con oficinas de asuntos internacionales, lo cual responde a la falta de recursos económicos suficientes para sostener estas dependencias, por ello el Instituto ha buscado capacitar a funcionarios para que su vinculación internacional se consolide. Lejos de estar abriendo oficinas internacionales, es importante que se incluya y reconozca la capacidad de los funcionarios para vincular a los municipios internacionalmente y no generar carga administrativa y presupuestaria a los municipios.

²²⁹ Tal es el caso del Taller de Cooperación Internacional para el fortalecimiento de los gobiernos locales realizado en 2007 en Toluca, que reunió a funcionarios públicos, sociedad civil y especialistas en la temática de cooperación internacional descentralizada y cuyo objetivo se centró en facilitar la vínculos internacional a través de los funcionarios municipales con sus homólogos en el exterior y construir estrategias de cooperación descentralizada que respondiera a las necesidades municipales. Lic. Cristina Margarita Narváez, Subdirectora de Asuntos Internacionales del INAFED, mayo 2010.

²³⁰ Como ejemplo de estas declaraciones, encontramos la Declaración de Recife de 2005 derivada de la III Reunión de Ministros y Autoridades de Alto Nivel Responsables de las Políticas de de Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana de la Organización de Estados Americanos (III RIAD-OEA) en donde temas como descentralización, fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación ciudadana son los ejes de debate en dichas declaraciones.

²³¹ Este Banco busca dar proyección al Instituto como interlocutor acreditado para llevar a cabo acciones de cooperación internacional en su ámbito de interés, así como dar difusión de programas y proyectos a cargo de organismos internacionales –como la Organización de Estados Americanos (OEA)—, agencias de cooperación, ONG, instituciones académicas y asociaciones de gobiernos locales para fortalecer la vinculación internacional de los estados y municipios del país. Véase: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Metas y objetivos 2006, Dirección de Asuntos internacionales, disponible en línea: <http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Transparencia/Transmetobj.pdf>, junio 2010.

Instituto fomenta la figura del acuerdo interinstitucional y la cooperación descentralizada como las herramientas básicas que permiten a los gobiernos no centrales vincularse con el exterior.

3.4. El Estado Mexicano y el fenómeno migratorio.

En la última década el número total de migrantes internacionales ha aumentado y ha pasado de 150 millones en 2000 a 214 millones en la actualidad según estimaciones de la ONU²³².

México, por su ubicación geográfica desempeña un papel muy importante a nivel internacional en el fenómeno migratorio por ser un lugar de tránsito para los migrantes y al mismo tiempo un país tradicionalmente expulsor de mano de obra. La emigración de mexicanos, especialmente de las zonas rurales, hacia EU se mantiene constante y pese a acciones realizadas por el gobierno federal y a la implementación de diversos programas, la realidad es que los flujos migratorios no han disminuido.

En 2005 la población de origen mexicano que residía en Estados Unidos se estimaba en 28 millones de personas, entre emigrantes –documentados o no- nacidos en México (11 millones). Se trata de la diáspora más grande del mundo establecida en un país.

De acuerdo con estimaciones de la ONU (2006), de 2000 a 2005 México figuró como el país con el mayor número de personas que anualmente establecen su residencia en el extranjero (400,000, frente a 390,000 de China y 280,000 de India)²³³.

Los mexicanos en Estados Unidos se encuentran distribuidos en más de 40 estados²³⁴ debido a varias razones como el desequilibrio económico causado principalmente por el crecimiento de la población mexicana lo cual estimula mayor demanda en los puestos laborales, la insuficiencia de éstos y el bajo salario ofrecido que impide satisfacer las necesidades básicas de la población.

A ello debemos agregar las caídas económicas nacionales que han traído como resultado los despidos laborales masivos, contribuyendo al incremento de la

²³² Véase: OIM, *Hechos y Cifras, estimaciones globales*, disponible en línea; <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/e>, agosto 2010.

²³³ DELGADO, Raúl y MÁRQUES, Humberto, "La migración mexicana hacia Estados Unidos a la luz de la integración económica regional: un nuevo dinamismo y paradojas" en *Revista Theomai. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, núm. 14, 2006, disponible en línea: <http://revista-theomai.ung.edu.ar/NUMERO14/ArtWise.pdf>, p. 8, agosto 2010.

²³⁴ Siendo los estados de California, Texas, Arizona, Illinois, Colorado, Nuevo México, Florida, Nueva York, Nueva Jersey, Nevada y Nebraska los lugares con mayor concentración de mexicanos que viven en Estados Unidos.

tasa de desempleo y provocando que en muchas regiones de nuestro país no existan oportunidades laborales suficientes en los lugares de origen.

Como país de tradición migratoria, podría pensarse que el gobierno mexicano siempre ha implementado programas federales encaminados a proteger a sus migrantes. Sin embargo hasta hace unos años el fenómeno migratorio era un tema delicado que incluso carecía de la importancia con la que en la actualidad es manejado por el gobierno federal, ya que como menciona Consuelo Dávila “el gobierno mexicano lejos de delinear una política en torno a la migración, se hacía como si no existiese y en ciertos momentos, se preocupaba por prestar atención a través de los consulados”²³⁵.

El Programa Bracero (1942-1964) signado con Estados Unidos para enviar mano de obra mexicana y mantener la economía estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial representó uno de los primeros programas a favor de los migrantes mexicanos en dicho país cuyos logros permitieron mantener una migración circular en la que los migrantes eran colocados en los sectores económicos indicados por las autoridades estadounidenses. El movimiento migratorio fue realizado legalmente y al final de sus actividades asignadas, los migrantes regresaban a su comunidad de origen.

Sin embargo, la apertura económica e inserción de México en la globalización, así como las transformaciones en las estructuras productivas y la falta de infraestructura en el campo, incrementaron el desempleo nacional provocando que la carencia de oportunidades y el bajo salario en México fueran las principales causas de emigración indocumentada. Ante esta situación la posición del gobierno mexicano, caracterizado por ser, según Cecilia Imaz²³⁶ “cerrado y alejado de la ciudadanía” carecía de una política migratoria ya que la creciente emigración, no era considerada un tema per se, era un asunto adicional a tratar en los encuentros binacionales con Estados Unidos²³⁷.

Los flujos migratorios hacia Estados Unidos se incrementaron en gran medida por la contratación de trabajadores indocumentados en algunas empresas agrícolas, fomentando no sólo la migración sino también la formación de las primeras redes de

²³⁵ DÁVILA, Consuelo, “Política exterior y migración en México (2000-2006)” en IMAZ, Cecilia, *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, FCPyS, UNAM, México, 2007, p.63.

²³⁶ IMAZ, Cecilia, “Ideas para la formulación de una política migratoria integral en México”, *Ibíd.*, p. 30.

²³⁷ *Ibídem*.

migrantes organizados en dicho país. Consecuentemente hubo cambios sociales, políticos y económicos en ambos países.

Para México la emigración de su población ha sido considerada como una “válvula de escape” a las condiciones económicas internas. A su vez, ha significado una de las fuentes principales de ingresos tan sólo por debajo de la exportación petrolera a través de las remesas que benefician a miles de familias y hogares mexicanos. Dichos ingresos se han incrementado de 700 millones de dólares en 1980 a más de 6,500 millones de dólares en 2000, para luego alcanzar 16,600 en 2004²³⁸.

Asimismo, la emigración se ha convertido en uno de los grandes temas y pendientes a resolver de la agenda nacional y binacional con Estados Unidos.

Para este último, los flujos migratorios en un principio representaron una parte importante para mantener su economía nacional, sin embargo, con su incremento, la inmigración masiva a su territorio se ha convertido en un problema de seguridad nacional, principalmente después del 11 de septiembre de 2001.

Es así que en los últimos años la política migratoria estadounidense ha mantenido su actitud antiinmigrante no sólo a nivel federal, sino también a nivel local²³⁹. A partir de 1986 Estados Unidos se vio en la necesidad de crear leyes como la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA), también conocida como Ley Simpson-Rodino que fungió como una amnistía para millones de mexicanos radicados en Estados Unidos, posteriormente la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Reconciliation Act* (IIRIRA) y la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) endurecieron la política migratoria de dicho país y estaban encaminadas a evitar a los migrantes su acceso a varios servicios públicos²⁴⁰.

A pesar de ser un país tradicionalmente expulsor de migrantes, la realidad es que no fue sino hasta finales de los años ochenta en que el gobierno mexicano comenzó a implementar acciones encaminadas a proteger a su comunidad migrante

²³⁸ LÓPEZ- CORDOVA, “Globalization, Migration and Development. The role of Mexican Remittances”, en *Economía*, VOL. 6, N+UM. 1, PP. 217-248, son citados por LÓPEZ, Alejandro, “Remesas, pobreza y desigualdad en el México rural. Analizando los efectos diferenciados de acuerdo con el historial migratorio”, en DURAND, Jorge y SCHIAVON, Jorge (eds.) *Perspectivas migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*. Coyuntura y Ensayo, CIDE, México, D.F., 2010, p. 433.

²³⁹ Tal es el caso de la propuesta 187 de California en 1994, la 200 de Arizona en 2004 y más recientemente también expedida por este último estado de la Unión Americana, la Ley SB1070, todas ellas encaminadas a prohibir el acceso a servicios públicos a los inmigrantes y a criminalizar o detener a los migrantes por las autoridades locales.

²⁴⁰ PORTES, Alejandro, “Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas” COL. Migración, INM. Porrúa, UAZ, es citado en IMAZ, Cecilia, *¿Invisibles? Migrantes internacionales en...*, op.cit., p. 39.

en Estados Unidos, en repuesta a las leyes restrictivas de inmigración de éste y a la importancia económica que han adquirido los migrantes para México. Frente a la posición de Estados Unidos, el gobierno mexicano empezó a retomar al fenómeno migratorio como una parte fundamental de su política exterior e implementó a nivel interno diversos programas que, aunque no han resuelto el problema, han estado encaminados a proteger a los migrantes en diversos rubros como la salud y educación.

Además, ha puesto en práctica programas como el Programa 3x1 para atraer remesas y fomentar la inversión en las comunidades de origen de los migrantes, reconociendo así la importancia de dichos ingresos en la economía nacional, y considerando a los migrantes como *héroes del desarrollo*²⁴¹.

Cabe señalar que la creación de los Programas ha derivado de las múltiples posiciones que han adquirido los presidentes mexicanos frente al fenómeno migratorio. Siendo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el que mayor implementación de programas tuvo y que aún en nuestros días se ejecutan, tales como el Programa Paisano, Programa de Comunidades en el Extranjero y Grupos Beta.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) aunque no se creó ningún programa para los migrantes, reconoció en el Plan Nacional de Desarrollo la inclusión de los mexicanos residentes en el extranjero y uno de sus mayores logros en 1996 fue la Ley de la no pérdida de la nacionalidad mexicana, para que los mexicanos preservaran la nacionalidad sin importar su lugar de residencia en el extranjero o la adquisición de la ciudadanía en otra nación²⁴².

Para el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) el tema migratorio ocupó un lugar preponderante en la agenda nacional y la internacional, principalmente con Estados Unidos. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 reconoció la importancia de

²⁴¹ En este sentido, la Dra. Cecilia Imaz destaca que “Desde los diferentes órganos de gobierno, los emigrantes mexicanos que abandonaban el país para ir a trabajar y residir en Estados Unidos fueron considerados desertores y, por lo tanto, relegados como traidores (...). En el gobierno de Fox, se exaltó la *heroicidad* de los migrantes, en lo cual tuvo mucho que ver el elevado monto de remesas de dinero, pero se ocultaron los costos sociales y económicos generados por la migración de esos trabajadores hacia el vecino país del norte”. Véase: IMAZ, Cecilia, “De traidores a héroes”, en LEVINE, Ealine (edit.), *La migración y los latinos en Estados Unidos*, CISAN, UNAM, México, 2008, p. 128.

²⁴² Según Adriana Ortega, dicha ley “ fue fundamental en el contexto antiinmigrante en Estados Unidos después de que en California, el gobernador Pete Wilson, impulsó iniciativas de ley como la Propuesta 187, para negar los servicios públicos estatales a los inmigrantes, que fue aprobada en 1994 por los electores”. ORTEGA, Adriana, *La emigración como factor de internacionalización local en la política exterior de México: políticas y programas estatales para emigrantes en Jalisco y Puebla*, Tesis doctoral, FCPyS, UNAM, México, agosto 2010, p. 122.

fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero²⁴³.

El acercamiento hacia la comunidad migrante durante este sexenio tuvo sus antecedentes en Guanajuato, estado en el que Vicente Fox fue gobernador y donde realizó numerosas acciones así como visitas hacia Estados Unidos para reunirse con las comunidades de migrantes establecidas en dicho país. Una vez en el poder presidencial Vicente Fox puso énfasis en la necesaria solución al tema migratorio, por ello buscó la creación de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, mismo que se vio obstaculizado por los acontecimientos del 11 de septiembre.

Entre los logros en materia migratoria que hubo durante este periodo se encuentran la creación en el año 2000 de la Oficina Presidencial de Atención a las Comunidades de Mexicanos en el Exterior, el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior y la fusión de la oficina anteriormente mencionada con el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior que dio lugar al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) creado en 2002.

Además, la constante demanda por parte de los migrantes para participar en las elecciones nacionales se incrementó y en 2005 el gobierno mexicano aprobó el voto de los mexicanos en el exterior²⁴⁴.

A continuación se presentan los principales programas federales de atención a los migrantes mexicanos.

²⁴³ Véase: *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, disponible en línea: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf, noviembre 2010.

²⁴⁴ Sobre el voto de los mexicanos en el exterior véase: CALDERÓN, Leticia, *En busca del voto perdido: análisis del resultado del voto en el exterior en la elección presidencial mexicana de 2006*, en IMAZ, Cecilia, *¿Invisibles? Migrantes internacionales en...*, op.cit. pp. 199-214.

Cuadro 7. Programas federales para migrantes.

Programa	Año de creación	Dependencia gubernamental a la que pertenece	Objetivo principal
Programa Paisano	1989	SEGOB	Asegurar un trato digno y apegado a la ley, para los mexicanos que ingresan, transitan o salen de México, a través de las siguientes acciones: informar y difundir sus derechos y obligaciones, proteger su integridad física y patrimonial, sensibilizar a funcionarios públicos, atender quejas y denuncias.
Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior	1989	SRE	Promover la vinculación de dichas comunidades con México, así como su desarrollo en materias como salud, educación, deporte, cultura, desarrollo económico y organización comunitaria.
Grupos Beta	1990	SEGOB	Proteger y defender los derechos humanos de los migrantes, así como su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados.
Seguro de salud para migrantes	1990	IMSS	Promover y fomentar la salud de los mexicanos en los Estados Unidos de América y Fortalecer la colaboración y cooperación con las Comisiones de Salud Fronteriza México-Estados Unidos y México-Guatemala en los temas de vigilancia y control epidemiológico
Programa Solidaridad Internacional 2x1	1992	PONASOL (Programa Nacional de Solidaridad)	Realizar proyectos de inversión conjunta con las comunidades de origen.
Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM)	2001	SEP	Asegurar la continuidad de la educación de los niños migrantes que cursan una temporada del año escolar en México y otra en los Estados Unidos, así como de aquéllos que son repatriados por sus padres en forma permanente.
Programa 3x1	2002	SEDESOL	Apoyar las iniciativas de mexicanos que viven en el exterior para que canalicen recursos a México, en obras de impacto social que beneficien directamente a sus comunidades de origen, con la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal.
Vete sano, regresa sano (Programa de Salud Migrante)	2004	Secretaría de Salud	Contribuir a la protección de la salud del migrante y su familia, con participación coordinada interinstitucional e intersectorial, impulsando acciones de promoción de la salud y prevención, en su lugar de origen, traslado y destino.
Programa de Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana (actualmente Repatriación Humana)	2004	SEGOB	Brindar seguridad, orientación y apoyo a los migrantes repatriados o deportados en su regreso a México.

Seguro Popular	2004	Secretaría de Salud	Los migrantes, en su mayoría población joven y sana, puedan prevenir enfermedades y acceder a servicios de salud, de manera confidencial y sin temor a que sean detectados por las autoridades migratorias de Estados Unidos
Programa de Acción de Créditos Hipotecarios a migrantes con fondos de la Sociedad Hipotecaria Federal	2005	Banca de Desarrollo	Facilitar a los connacionales en EU el trámite de créditos para obtener casa-habitación

Fuente: Elaboración propia con base en los programas federales estudiados por Adriana Ortega en *La emigración como factor de internacionalización local en la política exterior de México: políticas y programas estatales para emigrantes en Jalisco y Puebla*, Tesis doctoral, FCPyS, UNAM, México, agosto 2010 y la consulta de los portales electrónicos de los programas.

El reconocimiento de la importancia que representa la migración para México fue un proceso interno que durante décadas se mantuvo intacto e incluso ajeno a los intereses del gobierno federal. Sin embargo, la importancia económica y política que generaron los migrantes a finales de los años ochenta impulsó al gobierno a colocar en su agenda nacional y de política exterior el movimiento migratorio.

Las acciones emprendidas por el gobierno central pronto influyeron en los gobiernos estatales y municipales al grado de crear sus propias políticas encaminadas a proteger a sus diásporas establecidas en Estados Unidos.

Así también, el gobierno federal impulsó la creación de oficinas de atención a migrantes (OFAM) cuya misión ha sido crear y fortalecer canales de cooperación para la protección de los migrantes dentro y fuera de México²⁴⁵. Ambas acciones han facilitado no sólo la vinculación entre las comunidades de origen y las comunidades radicadas en el extranjero, sino también la participación de estados y municipios en la gestión migratoria nacional a través de su vinculación internacional con sus migrantes en el exterior.

3.5. Los retos de la paradiplomacia en México.

Las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales se han realizado dentro de una estructura gubernamental que ha estado en constante modificación en los ámbitos federal (SRE e INAFED), estatal (oficinas de asuntos internacionales,

²⁴⁵ Véase: Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes, disponible en línea: <http://www.conofam.org.mx/quienes.html>, agosto 2010.

reformas constitucionales, etc.) y municipal (reglamentos de acuerdos interinstitucionales).

En este sentido, la recurrente y ya innegable vinculación internacional de los gobiernos no centrales ha permitido la modificación de una estructura orgánica en la que no cabía la posibilidad de que los gobiernos no centrales mantuvieran relaciones de carácter internacional.

Sin embargo, los cambios institucionales han empezado. El gobierno mexicano ha reconocido la inserción de estados y municipios en el contexto internacional y éstos a su vez han realizado acciones de carácter internacional y modificaciones jurídicas en su interior mucho antes del reconocimiento del gobierno federal.

Pese a los avances jurídicos mencionados, hasta ahora no se ha reconocido constitucionalmente la paradiplomacia de los gobiernos no centrales como en otros Estados como Alemania, Chile y España, por mencionar algunos.

Otro de los retos que enfrenta la paradiplomacia es la inexistencia de la coordinación y del trabajo conjunto entre los distintos órdenes de gobierno para que cualquier vínculo internacional se consolide y traiga beneficios en el ámbito interno permitiendo que los acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento sean instrumentados y operativos, más allá de ser meramente acuerdos de buena voluntad.

En este sentido, la Secretaría y el INAFED han trabajado conjuntamente con los estados y municipios, sin embargo, no siempre sus agendas son conjuntas y la orientación que brindan depende de los intereses de los gobiernos no centrales y la cercanía que exista entre éstos y dichas dependencias, lo cual podría hacernos pensar en la existencia de una duplicación de funciones de ambas, razón por la que es necesaria la coordinación y especificación de las acciones que emprende cada una en relación a la vinculación internacional de estados y municipios.

A pesar de la interlocución y estructura con que cuenta el INAFED para atender a estados y municipios, la jerarquía que representa la Secretaría de Relaciones Exteriores en la internacionalización de dichos gobiernos es relevante por ser el único órgano facultado para emitir dictámenes a estados y municipios para que se vinculen con el exterior.

Dicha situación demuestra la necesidad del gobierno federal de mantener el control sobre la internacionalización de los gobiernos no centrales y, consecuentemente, la centralización y concentración de los vínculos internacionales que mantienen los estados y municipios, lo cual se traduce en un reto más que

enfrenta la paradiplomacia en nuestro país ya que a pesar de la aceptación del gobierno federal de la importancia de la inserción de los gobiernos subnacionales y locales en la esfera internacional, la realidad es que la Secretaría concentra el mayor control para permitir, limitar o evitar dicha acción.

Por otra parte, el control que realiza la Secretaría gira en torno al dictamen que emite para la suscripción de acuerdos interinstitucionales y la obligación que tienen los estados y municipios de informarle cuando lo realicen, así como el hecho de llevar un registro de dichos acuerdos.

No obstante, los vínculos internacionales de las administraciones estatales y municipales (al menos en el ámbito federal) carecen de una evaluación y un seguimiento por dichas instituciones, es decir, una vez firmados y registrados los acuerdos la Secretaría no tiene conocimiento de cómo se están ejecutando.

El INAFED por su parte, únicamente orienta y da un seguimiento de los acuerdos a petición de los gobiernos que se lo soliciten, situación que demuestra la necesidad de coordinación entre estados, municipios y, entre éstos, la Secretaría y el INAFED por una parte, y por otra, la importancia de la existencia de estructuras dentro de estados y municipios que den seguimiento a estos acuerdos como hasta ahora lo han realizado los Comités Reglamentados Ciudadanos de Ciudades Hermanas.

Aunado a lo anterior, es fundamental que los estados y municipios cuenten con personal suficiente o al menos capacitado para orientarlos en su vinculación con el exterior, como mencionaron las personas entrevistadas, el personal es insuficiente.

Se deben atender 2,440 municipios y 32 estados (incluidos el Distrito Federal) y en materia de asuntos internacionales no es la excepción, la falta de especialistas en la temática de paradiplomacia y cooperación internacional descentralizada ha provocado que la Secretaría y el INAFED se centren en capacitar a funcionarios de distintas Secretarías estatales (principalmente la de Desarrollo Económico y Social) para que sus estados y municipios se vinculen. No obstante, éstos deben ejercer sus actividades para las cuales fueron nombrados y carecen de una formación, especialidad y visión internacionalista, por lo que es fundamental la formación de cuadros capaces de orientar, asesorar y manejar la temática de la vinculación internacional de los gobiernos estatales y municipales.

Sin embargo la falta de personal no es el único obstáculo, sino principalmente la carencia de instituciones estatales y municipales dedicadas exclusivamente a los asuntos internacionales, no obstante, los intereses y necesidades de la gubernatura o

presidencia municipal relacionados con el ámbito exterior impulsan las modificaciones de la estructura establecida.

Aunado a ello, los estados han sido testigos de que el cambio de administraciones, o bien de partido político puede hacer que lejos de que se continúe manteniendo la internacionalización de estados o municipios, se detenga más por ideologías políticas que por el alcance del acuerdo mismo.

Por otra parte es fundamental rendir cuentas a la ciudadanía sobre cualquier acción emprendida por los gobiernos no centrales, así como los beneficios y resultados de las mismas, y junto con esto, dejar de ver a los asuntos internacionales de los estados y municipios meramente como las giras de los gobernadores y presidentes municipales al exterior, sino como una estrategia de desarrollo local que sobrepasa las fronteras nacionales y permite la cooperación y asistencia entre homólogos.

Pese a todos los retos que hasta ahora se han mencionado, la falta de presupuesto representa una de las limitaciones más importantes que impide la internacionalización de estados y municipios ya que éstos dependen económicamente de las aportaciones federales y su independencia económica es limitada provocando que dichos gobiernos busquen atender y brindar servicios básicos a sus comunidades antes de vincularse con el exterior.

En algunos casos, como ocurre en los estados de expulsión migratoria, la internacionalización estatal o municipal es consecuencia de los lazos creados por las redes de migrantes con su lugar de origen y con el gobierno de su estado o municipio permitiendo que los migrantes, el gobierno (estatal y municipal) y los ciudadanos que se quedan en el lugar de origen, inviertan recursos e impulsen al gobernador o a los presidentes municipales a utilizar la internacionalización como una herramienta para su desarrollo local.

En el siguiente capítulo se esclarecerá la manera en que el estado de Guanajuato, como entidad federativa expulsora de migrantes, ha utilizado la paradiplomacia como una herramienta para complementar su política migratoria e influir en los migrantes para enviar remesas al estado.

CAPÍTULO IV

La política migratoria del estado de Guanajuato: una expresión de la paradiplomacia en México.

En la actualidad no existe ninguna entidad federativa que no tenga algún vínculo con el exterior, por mínimo que éste sea, y a pesar de que carezca de estructuras institucionales consolidadas, todos los estados y algunos municipios mantienen una presencia internacional incuestionable.

En la paradiplomacia, las acciones realizadas por el poder ejecutivo de los gobiernos no centrales (estados y municipios) representan no sólo el interés de la administración de vincularse con sus homólogos en el exterior, sino también la oportunidad de fomentar el desarrollo local más allá de la gestión realizada por diputados y senadores en el centro de poder en México (Poder Legislativo nacional).

Actualmente existe un sinfín de temáticas que permiten a los gobiernos no centrales mantener una proyección hacia el exterior.

En un esfuerzo por identificar algunas temáticas que interesan a los gobiernos subnacionales encontramos: empleo, crecimiento y desarrollo económicos, justicia, educación, salud, medio ambiente, desarrollo agrícola, desarrollo industrial, protección ciudadana y migración entre otros, todos ellos pueden impulsar a un gobierno local a establecer vínculos con el exterior. Sin embargo, la jerarquía de cada asunto varía de acuerdo a los intereses de la gestión en turno, así como de las necesidades de la población y las características propias de los estados.

Debido a que el estudio de la vinculación de los 31 estados y el Distrito Federal sería una tarea ardua, pero no imposible, y respondiendo con el objetivo de esta investigación, en este último capítulo nos centraremos a esclarecer y estudiar la paradiplomacia del estado de Guanajuato y la correlación existente entre ésta y la recepción de remesas enviadas al estado, así como la utilización de la paradiplomacia como una herramienta que complementa su gestión migratoria.

Hemos escogido esta entidad federativa porque antes y durante la realización de esta investigación, no se encontraron artículos o investigaciones referidas a la acción internacional del estado y mucho menos a su vinculación con la gestión migratoria pese

a que históricamente dicho estado se ha caracterizado por ser expulsor de migrantes. Por tanto, en este capítulo se pretende abordar la paradiplomacia del estado de Guanajuato en un primer momento y su política migratoria estatal a través de las acciones internacionales realizadas por el gobierno.

4.1. Características generales del estado.

El estado de Guanajuato ha sido uno de los estados más rezagados e incluso atrasados en institucionalizar sus vínculos internacionales, a pesar de la práctica que los gobiernos han adquirido y la dispersión de los mismos.

Pese a esta situación, lo cierto es que cada vez más se implementan y consolidan acciones que en un futuro próximo permitirán su institucionalización, como se ha logrado en otras entidades federativas como Jalisco, Michoacán, Estado de México, Chiapas, Veracruz, entre otros.

A pesar de que el estado de Guanajuato fue uno de los primeros en sentir la alternancia política en los años noventa, esta situación no ha significado la proyección internacional del estado en su totalidad como ocurrió en Jalisco²⁴⁵, sino que los asuntos internacionales han carecido de continuidad a pesar de que los titulares de las últimas cinco administraciones han sido panistas, de una institucionalización y de estrategias que consoliden los vínculos establecidos hasta ahora.

El estado de Guanajuato es parte de la región centro-occidente, misma que comprende a otras entidades como Aguascalientes, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Zacatecas.

Actualmente cuenta con 46 municipios²⁴⁶ que han sido clasificados por el gobierno estatal de acuerdo a sus características geográficas, socioeconómicas y

²⁴⁵ El estado de Jalisco según Raquel Moreno Pérez, “ha sido uno de los primeros en institucionalizar sus vínculos al exterior, luego de alternancia política vivida en el estado de Jalisco en 1995, mediante la creación de una oficina de asuntos internacionales”, MORENO, Raquel, “La vinculación internacional del gobierno de Jalisco”, en DÁVILA, Consuelo, SCHIAVON, Jorge y VELÁZQUEZ, Rafael (comps.), *Diplomacia local. Las relaciones...*, op.cit., p. 205.

²⁴⁶ Los municipios de Guanajuato son: Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Celaya, Comonfort, Coroneo, Cortazar, Cuerámbaro, Dolores Hidalgo “Cuna de la Independencia Nacional”, Doctor Mora, Guanajuato, Huanímaro, Irapuato, Jaral del Progreso, Jerécuaro, León, Manuel Doblado, Moroleón, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, San Francisco del Rincón, San José Iturbide, San Luis de la Paz, San Miguel Allende, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Silao, Tarandacua, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Valle de Santiago,

productivas en seis regiones: la región I Noreste, La región II Norte, la región III Centro Oeste, la región IV Suroeste, la región V Sur y la región VI Centro Este²⁴⁷.

La población guanajuatense se caracteriza por ubicarse en las zonas urbanas, en un 60.9% del total, mientras que el 39.1% restante reside en las regiones rurales. El estado se caracteriza además, por ser la sexta entidad más poblada a nivel nacional, la vigésima segunda por su extensión territorial y octava economía nacional²⁴⁸.

Desde el punto de vista político, el gobierno estatal desde 1991 ha estado en manos de gobernadores provenientes del Partido Acción Nacional (PAN): Carlos Medina Plascencia (1991-1995), Vicente Fox Quezada (1995-1997), Martín Huerta (1999-2000), Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006) y Juan Manuel Oliva Ramírez (2006-2012), mismos que han continuado con proyectos políticos similares y algunas acciones realizadas por sus antecesores.

En el plano económico encontramos que el estado de Guanajuato cuenta con diversos sectores productivos que lo han posicionado en los primeros lugares de fabricación de aparatos eléctricos de uso doméstico, en la fabricación de automóviles y camiones, así como en la producción de artículos de piel y de vegetales como la fresa y la cebada.

La principal contribución del PIB estatal proviene del sector terciario (58.9%), seguido por el sector secundario con 36.4% del total. En lo que va del 2010 el estado se ha posicionado en la octava economía del país según el INEGI, con una aportación del 3.6% del PIB total, equivalente a 427,503 millones de pesos²⁴⁹.

Victoria, Villagrán, Xichú y Yuriria. Véase artículo 33 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Guanajuato.

²⁴⁷ La región I Noreste –conocida como la Sierra Gorda– es la región más lejana de la capital, con clima semidesértico y tierras que en su mayoría son áridas. La región II Norte se caracteriza por su gran número de comunidades rurales y su importancia turística y artesanal. La región III Centro Oeste es el mayor polo de desarrollo industrial y comercial, en ella se encuentra la capital del estado y tiene la mayor concentración de población. En la región IV Suroeste destaca el sector agropecuario y especialmente la porcicultura. La región V Sur es una región comercial (artesanal) y agropecuaria. La región VI Centro Este alberga a los municipios de Celaya y Apaseo el Grande, caracterizados por ser importantes polos de desarrollo industrial y comercial de la región. IPLANEG, *El Estado de Guanajuato*, disponible en línea: <http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/docspdf/pguanajuato.pdf>, julio 2010

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ Los estados que aportan más al PIB nacional son: El Distrito Federal con 2.002,153 millones (17%). El Estado de México con 1,039,335 millones (8.8%), Nuevo León con 886,003 millones (7.5%), Campeche con 812,661 millones (6.9%), Jalisco con 728,916 millones (6.2%), Veracruz con 541,733 millones (4.6%) y Tabasco con 434,376 millones (3.7%). ZAPIÁN, Mauricio, “Guanajuato es la octava economía del país: INEGI”, en *Milenio.com*, 24 de marzo de 2010, México, disponible en línea: <http://www.milenio.com/node/408134>, julio 2010.

A pesar de su importancia y aportación a la economía nacional, el estado en su interior, se caracteriza por su desarrollo económico desigual, mismo que ha provocado la emigración masiva de guanajuatenses cada año, desde las regiones rurales y urbanas del estado hacia Estados Unidos, o hacia otros municipios mayormente urbanizados, problemática que se analizará más adelante.

4.2. Marco jurídico relativo a la vinculación internacional del estado.

Las actividades externas del estado de Guanajuato no son nuevas, diversas han sido las acciones que lo han vinculado con el exterior. No obstante, en un principio, éstas eran básicamente acuerdos de buena voluntad que lejos de fomentar el desarrollo local y de instrumentar proyectos que beneficiaran a las partes, únicamente eran acuerdos protocolarios que buscaban estrechar lazos con sus homólogos en el exterior.

Sin embargo, la diversificación económica de Guanajuato, el desarrollo económico desigual de sus municipios rurales y urbanos y las problemáticas sociales como el fenómeno migratorio han incidido en el gobierno estatal para establecer vínculos más allá de las fronteras nacionales.

Pese a estos factores, el marco jurídico estatal, que debería tipificar la vinculación internacional del estado (Constitución Política del estado libre y soberano de Guanajuato, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado, Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Guanajuato, Ley Orgánica de la Administración Pública de Guanajuato y la Ley Orgánica Municipal del estado), se ha mantenido intacto y no ha sufrido cambios significativos relacionados con los vínculos transnacionales del estado.

4.2.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano del estado de Guanajuato.

La ley suprema interna del estado es la Constitución de Guanajuato, misma que establece la estructura institucional de la administración pública y define las garantías de los ciudadanos y habitantes del estado, sin embargo en ninguno de sus 145 artículos existe mención alguna relacionada con la proyección, vinculación y acciones internacionales realizadas por el gobierno estatal.

Esta situación nos lleva a pensar por una parte, en el aún rezagado vacío jurídico en el que se realiza la internacionalización del estado al no contar con el reconocimiento en su ley local suprema, y por ende, sin la normatividad correspondiente que faculte al poder ejecutivo estatal a buscar en el exterior oportunidades y proyectos con sus homólogos o con organizaciones internacionales que fomenten su desarrollo local, y por otra parte, que al carecer de limitaciones y especificaciones jurídicas relacionadas con la esfera internacional y la carencia de competencias de la legislatura local para limitarle al ejecutivo sus acciones internacionales (principalmente los viajes hacia el exterior) y la rendición de informes de éste último al Congreso local, permiten que el estado de Guanajuato mantenga constantemente vínculos internacionales.

4.2.2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Guanajuato, Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del estado de Guanajuato y Plan Estatal de Desarrollo 2030.

Debido a que en la Constitución Política de Guanajuato no se hace referencia alguna sobre la acción exterior que realiza el estado o sus municipios y por ser promovida por los gobernadores, se consultó la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato*, con el objetivo de investigar si en ella se tipifica jurídicamente la vinculación transnacional del estado.

Esta ley reconoce y especifica las funciones del Gobernador del estado, sus facultades y obligaciones, así como las dependencias centralizadas y paraestatales que en conjunto, forman la estructura institucional del estado²⁵⁰.

Aunado a lo anterior, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado señala en su artículo 5 que el gobernador para auxiliarse en el desempeño de sus funciones, tendrá

²⁵⁰ La administración pública centralizada del Poder Ejecutivo se conforma por las siguientes dependencias: a) Secretaría de Gobierno, b) Secretaría de Finanzas y Administración, c) Secretaría de Educación, d) Secretaría de Desarrollo Social y Humano, e) Secretaría de Salud, f) Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, g) Secretaría de Desarrollo Agropecuario, h) Secretaría de Obra Pública, i) Secretaría de Seguridad Pública, j) Secretaría de la Gestión Pública, k) Secretaría de Desarrollo Turístico y l) Procuraduría General de Justicia. Todas ellas dependen directamente del gobernador y tienen una jerarquía equitativa, sus titulares son nombrados por el gobernador. La administración pública paraestatal se conforma por aquellos órganos auxiliares de la administración pública estatal, estos son creados, fusionados o suprimidos por el gobernador o por el poder legislativo y se rigen por sus propias leyes.

directamente adscritas las unidades de asesoría, de apoyo técnico y administrativo, de coordinación, de control de gestión, de tecnología de información y de comunicación social, así también, podrá establecer oficinas de representación del gobierno del estado fuera del propio territorio que determine de acuerdo a sus atribuciones, al presupuesto que se autorice y con apego a la ley²⁵¹.

Cabe mencionar que la ley, al no ser explícita sobre las oficinas de representación del gobierno estatal fuera del territorio nacional, deja la posibilidad de que éstas sean creadas en el exterior y que dependan directamente del gobernador.

Al poder ejecutivo estatal también se le atribuye la celebración de convenios en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo estatal, no obstante no hace referencia a los acuerdos interinstitucionales ni a los acuerdos de hermanamiento de carácter internacional.

En este sentido, la Ley Orgánica que rige la actuación del poder ejecutivo estatal, compuesta por 101 artículos, tampoco menciona ni reconoce la vinculación internacional del estado, únicamente se limita a señalar las atribuciones, funciones y obligaciones del Poder Ejecutivo, y de cada una de las dependencias que están a su cargo, sin embargo, no reconoce ni atribuye al gobernador o a las dependencias que forman la administración pública centralizada la facultad para vincularse internacionalmente.

El poder Legislativo, al ser el encargado de emitir y aprobar leyes reglamentos, modificarlas, suprimirlas y codificarlas, así como de permitir al Ejecutivo la ausencia del estado y al contar con comisiones de diversas temáticas que responden al interés estatal, nos permite suponer que éste órgano se encuentra facultado para solicitar al gobernador comparecencias y rendición de cuentas sobre las acciones internacionales que realiza, no obstante, tanto en la Constitución Política del estado, como en la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Guanajuato*, no existe referencia alguna vinculada con la esfera internacional.

Nuevamente encontramos que la legislación guanajuatense no reconoce en ninguna de sus leyes la vinculación internacional del estado, no obstante, esta acción ha sido empleada por gobernadores e incluso por los presidentes municipales, como veremos más adelante.

²⁵¹ Véase: *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato*, art. 5.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del estado de Guanajuato* cuenta con 225 artículos, que constituyen y definen la importancia jurídica, política y administrativa de los municipios en el estado.

Las atribuciones de los ayuntamientos²⁵² se establecen en el artículo 69 entre las que se encuentran: presentar iniciativas de ley o decreto al Congreso del Estado, nombrar y promover a delegados municipales, crear dependencias administrativas centralizadas y construir entidades paramunicipales, acordar la división territorial del municipio, aprobar la apertura o ampliación de vías públicas, prestar servicios públicos a los habitantes, procurar la seguridad pública dentro del municipio, administrar libremente su hacienda y controlar la aplicación del presupuesto, promover el desarrollo económico-social, educativo, cultural y recreativo del municipio, promover y procurar la salud pública, proteger el patrimonio cultural, impartir la educación, entre otras.

A pesar de la variedad de atribuciones con que cuentan los ayuntamientos del estado de Guanajuato, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal* no reconoce que sus miembros (Presidente Municipal, síndicos y regidores) puedan establecer vínculos internacionales con sus homólogos en el exterior, ni tampoco la capacidad del municipio para hacerlo.

Pese a esta situación, algunos municipios guanajuatenses han mantenido relaciones con el exterior cuyo fundamento jurídico se encuentra en los reglamentos creados por los ayuntamientos, tales como el *Reglamento para el establecimiento de las relaciones de hermandad entre el municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato y otras ciudades del mundo*, expedido por el gobierno municipal en abril de 2005, municipio que además cuenta con una Dirección de Fomento Económico y Relaciones Internacionales.

4.2.3. Plan estatal de Desarrollo 2030.

El Plan Estatal de Desarrollo es el “instrumento rector que contiene las prioridades y objetivos para el desarrollo de la entidad que podrán permanecer vigentes por un

²⁵² Los ayuntamientos son los encargados de gobernar y administrar a los municipios, es decir, ejecutan la administración pública municipal. Los ayuntamientos en México están conformados por miembros que son elegidos directamente y se integran por un Presidente Municipal y el Número de Regidores y Síndicos que determine la ley. Véase. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 115.

periodo de al menos veinticinco años (...) es el instrumento rector del desarrollo integral del estado”²⁵³, en este sentido, el Plan permite identificar necesidades y trazar líneas de acción para atenderlas por la administración estatal y las municipales.

Todo Plan estatal debe estar en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, ambos tienen fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones estatales y las leyes de planeación correspondientes.

Es una obligación del Poder Ejecutivo en cualquier orden de gobierno (federal, estatal o municipal) la elaboración del Plan de desarrollo, mismos que, independientemente del orden al que pertenezcan, deben estar todos en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se compone por cinco ejes rectores: 1) Estado de Derecho y seguridad, 2) Economía competitiva y generadora de empleos, 3) Igualdad de oportunidades, 4) Sustentabilidad ambiental y 5) Democracia efectiva y política exterior responsable.

Los ejes rectores permiten la participación de los estados y municipios y les abre la oportunidad de que en cada uno de ellos, a través de sus características específicas y de sus leyes estatales de planeación, se realicen sus propios Planes, en los que se establecen los intereses de los estados, las oportunidades y retos de cada uno.

El Plan Estatal de Desarrollo del estado de Guanajuato encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁵⁴, la Constitución del estado de Guanajuato²⁵⁵ y la Ley de Planeación del estado, ésta última en su artículo 4, establece que existirá coordinación y concertación entre las acciones, planes y programas llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo Estatal, con el Poder Ejecutivo

²⁵³ Véase: *Plan Estatal de Desarrollo 2030*, Gobierno del Estado de Guanajuato, disponible en línea: http://seip.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=84&Itemid=35, p.9., julio 2010.

²⁵⁴ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 26, entre otras cosas que: “El Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación (...) habrá un plan nacional de desarrollo que al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

²⁵⁵ Por su parte el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Guanajuato se fundamenta en el artículo 14 constitucional el cual señala que: “El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo de la Entidad, mediante la participación de los Sectores Público, Privado y Social. Tratándose de planes de desarrollo regional se garantizará la participación de los Municipios involucrados (...)”.

Federal, los municipios y la sociedad, es decir, que el proceso de planeación estatal estará en coordinación con lo establecido por el gobierno federal²⁵⁶.

Dicho Plan faculta al poder ejecutivo del estado y a los ayuntamientos para que conduzcan la planeación del desarrollo con la asesoría del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato y los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipal, órganos encargados de diagnosticar las condiciones y necesidades económicas y sociales del estado, así como los objetivos, prioridades y metas para el desarrollo de la entidad²⁵⁷.

En este documento quedan establecidos los ejes estratégicos para el estado (desarrollo social, salud, educación, desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, estado de derecho y administración pública)²⁵⁸, sus condiciones y un análisis prospectivo de los mismos.

A pesar de que el plan estatal de Guanajuato, no es explícito en relación a su vinculación internacional existe el reconocimiento del gobierno estatal, entre otras cosas, de: a) impulsar y promover el desarrollo económico del estado a través de las inversiones nacionales y extranjeras, b) fomentar el comercio y exportaciones de productos guanajuatenses en mercados nuevos, c) lograr una economía competitiva y d) el problema migratorio y la necesidad de proteger a los migrantes guanajuatenses así como la cuestión de las remesas.

El reconocimiento de los puntos anteriores permite deducir que la administración estatal está consciente del contexto internacional del que forma parte y de la interrelación existente entre la esfera internacional y la local propia del estado.

4.3. Acciones de vinculación internacional del estado de Guanajuato.

Anteriormente nos percatamos de que la vinculación internacional del estado de Guanajuato carece de fundamento jurídico local que reconozca toda acción relacionada con la esfera internacional y que esta acción no se encuentra contemplada explícitamente en el Plan Estatal de Desarrollo 2030.

²⁵⁶ Véase: *Ley Estatal de Planeación del estado de Guanajuato*, art. 13.

²⁵⁷ *Ibidem*

²⁵⁸ Véase: *Plan Estatal de Desarrollo 2030*, Guanajuato, disponible en línea: http://seip.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=84&Itemid=35, agosto 2010.

Pese a esta situación, el estado ha realizado diversas acciones que lo han internacionalizado en los últimos años y que se han incrementado. Sin embargo, sus acciones han sido dispersas principalmente por la falta de una línea estratégica estatal que permita la vinculación con el exterior, la evaluación de los acuerdos que han sido suscritos y, más aún, la regulación e institucionalización de dichas acciones.

Es menester destacar que la administración estatal de Guanajuato carece de una Dirección de Asuntos Internacionales, situación que ha mantenido rezagada la actividad externa del estado. La creación de un área especializada, dependiente del gobernador del estado que atienda la vinculación externa del estado, permitiría identificar oportunidades en el exterior que se consolidarían a través de la cooperación entre homólogos en una diversidad de temáticas que permitirían el desarrollo de las partes en áreas técnicas, educativas, culturales, de seguridad, salud, científicas, entre otras.

En dichos vínculos no solo participaría el gobernador, sino también las Secretarías que se encuentran a su cargo, aunado a lo anterior, una Dirección de Asuntos Internacionales de Guanajuato tendría la misión de dar seguimiento a la actividad internacional realizada por los gobiernos guanajuatenses y coordinar las emprendidas por los gobiernos municipales, respetando cada orden de gobierno, todo ello a través de la planeación, coordinación, organización y evaluación de sus actividades relacionadas con el exterior.

En vez de ello, algunas secretarías de gobierno cuentan con áreas muy específicas que se vinculan internacionalmente como la Secretaría de Desarrollo Social y Humano a través de la Dirección General de Asuntos Migratorios, la Secretaría de Finanzas y Administración a través de la Dirección General de Verificación al comercio exterior y la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable a través de la Subsecretaría de atracción de inversiones nacionales y extranjeras.

Sin embargo el estado de Guanajuato no únicamente se ha vinculado internacionalmente a través de estas áreas, sino que ha recurrido a los mecanismos tradicionales de la paradiplomacia en México como los acuerdos interinstitucionales, acuerdos de hermanamiento y giras exteriores de los gobernadores.

4.3.1. Acuerdos interinstitucionales y de Hermanamiento.

Los acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento representan los compromisos internacionales que adquieren los estados y municipios con sus homólogos en el exterior.

En la actualidad el objetivo de signar este tipo de acuerdos va más allá de la simple manifestación de estrechar lazos entre gobiernos subnacionales, lo que las partes pretenden es establecer vínculos a través de la cooperación descentralizada con el objetivo de impulsar el desarrollo de las partes a través del intercambio de experiencias y principalmente de la puesta en marcha de programas y proyectos conjuntos.

Dichos acuerdos no se limitan a un área específica, sino que pueden contemplar diversas temáticas sociales, económicas, culturales, entre otras; la signatura de estos acuerdos así como la cantidad de acuerdos firmados por los gobiernos estatales y municipales, varían en cada estado y municipio, respondiendo a las necesidades e intereses de cada uno.

En el caso del estado de Guanajuato la firma de los acuerdos interinstitucionales ha sido una actividad relativamente importante para el gobierno estatal, sin embargo no tan sobresaliente como la celebración de estos acuerdos y los de hermanamiento realizada por los municipios guanajuatenses.

El gobierno estatal no se ha destacado por celebrar gran cantidad de estos acuerdos con otras naciones, ni tampoco con organizaciones internacionales, según la numeralia de acuerdos interinstitucionales reconocidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, son diecisiete los acuerdos internacionales (para junio de 2010) signados por el estado, de los cuales doce han sido promovidos por los gobiernos municipales y tan solo cinco por el gobierno estatal, de ellos, ninguno adquirió la denominación de *hermanamiento*. En este sentido, observamos que el activismo internacional desarrollado por Guanajuato es realizada mayormente por los municipios.

Cuadro 8. Acuerdos interinstitucionales celebrados por el gobierno estatal de Guanajuato.

País/ organismo	Nombre/año	Tema	Vigencia
Centro de Investigaciones Quirúrgicas de la Habana, Cuba	Acuerdo de cooperación en materia de Investigaciones Técnico-Científicas para la salud pública del estado de Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y el Centro de Investigaciones Médico Quirúrgicas de la Ciudad de la Habana de la República de Cuba (marzo, 2002)	Salud	Indefinida
Commonwealth del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Convenio de Apoyo Financiero para Proyectos de Desarrollo entre el Instituto de Educación Permanente del Estado de Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (marzo, 2000)	Educación	Indefinida
Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)	Convenio de Colaboración que celebran por una parte el Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato y el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (noviembre, 2008)	Prevención del delito, reforma penal, derechos humanos	Indefinida
Cádiz, España	Acuerdo de Colaboración en materia de Arte y Cultura entre el gobierno del estado de Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y el Ayuntamiento de Cádiz del Reino de España (septiembre, 2009)	Cultura, Bellas artes, arte popular	4 años
Quebec, Canadá	Acuerdo de cooperación entre el gobierno de Quebec y el estado de Guanajuato (junio, 2009)	Educación, cultura, economía y medio ambiente	4 años

Fuente: Elaborado con base en la información publicada por el Registro de Acuerdos Interinstitucionales por estados, Guanajuato, en la página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los acuerdos interinstitucionales celebrados por el gobierno estatal han sido celebrados dentro de una gran variedad de temáticas y todos ellos buscan fomentar la cooperación entre las partes en las materias acordadas. Así, encontramos que en materia de salud destaca el Acuerdo de Cooperación en materia de Investigaciones Técnico-Científicas para la Salud Pública del Estado de Guanajuato y el Centro de Investigaciones Médico-Quirúrgicas de la Ciudad de la Habana, Cuba, firmado en Guanajuato en 2002, sin embargo, los acuerdos interinstitucionales también han sido firmados en materia educativa, cultural, ciencia y tecnología, deporte, entre otras.

Por su parte, los gobiernos municipales han realizado diversos acuerdos de hermanamiento principalmente con sus homólogos de Estados Unidos que han establecido intercambios y mecanismos de cooperación en diversos rubros: promoción

de inversiones y de productos en el exterior, turismo, deporte, ciencia y tecnología, agricultura, entre otros.

Cuadro 9. Acuerdos de Hermanamiento realizados por los gobiernos municipales de Guanajuato.

Partes	Nombre	Tema	Vigencia
Celaya, Gto.-Río Grande, Texas (EU)	Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Celaya, Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Río Grande, Texas, Estados Unidos de Norteamérica (febrero de 2004)	Comercio, inversión, educación, cultura, turismo	Indefinida
Comonfort, Gto.- Cleburne, Texas (EU)	Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Comonfort, Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Cleburne, Texas de los Estados Unidos de Norteamérica (septiembre de 2000)	Asistencia social, ecología, medio ambiente, educación, salud	Indefinida
Guanajuato, Gto.-La Habana Vieja (CUB)	Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación entre las Ciudades de la Habana Vieja en Cuba y de Guanajuato, Guanajuato (junio de 1999)	Gestión municipal, turismo, cultura, deporte	Indefinida
Irapuato, Gto.-Marianao, La Habana (CUB)	Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación entre la Ciudad de Marianao, La Habada, de la República de Cuba y la Ciudad de Irapuato, Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos (diciembre de 2000)	Economía, salud, ciencia y tecnología, gestión municipal, educación, cultura y deporte	Indefinida
Irapuato, Gto.-McAllen, Texas (EU)	Acuerdo de Hermanamiento y cooperación entre la ciudad de Irapuato, Guanajuato, Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de McAllen, Texas, Estados Unidos de América (marzo de 2009)	Economía, agricultura e industria, industria maquiladora, área científica, educación, cultura y arte, turismo	Indefinida
San Miguel de Allende, Gto.-La Habana Vieja (CUB)	Convenio de Hermanamiento y establecimiento de un Mecanismo de Cooperación Internacional entre la ciudad de la Habana Vieja, Cuba y la Ciudad de San Miguel Allende, Guanajuato, México (mayo de 2000)	Desarrollo educacional, conservación del patrimonio histórico, promoción comercial, deporte, cultura, turismo, salud	Indefinida
San Miguel de Allende, Gto.-Laredo, Texas (EU)	Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Laredo, Texas de los Estados Unidos de Norteamérica (noviembre de 2001)	Promoción del comercio, inversión, industria, turismo, cultura	Indefinida
San Miguel de Allende, Gto.- Brownsville, Texas (EU)	Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Brownsville, Texas, Estados Unidos de Norteamérica (febrero de 2004)	Comercio, inversión, educación, cultura, turismo,	Indefinida
San Miguel de Allende, Gto.- Ushuaia, Tierra de Fuego (ARG)	Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato y la Ciudad de Ushuaia, Provincia de Tierra del Fuego, Argentina (marzo de 2005)	Comercio, inversión, educación, cultura, turismo, intercambio de programas municipales	Indefinida
San Miguel de Allende, Gto.- las Heras, Mendoza (ARG)	Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de San Miguel de Allende, Guanajuato, México y la Ciudad de las Heras, Provincia de Mendoza, Argentina (marzo, 2005)	Comercio, inversión, educación, cultura, turismo	Indefinida
Santa Cruz de Juventino	Acuerdo de Amistad y Colaboración entre el	Salud, educación,	Indefinida

Rosas, Gto.- Batabanó, La Habana (CUB)	Municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas, Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y el Municipio de Batabanó, Provincia de la Habana en la República de Cuba (deporte, cultura, agricultura	
San José Iturbide, Gto.- Pharr, Texas (EU)	Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de San José Iturbide, Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Pharr, Texas, Estados Unidos de América (agosto de 2004)	Mercados comunes, inversión, educación, cultura, turismo	Indefinida

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por el Registro de Acuerdos Interinstitucionales por estados de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

4.3.2. Giras al exterior de los gobernadores.

El artículo 63 de la Constitución Política del estado de Guanajuato en su fracción 27, señala como una de las atribuciones del congreso estatal “decidir sobre las licencias que soliciten los Diputados y el Gobernador del Estado para separarse de sus respectivos cargos”, sin embargo ningún artículo constitucional hace expresa la facultad del gobernador para ausentarse del territorio estatal y más aún, al hablar de aquellas ausencias producto de las giras al exterior²⁵⁹.

Pese a esta situación, las giras de los gobernadores de Guanajuato han representado oportunidades de negociación para la atracción de inversión extranjera en el estado, el fomento y promoción de productos guanajuatenses en el exterior, además del intercambio de experiencias en diversas temáticas como educación, cultura, ciencia y tecnología, salud, entre otras, que más tarde, podrían derivar en acuerdos y convenios interinstitucionales o de hermanamiento.

Hasta antes de la alternancia política en Guanajuato, los gobernadores del estado no mostraban gran interés por vincularse internacionalmente con sus homólogos en el exterior y se apegaban a las acciones en materia internacional realizadas por la administración federal en turno. Sin embargo, las últimas cinco administraciones panistas: Carlos Medina Plascencia (1991-1995), Vicente Fox Quesada (1995-1999), Martín Huerta (1999-2000), Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006) y Juan Manuel

²⁵⁹ El artículo 76 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala que: “En las ausencias o faltas temporales del Gobernador del Estado, se observarán las siguientes disposiciones: I. Las ausencias hasta por noventa días serán suplidas por el secretario de gobierno II. Si la falta temporal excede de noventa días, el Congreso designará un Gobernador Interino para que lo supla durante su ausencia”.

Oliva (2006-2012)²⁶⁰ han mostrado su interés por insertarse en la esfera internacional e incluso han sido criticados por sus numerosos viajes al exterior.

Es menester destacar que sus acciones no han cuestionado la política exterior de México, sino que el fin último de la vinculación con sus homólogos ha sido la cooperación y el establecimiento de lazos que promuevan el desarrollo estatal en diversos rubros, siendo los de mayor interés para los gobernadores guanajuatenses el sector económico (atracción de inversión extranjera, intercambio comercial, exportación de productos guanajuatenses, entre otros) para fomentar su desarrollo interno y el migratorio, con el objetivo de asegurar la vinculación de los migrantes a las comunidades de origen y el envío de remesas al estado.

Fue con la llegada del gobernador Vicente Fox Quesada que las giras internacionales se convirtieron en la principal herramienta de vinculación del estado, cabe señalar que de 1997 a 1999 dicho gobernador realizó 40 viajes al extranjero a diversos países de Asia, Europa, Centroamérica, Sudamérica y Estados Unidos²⁶¹.

Por su parte, el gobernador Juan Carlos Romero Hicks durante su gestión continuó la estrategia empezada por Fox y realizó constantes giras hacia Europa. En todos los países visitados (República Checa, Frankfurt, Alemania y Barcelona, España) el objetivo fue promover la inversión en Guanajuato y fortalecer el intercambio comercial del estado con el exterior, cabe destacar que en sus giras también participaban diputados guanajuatenses que integraban la comitiva comercial del estado.

Las giras de la administración del gobernador Romero Hicks, se concretaron con las inversiones realizadas por las empresas europeas por 350 millones 786 mil dólares en distintos sectores como: autopartes, metalmecánica, alimentos y plásticos, impactando directamente en la economía estatal con la generación de 3 mil 749 empleos²⁶².

²⁶⁰ El gobierno de Carlos Medina Plascencia fue interino y se nombró en 1999 a Martín Huerta como gobernador sustituto del estado.

²⁶¹ GONZÁLEZ, Felipe de Jesús, "Fox, Equipo Guanajuato. Se alistan ya para sumarse al gobierno" en *El Universal*, 8 julio de 2000, disponible en línea http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=2275&tabla=primera, agosto 2010.

²⁶² Véase: *Logros en Inversión de la Gira por Europa*, Guanajuato, 20 de mayo de 2005, disponible en línea: lideres.guanajuato.gob.mx/.../200512051445080.logrosgiraeuropa.doc, agosto 2010.

El actual gobernador del estado Juan Manuel Oliva, ha realizado en lo que va de 2006 a 2010, 29 viajes al extranjero por diversos países, 16 de ellos fueron realizados en el primer año y medio de su gestión²⁶³. Entre los países que ha visitado figuran Ecuador, España, Alemania, Francia, Italia, China, Singapur, Estados Unidos, Egipto, Japón, entre otros países.

La constante ausencia de gobernador ha sido criticada por empresarios y miembros de partidos de oposición, sin embargo, Oliva se ha justificado al señalar que todas estas giras son productivas para Guanajuato. En 2008 durante su gira por Egipto, anunció que logró conseguir el “amarre” de ocho empresas, 750 millones de dólares en inversión y 4 mil 600 empleos²⁶⁴.

Sin embargo sus giras al exterior no solamente han tenido como eje rector la atracción de inversión al estado, sino también ha recurrido a promover al estado de Guanajuato en el exterior en otros rubros como la cultura, educación, turismo, la protección de migrantes guanajuatenses, entre otros.

Aunado a lo anterior, el gobernador ha acompañado al presidente Felipe Calderón en diversas giras que éste ha realizado al exterior, lo cual demuestra que además de tener la misma afiliación política con que cuentan, el gobernador de Guanajuato mantiene una estrecha relación con el presidente, convirtiéndose esto en una ventaja para el gobernador para salir al extranjero.

Pese a la diversidad de temáticas a las que recurre el gobernador del estado para justificar sus salidas del territorio estatal y nacional, el cuestionamiento del despilfarro de recursos en sus viajes no se ha hecho esperar por miembros de la legislatura local pertenecientes a partidos de oposición que han buscado limitar los viajes al exterior realizados por Juan Manuel Oliva.

Los constantes viajes al exterior de los gobernadores panistas, principalmente de Juan Manuel Oliva, son la principal actividad externa del estado de Guanajuato.

A pesar de que la Constitución local faculta al Congreso para llamar a comparecer al gobernador y a los titulares de las dependencias de la administración

²⁶³ REYES, Catalina, “Confiesan derroche. Maquillan gastos de Oliva; Aseguran viajó gratis a China y España” en *Al día A.M.*, León, Guanajuato, 13 de marzo de 2010, disponible en línea: http://es.kiosko.net/mx/2010-03-13/np/mx_am.html, agosto 2010.

²⁶⁴ PICON, Francisco, “Se han ‘amarrado’ 750 mdd durante esta gira de trabajo, defiende Oliva” en *Correo-Guanajuato*, 11 de marzo de 2008, disponible en línea: <http://www.correo-gto.com.mx/notas.asp?id=6105>, agosto 2010.

pública centralizada en su artículo 63 fracción XII, la realidad es que aún carece de la facultad de obligar al Ejecutivo estatal a pedir autorización para ausentarse del territorio nacional y para que exponga los objetivos, duración de sus viajes y principalmente la presentación de informes de los logros de esas giras²⁶⁵.

Recientemente los diputados del PRI expresaron la necesidad de regular los viajes del Ejecutivo estatal, sin embargo en la legislatura pasada, el mismo partido presentó una iniciativa que no se consolidó.

En mayo de 2010 el diputado priista Miguel Ángel Chico Herrera reconoció que el estado carece de normas que regulen los viajes del gobernador fuera del territorio nacional, “lo que ha propiciado que algunos gobernantes han salido reiteradamente del estado y del país: “sin la necesidad de explicar los objetivos del viaje, alcances ni recursos emplear y sin dar cuenta de los resultados obtenidos”²⁶⁶.

Esta iniciativa busca reformar el artículo 76 de la Constitución de Guanajuato para evitar que el gobernador se ausente del estado sin el consentimiento del Congreso local y adiciona en el artículo 77 la obligación del gobernador de rendir un informe de las actividades realizadas en el exterior recursos económicos empleados y resultados obtenidos en los viajes dentro o fuera del país²⁶⁷.

A pesar de que la mayoría de los viajes al extranjero se orientan principalmente al sector económico, y solamente algunos están dirigidos a otros sectores, parece ser que la administración estatal carece de una estrategia clara de vinculación internacional a largo plazo, es decir, los viajes realizados hasta ahora han sido resultado de oportunidades que se presentan en un momento determinado (coyunturas) para el gobernador, quien busca la inversión de Guanajuato y promoción del estado en el exterior.

El problema de esta visión en un solo sentido (el económico) es que ha dejado de lado otros rubros importantes para el desarrollo del estado como la educación, la salud, entre otros, situación que refleja la falta de planeación en otras actividades y la

²⁶⁵ LXI Legislatura, “Presentan iniciativa para regular los viajes del Gobernador del estado y propuesta de exhorto en apoyo de la industria automotriz”, en *Boletín 255/2010*, Congreso del estado de Guanajuato, 6 de mayo de 2010, disponible en línea: <http://www.congresogto.gob.mx/social/boletines/LXI-LEGISLATURA/2010/mayo/bol2552010.htm>, agosto 2010.

²⁶⁶ OLVERA, Carlos, “Priistas quieren frenar viajes del Gobernador” en *Milenio.com*, 7 de mayo de 2010, disponible en línea: <http://www.milenio.com/node/438780>, agosto 2010.

²⁶⁷ *Op.cit.*, LXI Legislatura, “Presentan iniciativa para...”

formulación de objetivos que podrían traer mayores beneficios para el estado, de ahí la importancia de que la administración estatal cuente con una estructura institucional que se encargue de los asuntos internacionales de Guanajuato.

4.3.3. Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del estado de Guanajuato (COFOCE)

El crecimiento económico de Guanajuato ha sido producto, en gran medida, del incremento de las exportaciones de productos guanajuatenses y la colocación de éstos en nuevos mercados nacionales e internacionales. Según el Plan Estatal de Desarrollo 2030, “las exportaciones del estado de Guanajuato representan el 4.58% de las exportaciones nacionales y contribuyen con el 40.6% del PIB Estatal, lo que demuestra que uno de los ejes principales del crecimiento del PIB del estado es el sector exportador”²⁶⁸.

El interés del gobierno estatal en el sector económico ha sido tal que el fortalecimiento del comercio exterior y el incremento de los exportadores del estado²⁶⁹ ha sido producto de la estructura económica comercial con que cuenta Guanajuato.

En 1992 el gobierno estatal creó un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del estado llamada Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior (COFOCE). A este órgano se la ha facultado para brindar apoyo a los exportadores guanajuatenses, principalmente a los de las pequeñas empresas que buscan internacionalizarse, su misión es “fomentar el comercio exterior y colaborar en la atracción de inversión extranjera para el estado de Guanajuato, mediante la alianza permanente entre empresarios y gobierno”²⁷⁰.

En este sentido, se observa la importancia que adquiere el comercio exterior y la internacionalización de las empresas guanajuatenses para promover sus productos en el exterior.

²⁶⁸ Véase: *Plan Estatal de Desarrollo 2030, Guanajuato*, p. 217.

²⁶⁹ El sector exportador guanajuatense está constituido en su mayoría por micros y pequeñas empresas: 60.4% de los exportadores del estado de Guanajuato, *ibídem*, p. 121.

²⁷⁰ Véase: *Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del estado de Guanajuato*, COFOCE, Guanajuato, disponible en línea: http://www.cofoce.gob.mx/a_web/2007/inicio/inicio_new/conoce.cfm, agosto 2010.

Desde su creación en 1992, COFOCE se ha encargado de asesorar, capacitar y buscar mercados internacionales para los productores y exportadores guanajuatenses a través de una red de oficinas al interior del estado en los principales municipios productores e industriales: León, Irapuato, Celaya, San Miguel de Allende, Moroleón y San Francisco del Rincón, y en el exterior: Estados Unidos, Canadá, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, China, Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Lituania, Letonia, Estonia, Ucrania, Polonia, Francia, España, Hungría y República Checa.

Los sectores productores que apoya esta Coordinadora son: cuero-calzado, agroindustrias, textil y confección, artesanías e industrias en desarrollo. A los productores de estos sectores que buscan internacionalizarse se les brinda asesoría aduanal, legal y mercantil, así como capacitación empresarial y logística internacional, lo cual facilita la conexión de los empresarios guanajuatenses con el mercado internacional.

Además, la Coordinadora se encarga de promover sus productos en el exterior a través de ferias internacionales y estudios de nuevos mercados para colocar en el mercado exterior los productos estatales.

Es así que COFOCE ha representado para el estado de Guanajuato un órgano fundamental en la colocación de productos locales en el mercado internacional, lo cual ha incrementado las exportaciones del estado y la contribución de éstas en el PIB estatal²⁷¹.

4.4. Paradiplomacia y gestión migratoria del estado de Guanajuato.

La paradiplomacia en México se ha desarrollado de diversas maneras y ha respondido en gran medida a las necesidades y particularidades de cada estado. Por ello, mientras para algunas entidades federativas el fomento de la inversión extranjera, así como la colocación de sus productos en el exterior son temáticas prioritarias, para otros estados

²⁷¹ Según el Plan Estatal de Desarrollo “la mayoría de los sectores económicos tradicionales de Guanajuato registran mayor dinamismo, entre ello se encuentran: productos químicos con un 38.2%, sombrerería y sus partes 37.87%, caucho, plástico y hule 21.65%, maquinaria, aparatos y material eléctrico 15.9%, papel y productos editoriales 14.11%, productos cerámicos 12.36%, textil y de la confección 10.41%, agroalimentario 9.49%, pieles y cueros 6.49%, metal-mecánica 5.81% y calzado con un 4.45%. *Ibidem*, p. 119.

como Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Zacatecas, el fenómeno migratorio ha sido la principal problemática que administraciones estatales y municipales han convertido en una herramienta para internacionalizarse y que también la han aprovechado (en diferente magnitud) para atraer beneficios en su interior y, de esta manera, fomentar su desarrollo.

La importancia que ha ido adquiriendo el fenómeno migratorio ha sido tal que ha impulsado a los gobiernos subnacionales a mantener vínculos con sus comunidades en el exterior básicamente en dos sentidos: 1) la protección de los migrantes en el extranjero, y 2) el aseguramiento de las remesas para fomentar el desarrollo local²⁷² de los gobiernos no centrales.

Desde esta perspectiva, “los gobiernos locales, como representantes más próximos a la ciudadanía, se encuentran en situación de elaborar políticas sobre realidades que tienen orígenes globales, dado que son instituciones responsables de la calidad de vida de las personas que viven en sus territorios”²⁷³.

De ahí la importancia de que los gobiernos subnacionales se integren a la esfera internacional y busquen ante todo su desarrollo en las oportunidades que les brinda el contexto internacional, siendo el fenómeno migratorio no sólo un factor que les sirve como herramienta para vincularse internacionalmente sino también un fenómeno que les abre la posibilidad de crear sus propias estrategias para atender a sus comunidades en el exterior que respondan a las necesidades de la sociedad de la entidad, más allá de las acciones realizadas por el gobierno central.

²⁷² “La noción de desarrollo abarca múltiples dimensiones: económicas, humanas, sociales, ambientales, territoriales e institucionales; por tanto, un verdadero proceso de desarrollo considera a todas para adquirir el carácter de integralidad que el desarrollo requiere. Un proceso de desarrollo debe incluir la gestión de lo económico, el énfasis en el mejoramiento del capital humano, el fortalecimiento del capital social existente, teniendo especial cuidado en preservar el equilibrio intergeneracional en el aprovechamiento de los recursos naturales, todo ello a partir de la generación del marco institucional adecuado y teniendo al territorio como un punto de referencia insoslayable(...)el desarrollo local refiere a un proceso de transformación en todas las dimensiones involucradas en el concepto, pero circunscripto en un denominado ámbito espacial”. ROFMAN, Adriana y VILLAR Alejandro (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2006, p.201.

²⁷³ ARAYA, Mariel y GODÁS, Xavier, *Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales*, Colección de Estudios de Investigación núm. 4, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, 2008, p. 41.

4.4.1. Migración guanajuatense hacia Estados Unidos.

La presencia internacional en materia migratoria no es exclusiva del estado de Guanajuato, sino que indistintamente de la cantidad de personas que abandonan el país y a falta de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, los gobiernos locales han decidido velar por sus migrantes a través del establecimiento y mantenimiento de vínculos que sobrepasan las fronteras con sus oriundos que habitan en ese país.

Para fines de esta investigación se escogió al estado de Guanajuato no solamente por la tradición de sus flujos migratorios, sino porque ha logrado mantener vínculos con el exterior y a su vez, a diferencia de otros estados, la recepción de remesas continúa siendo parte fundamental de la economía y por ende del desarrollo estatal. En este sentido, suponemos que existe una correlación directa entre la paradiplomacia guanajuatense y el envío de remesas al estado.

El estado de Guanajuato, pertenece a la región tradicional, considerada así por el Consejo Nacional de Población en la clasificación nacional que realiza sobre las entidades federativas según su grado de intensidad migratoria²⁷⁴.

Las entidades que pertenecen a esta región se caracterizan por ser estados de alta expulsión de migrantes por lo que considera a otros estados como Aguascalientes, Colima, Durango, Michoacán, Zacatecas, Jalisco, Nayarit y San Luis Potosí.

La tradición migratoria guanajuatense ha estado presente en la historia del estado desde principios del siglo XX²⁷⁵ y aunque ahora las condiciones de los guanajuatenses son distintas a las de hace 100 años, las causas de la migración estatal hacia Estados Unidos continúan siendo esencialmente económicas, es decir, las personas abandonan

²⁷⁴ Véase: "Tendencias y características de la migración mexicana a Estados Unidos" en Migración México-Estados Unidos, CONAPO, pp. 18 y 19, disponible en línea: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra2006_01/01.pdf, agosto de 2010.

²⁷⁵ Según Germán Vega y Humberto González, "cada año del gran número de mexicanos que se incorporan al mercado de trabajo norteamericano, más de 10 mil son guanajuatenses, lo que tiene sus antecedentes en las contrataciones que durante el Programa Bracero propició el éxodo temporal de muchos pobladores de Guanajuato que, año tras año, solicitaban sus boletas en las oficinas de contratación en Irapuato y en otras partes del país". VEGA, Germán y GONZÁLEZ, Humberto, "Clubs de migrantes y usos de remesas: el caso de Guanajuato, México", en *Portularia*, núm. 1, vol. IX, Universidad de Huelva, España, 2009, p.4. Disponible en línea: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1610/161013161001.pdf>, agosto 2010.

la entidad por búsqueda de trabajo, acceso a mejores salarios y por tanto a una mejor calidad de vida.

Sin embargo, en la actualidad los migrantes representan un grupo vulnerable debido a la intensificación del control de la migración hacia el país vecino, en este sentido, el gobierno del estado de Guanajuato ha realizado diversas acciones que se analizarán más adelante.

4.4.2. Características de la migración guanajuatense.

A nivel nacional, Guanajuato destaca por ser una de las principales entidades expulsoras de mano de obra. Según el Plan Estatal de Desarrollo, en el 2003 “la entidad ocupó el tercer lugar al contar con 921, 477 residentes en Estados Unidos (9.3% del total de residentes mexicanos), después de Jalisco (13.6%) y Michoacán (10.7%)”²⁷⁶.

Actualmente “el número de personas nacidas en Guanajuato que se encuentran residiendo en Estados Unidos asciende aproximadamente a un millón, de los cuales 20.3% viven en el estado de Texas, 39.7% en California y sólo el 5% vive legal o ilegalmente en Arizona”²⁷⁷.

La intensidad de la migración en Guanajuato varía en cada municipio²⁷⁸, por ello encontramos municipios con muy alta intensidad como Huanímaro, Santiago Maravatío, Yuriria, Ocampo, Tarimoro, Manuel Doblado, Cuerámaro, Acámbaro y Abasolo, y otros con baja intensidad como Guanajuato, León y Purísima del Rincón²⁷⁹.

²⁷⁶ Véase: *Plan Estatal de Desarrollo 2030*, Guanajuato, p. 27.

²⁷⁷ IPLANEG, *Guanajuatenses y la ley antiinmigratoria de Arizona*. Datos tomados por el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato con base en las estimaciones del Bureau of Census, Current Population Survey, 2009, disponible en línea: http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/c/document_library/get_file?p_l_id=48271&folderId=48281&name=DLFE-2895.pdf, agosto 2010

²⁷⁸ Luis Rionda, especialista en migración guanajuatense señala que “por municipios la situación es más clara: 30 de 46 municipios muestran índice de masculinidad inferior al estatal y todos ellos, excepto León, exhiben un índice inferior al nacional”. RIONDA, Luis, *La migración internacional y la construcción de comunidades transnacionales en los municipios del sur de Guanajuato, 1964-2008*, Universidad de Guanajuato, Campus León, México, 2009, p.4, disponible en línea: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/RiondaRamirezLuisMiguel.pdf>, agosto 2010.

²⁷⁹ *Plan Estatal de Desarrollo 2030*, p.28.

Los flujos migratorios guanajuatenses en su mayoría están conformados por hombres cuyas edades van de los 20 a los 34 años, no obstante, en las últimas décadas la integración de las mujeres al movimiento migratorio se ha incrementado, así como el número de migrantes menores de 20 años²⁸⁰.

Los principales destinos a los que se dirigen los migrantes guanajuatenses son: California, Illinois, Texas y Pennsylvania, sin embargo en los últimos años los migrantes también se han dirigido hacia Florida, Ohio y Carolina del Norte, entre otros.

El movimiento migratorio de los guanajuatenses ha sido consolidado y facilitado por la creación de asociaciones de migrantes en Estados Unidos formados por personas originarias del estado.

Estas asociaciones “se constituyen a partir de lazos que vinculan comunidades remitentes y puntos de destino en las sociedades receptoras. Los sistemas de relaciones se basan fuertemente en el parentesco, la amistad, y sobre todo en el paisanaje (identidad regional o local)”²⁸¹.

La importancia de las asociaciones de migrantes radica en que establecen vínculos que les permiten mantener contacto con las comunidades de origen y agrupan a los nuevos miembros que llegan al país vecino, además de que pueden ejercer presión política para que sus peticiones sean tomadas en cuenta en sus lugares de origen o bien, en el gobierno federal²⁸².

4.4.3. Política migratoria del estado de Guanajuato.

Una política migratoria empieza a surgir con el reconocimiento de los flujos migratorios por parte de un gobierno.

La política migratoria, desde una visión meramente estatal, se refiere a aquella “actividad que realiza el Estado mexicano por conducto de las autoridades involucradas [Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ IBARRA, Marcela, “Remesas y posibilidades de desarrollo local”, en *El Cotidiano*, no. 108, junio-agosto, p. 25, disponible en línea: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32510803.pdf>, agosto 2010.

²⁸² En este sentido, destaca Luis Rionda: “Usos, costumbres, instituciones culturales, mecanismos de autofinanciamiento basados en la confianza, e incluso relaciones de poder y autoridad, son proyectados en dos vías: desde el espacio nativo como hacia los de destino y de regreso”, Véase RIONDA, Luis, *la migración internacional y ...*, *op.cit.*, p. 9.

Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración entre otras] y para la atención de los flujos migratorios, en el ejercicio del poder que les confiere la ley, sin perder de vista la contribución al resguardo de la soberanía y seguridad nacional, y asimismo sin dejar de observar la protección de los derechos humanos”²⁸³, sin embargo esta visión únicamente reconoce al gobierno federal la atribución de la creación de la política migratoria.

Por eso es fundamental destacar que a pesar de que la política migratoria es una facultad del gobierno federal, como lo demuestra la definición mencionada, la realidad es que en la actualidad cada vez es más común que los gobiernos estatales y municipales creen políticas conforme a sus atribuciones y jurisdicción dirigidas a atender a su población migrante, sin vulnerar, modificar, violar o supeditar a aquella política creada por el gobierno central, que les permiten estrechar lazos con sus comunidades de migrantes en Estados Unidos.

En este sentido, gobiernos estatales y municipales se han convertido en nuevos actores locales que, por una parte se internacionalizan para mantener vínculos con sus comunidades en el extranjero y por otra para establecer medidas cuya creación desemboca en políticas migratorias estatales y programas que buscan proteger a los migrantes, asegurar el envío de remesas y mantener el sentimiento de pertenencia hacia la comunidad de origen.

Por tanto, se puede definir la política migratoria de los estados como aquella política ejecutada y creada en un ámbito territorial específico (entidades federativas) del territorio nacional que está encaminada a establecer programas, proyectos, entre otros, y crear estrategias que desemboquen en medidas, objetivos y acciones que asistan a los migrantes y a sus familias; dicha política responde a ciertas características poblacionales de los estados y no cuestiona la implementada por el gobierno federal²⁸⁴.

²⁸³ SEGOB, INM, *Hacia una política migratoria del Estado Mexicano*, México, 2006, p. 141.

²⁸⁴ Las políticas migratorias de los estados no están desvinculadas de la implementada por el gobierno federal ya que las políticas estatales tienen dos características: “como los temas de la agenda tienden a ser los mismos, usualmente los gobiernos estatales tienden a administrar, de manera descentralizada, los programas definidos desde el gobierno federal; los estados con mayor tradición migratoria experimenta con programas que buscan promover proyectos productivos, que tienen como fin detener la migración” FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, GARCÍA Rodolfo, CLARIOND Roberta y VILA, Ana (coords.), “Las políticas migratorias en los estados de México. Una Evaluación” son citados por VILA, Ana, en IMAZ, Cecilia, *¿Invisibles? Migrantes internacionales en...op.cit.*, p. 80.

Teniendo en cuenta las características que presenta la migración guanajuatense, diversas han sido las acciones del gobierno estatal encaminadas a proteger a los migrantes al interior de la entidad.

La relación entre el gobierno del estado de Guanajuato y sus migrantes en Estados Unidos formalmente se dio en la década de los noventa, durante la gubernatura de Medina Plascencia (1991-1995) quien implementó programas y estrategias para mantener una relación estrecha entre los migrantes guanajuatenses y el gobierno estatal; estos programas fueron continuados y consolidados posteriormente con Vicente Fox (1995-1999), Ramón Martín Huerta (1999-2000), Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006) e incluso, siguiendo con la misma línea política, han sido fortalecidos con el actual gobernador del estado, Juan Manuel Oliva (2006-2012), quien en su momento fuera el Secretario de Gobierno de Romero Hicks.

Desde entonces, todos los planes estatales de dichos gobernadores han incluido al fenómeno migratorio guanajuatense y han reconocido la importancia de contar con una política migratoria estatal que proteja a los migrantes.

El primer acercamiento formal e institucionalizado entre el gobierno estatal y los migrantes se dio en 1994 durante la gubernatura interina de Carlos Medina Plascencia, con la creación de la Dirección de Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero (1994-2001) dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado, la cual se incorporó un año más tarde al programa federal llamado Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero 1995-2000²⁸⁵.

Por esta razón es que dicha dirección actuó como aquellas oficinas estatales creadas en respuesta a la recomendación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) de crear en los

²⁸⁵ El Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) fue instrumentada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1990, se encargó de promover la vinculación de dichas comunidades con sus lugares de origen y con el país, y, a través de esos vínculos pretendió impulsar el desarrollo en diversos rubros como la salud, educación, cultura, desarrollo económico, entre otros.

Según González Gutiérrez, este Programa “fue creado n respuesta a la demanda de diversas organizaciones mexicano-estadounidenses por crear una oficina gubernamental cuya responsabilidad exclusiva fuera elevar el nivel de prioridad de estas comunidades en México, así como propiciar el diseño de políticas mexicanas para atenderlas” GONZÁLEZ, Carlos, “La Diplomacia Mexicana ante su diáspora” en FERNÁNDEZ DE CASTRO, (coord..) En *La frontera del Imperio*, Ariel/Planeta, México, pp. 167-168, es citado por VILA FREYER, Ana, *Las Políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción y gestión*, en IMAZ, Cecilia, *¿Invisibles? Migrantes internacionales en...*, op.cit., p. 79.

estados dependencias que se dedicaran a atender exclusivamente sus asuntos migratorios, denominadas Oficinas de Atención a Migrantes (OFAM)²⁸⁶.

La dirección creada por el gobierno de Medina Plascencia fue retomada posteriormente por la administración de Vicente Fox y realizó sus acciones entre 1994 y 1999 a través de cinco programas designados para vincular a los migrantes guanajuatenses con sus comunidades de origen: "(1) El programa "Casa Guanajuato", el cual promueve la creación de asociaciones de paisanos guanajuatenses bajo los auspicios institucionales del estado, 2) El Programa "Mi Comunidad", programa de apertura de maquiladoras en el estado; 3) El "Programa 2x1" que busca impulsar el desarrollo de la comunidad; 4) El Programa "Atención a Migrantes y sus Familias"; y 5) un Programa de Comunicación con los migrantes"²⁸⁷.

Estos programas continuaron durante la siguiente administración panista de Ramón Martín Huerta, y se consolidaron durante la gestión de Juan Carlos Romero Hicks a través de informes que realizaba el Consejo Estatal de Población (COESPO) y proyectos estratégicos como "Migración nacional e internacional de guanajuatenses", "Migración y Violencia conyugal en Hogares de Migrantes" y el "Programa de atención y capacitación a mujeres en hogares de migrantes"²⁸⁸, que posteriormente, permitió la elaboración del *Programa Especial de Migración 2005-2006*.

Dicho programa contaba con principios como: la protección social, económica, jurídica y política, la atención integral a los migrantes y sus familias y la promoción del arraigo. Su instrumentación dio como resultado el surgimiento del *Programa Permanente de Protección a Migrantes Guanajuatenses*²⁸⁹

²⁸⁶ La creación de Oficinas de Atención a Migrantes en los estados es una de las medidas establecidas en el Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior que está presente en la actualidad. Estas oficinas sirven de enlace con las instituciones federales, estatales y con las comunidades de migrantes, además, buscan proteger los derechos de los migrantes y entre otras actividades, promover la creación de programas de desarrollo en donde participen los gobiernos estatales y las comunidades de migrantes para fomentar el desarrollo local. Todas las Oficinas de Atención a Migrantes se encuentran coordinadas por la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), creada en 2000. Véase: <http://www.conofam.org.mx/>, agosto 2010.

²⁸⁷ SMITH, Michael P., "Transnationalism, the State, and the Extraterritorial Citizen", en *Politics & Society*, vol.31, no. 4, Department of human and Community Development, University of California, Davis, december 2003, p. 479.

²⁸⁸ Véase: ROMERO HICKS, Juan Carlos, "Atención Integral a los Migrantes y sus Familias", *Segundo Informe de Gobierno*, p. 19.

²⁸⁹ Véase: Periódico Oficial del Gobierno del estado de Guanajuato, Segunda Parte, *Programa Especial de Migración Visión 2012*, núm. 146, 11 de septiembre de 2009, p. 28, disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Guanajuato/wo39021.pdf>, agosto 2010.

Durante la gestión de Juan Carlos Romero Hicks se continuó con la vinculación entre el gobierno estatal y las comunidades de guanajuatenses en Estados Unidos empezada por Medida Plascencia, sin embargo modificó la estructura institucional encargada de atender a los migrantes guanajuatenses.

En 2001 la gubernatura creó la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias (2001-2006)²⁹⁰ como parte de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato, la cual asumió las funciones de la Dirección creada durante el gobierno de Fox y además funcionó como un órgano permanente, colegiado, rector, asesor, de consulta, de deliberación y evaluación de programas y acciones²⁹¹.

La Comisión trabajó a través del “Programa Permanente de Protección a Migrantes Guanajuatenses” el cual se encargó de desarrollar acciones en diversos ámbito como la salud, educación, remesas, seguridad pública, educación vial, proyectos de inversión, servicios jurídicos, orientación información y comunicación para la prevención de los riesgos de la migración y organización social en los Estados Unidos en coordinación con 18 instituciones estatales encabezadas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano²⁹².

Además, de acuerdo con el segundo informe de gobierno de Romero Hicks, la Comisión logró la integración del Programa de Atención a la Salud de los Migrantes; el fomento a la investigación de las características y comportamiento de la migración internacional de guanajuatenses; el desarrollo de acciones de apoyo en la difusión de la cultura del estado en el extranjero; la capacitación de migrantes para que trabajaran legalmente en Estados Unidos y el intercambio de maestros mediante el Programa Binacional de educación²⁹³.

²⁹⁰ La Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias fue creada a través del *Decreto gubernativo núm. 54*, del 9 de junio de 2001.

²⁹¹ Guanajuato, *El gobernador Juan Carlos Romero Hicks encabezó la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias*, Comunicado de Prensa Guanajuato, 13 marzo 2006, disponible en línea: http://www.guanajuato.gob.mx/desarrollo/comunicados/comunicado_detalle.php?com_id=4984, agosto 2010.

²⁹² Véase: ROMERO HICKS, Juan Carlos, “Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias, Guanajuato”. *Cuarto Informe de Gobierno*, disponible en línea: <http://www.guanajuato.gob.mx/gesiones/romerohicks/cuarto/social/sdsh2.pdf>, p. 19, agosto 2010.

²⁹³ Véase: ROMERO HICKS, Juan Carlos, “Atención integral a los Migrantes y sus familias”, *Segundo Informe de Gobierno*, p. 19.

La Comisión también continuó con algunos programas desarrollados durante la gubernatura de Fox, tal es el caso del Programa “Casas Guanajuato” a las cuales se les dio la misión de fortalecer los lazos entre las comunidades de guanajuatenses en el exterior, la defensa de los derechos humanos, y la integración a la sociedad estadounidense, así como la vinculación con las autoridades de Guanajuato y las de Estados Unidos.

A la llegada a la gubernatura del estado, el actual gobernador Juan Manuel Oliva también realizó cambios en la estructura encargada de atender a los migrantes y a sus familiares.

Nuevamente reconoció, como sus antecesores, la importancia del fenómeno migratorio para el estado y para su administración y retomó programas de las administraciones pasadas, pero además agregó a la política migratoria estatal la visión de que los migrantes guanajuatenses son agentes estratégicos del desarrollo local y regional²⁹⁴, convirtiendo así al fenómeno migratorio en promotor del desarrollo local.

En este sentido, un año después de que tomó posesión de su cargo extinguió la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias justificando que el estado necesitaba un órgano que agrupara los sectores público, social y privado que concentrara la acciones derivadas de la política migratoria estatal, la cual estaría orientada a reducir las consecuencias de la migración y potenciar sus beneficios, para mejorar las condiciones del migrante, de su familia y de su comunidad de origen mediante su participación en el desarrollo y económico, fines que, según el gobernador, rebasaban la capacidad de la Comisión²⁹⁵.

Una vez desaparecida la Comisión de Apoyo Integral a los Migrantes y Sus Familias, el gobernador Juan Manuel Oliva realizó cambios a la estructura gubernamental dedicada a atender los asuntos migratorios; actualmente el gobierno estatal cuenta con dos órganos encargados de ejecutar la política migratoria de Guanajuato: el Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato

²⁹⁴ Periódico Oficial del Gobierno del estado de Guanajuato, Segunda Parte, *Programa Especial de Migración...*, *op.cit.*, p. 29.

²⁹⁵ En 2007 el gobernador Juan Manuel Oliva emitió el *Decreto Gubernativo no. 27*, por medio del cual extinguió la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familia. Periódico Oficial del estado de Guanajuato, *Decreto Gubernativo no. 27*, 1 junio 2007, disponible en línea: http://ioplaneg.guanajuato.gob.mx/c/document_library/get_file?p_l_id=22415&folderId=22697&name=DLFE-1371.pdf, agosto 2010.

(COMEEG) y la Dirección General de Asuntos Migratorios, dentro de la cual existe la Dirección de Atención al migrante.

El Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato (COMEEG) fue creado a través del *Decreto gubernativo número 18* del 1 de junio de 2007, único en su tipo a nivel nacional, el Consejo es presidido por el gobernador del estado y es resultado del trabajo conjunto entre la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, el Instituto de Planeación Estatal de Guanajuato (IPLANEG) en fundamento con el Plan Estatal de Desarrollo y la Ley de Planeación estatal y federal crearon el *Programa de Migración Visión 2012*²⁹⁶.

El COMEEG es un mecanismo de prospectiva de la planeación estatal en materia de migratoria y un órgano multidisciplinario y de coordinación que tiene por objeto planear, promover, asesorar, organizar, vigilar, formular, establecer, elaborar y dar seguimiento a las políticas, programas y acciones sobre migración y la atención integral al migrante y sus familias en el estado²⁹⁷.

El Consejo está integrado por funcionarios públicos estatales, empresarios, académicos, asociaciones civiles relacionadas con el fenómeno migratorio y migrantes guanajuatenses radicados en Estados Unidos.

Entre sus atribuciones están: vincular y gestionar proyectos de inversión y coinversión con rentabilidad social para los migrantes, promover acciones que garanticen el respeto a los derechos de los migrantes y sus familiares, participar en la política migratoria estatal con enfoque internacional empresarial, promover la vinculación entre las dependencias estatales para mejorar las condiciones de los migrantes y sus familias, promover mecanismos de financiamiento internacional a proyectos de desarrollo económico y social²⁹⁸.

²⁹⁶ El COMEEG comenzó su trabajo de planeación estratégica atendiendo a la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y su Reglamento, en donde se menciona que los Programas Especiales son los instrumentos que atienden prioridades del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan de Gobierno del Estado, además de que el Sistema de Planeación promoverá y facilitará la participación social en la elaboración, actualización y evaluación de los planes y programas, bajo un esquema de corresponsabilidad y solidaridad. Véase: Periódico Oficial del Gobierno del estado de Guanajuato, Segunda Parte, *Programa Especial de Migración...*, *op.cit.*, p. 33.

²⁹⁷ Información proporcionada por la Licenciada Cecilia León, Asistente de la Licenciada Susana Guerra Vallejo, Directora General de Asuntos Migratorios, Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato, julio 2010.

²⁹⁸ Gobierno del estado de Guanajuato, *Primer Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato*, disponible en línea: http://lideres.guanajuato.gob.mx/index_detalle.php?bol_id=39, agosto 2010.

El Consejo tiene la obligación de reunirse en sesiones ordinarias obligatoriamente cuatro veces por año y extraordinarias; a partir de su creación en 2007 y en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, y el Instituto de Planeación, como parte de la planeación estatal en materia migratoria, se han realizado propuestas encaminadas a crear programas de atención a los migrantes como el *Programa Especial de Migración Visión 2012* el cual está basado en cuatro ejes: asistencia integral a migrantes y sus familias, convertir las remesas y ahorros de los migrantes en patrimonio familiar y capital humano, transformar el capital social en desarrollo local y el quehacer gubernamental²⁹⁹.

En este sentido, la actual política migratoria del estado interrelaciona el fenómeno migratorio con el desarrollo de la entidad por ello es que entre las acciones que ha realizado el gobierno encontramos: “acciones de apoyos complementarios al destino y uso de las remesas; 2) la formación de mercados de trabajo que aprovechen la experiencia migratoria y 3) el refuerzo de valores de progreso, modernización y desarrollo sustentable que fomenten el arraigo a largo plazo en las zonas de origen”³⁰⁰.

Cada eje rector del Programa Especial de Migración Visión 2012 cuenta con programas especializados y encaminados a lograr los objetivos del mismo, en este sentido, el cuadro mostrado a continuación destaca los programas y acciones que el gobierno del estado de Guanajuato busca implementar en los próximos dos años a través del Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato (COMEEG)

²⁹⁹ El primer eje pretende incrementar la cantidad de apoyos gubernamentales para la atención de la salud de los migrantes guanajuatenses. El segundo consiste tiene como objetivo incrementar el ahorro de los migrantes guanajuatenses que residen en Estados Unidos y de sus familias en el Estado. Dentro del tercer eje se tiene como objetivo incrementar el apoyo a las organizaciones migrantes guanajuatenses para crear la red de organización ciudadana. El cuarto eje busca incrementar el número de acciones que articulen el trabajo de los diferentes órdenes de gobierno, la participación de los tres poderes de gobierno y de la sociedad en el desarrollo de la Política Migratoria en Guanajuato., Gobierno del estado de Guanajuato, “Durante la 2da Sesión del Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato, se presentaron algunos de los avances que se tiene hasta el momento respecto a la planeación estratégica” en *Prensa del Gobierno del estado de Guanajuato*, 7 de julio de 2008 disponible en línea: http://www.guanajuato.gob.mx/gto/detalle_noticia.php/9719, agosto 2010.

³⁰⁰ Periódico Oficial del Gobierno del estado de Guanajuato, Segunda Parte, *Programa Especial de Migración...*, *op.cit.*, p. 36.

Cuadro 10. Programa Especial de Migración Visión 2012, Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato (COMEEG)

<i>Eje del Programa Especial de Migración visión 2012</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Acciones concretas</i>	<i>Vinculación Internacional</i>
Asistencia integral al migrante y su familia	Coordinar y potenciar esfuerzos de todos los actores involucrados para atender a migrantes y sus familias en materia de salud, educación y asistencia social	Seguro del migrante: vida y traslado	El seguro protege a migrantes en EU en caso de fallecimiento, cubre gastos de repatriación del cadáver y cubre a 2 personas (el migrante y un familiar en México)
		Comunicación, asesoría y asistencia	La comunicación asesoría y asistencia brindadas a guanajuatenses en el extranjero por el gobierno se da a través de la página web: http://migrantesguanajuato.gob.mx
		Escuela virtual	Permite a los guanajuatenses radicados en Estados Unidos acceder a la educación básica a través del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), y educación media y superior a través de la Universidad Virtual
Convertir remesas y ahorro de los migrantes en patrimonio familiar y capital humano	Convertir a la migración internacional en promotora del desarrollo local	Fondo de migrantes	Sirve de apoyo a proyectos productivos para ser desarrollados en el estado, a través de iniciativas realizadas por los migrantes en Estados Unidos. Se realizan reuniones con migrantes y empresarios y funcionarios estatales, tanto en el estado como en Estados Unidos.
		La casa de mis padres	Es fomentado por el Instituto de Vivienda del estado de Guanajuato y se difunde entre los migrantes en Estados Unidos
		Sistema de ahorro y crédito	-----
		Creación de cartera de proyectos	Son registradas las iniciativas de proyectos productivos ara desarrollar en el Estado
Transformación de capital social en desarrollo local	Instrumentar políticas públicas	Fortalecimiento de las organizaciones en el exterior	Se realizan talleres de capacitación, información, encuentros comunitarios que permiten a los migrantes e hijos de migrantes mantener el sentido de pertenencia y arraigo a sus comunidades de origen
		3x1 Migrante	Los recursos son invertidos en programas de infraestructura social, atención a la salud, educación y desarrollo de proyectos productivos.
		Fomento al comercio exterior	Se busca vincular las cámaras de comercio en Estados Unidos donde participan los guanajuatenses con cámaras existentes en el estado.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Licenciada Cecilia León, asistente de la Lic. Susana Guerra Vallejo, Directora General de Asuntos Migratorios del estado de Guanajuato, julio 2010.

El Consejo del Migrante Emprendedor del estado de Guanajuato, trabaja conjuntamente con la Dirección General de Asuntos Migratorios de dicho, sin embargo, esta última, a diferencia del Consejo tiene un relación directa con los migrantes guanajuatenses ya que se encarga de promover, vincular y coordinar acciones interdependientes para atender de manera integral a los migrantes y sus familias, el localidades de origen y de destino³⁰¹, además de ejecutar los programas derivados del *Programa Especial de Migración Visión 2012*.

La Dirección ha asumido las funciones de brindar asesoría a migrantes, y realizar gestiones legales como las repatriaciones de menores, enfermos, cadáveres, localización de migrantes desaparecidos y puede conceder recursos económicos a los familiares de los migrantes del estado en su necesidad de repatriarlos, lleva el control y seguimiento de los casos atendidos sobre la problemática del migrante y fortalece la red municipal de oficinas de atención al migrante guanajuatense³⁰².

Los casos de atención más demandados por los migrantes del estado de Guanajuato son: ayudas alimentarias (apoyo económico para hijos menores de edad de los migrantes), pensiones alimenticias, localización de paisanos y situaciones jurídicas de guanajuatenses que se encuentran detenidos en las prisiones estadounidenses, repatriación de menores, repatriación de enfermos y los trámites y obtención de actas de nacimiento, matrimonio y defunción ocurridos en Estados Unidos, entre otros³⁰³.

Las actividades que desarrolla la Dirección General de Asuntos Migratorios del estado de Guanajuato permiten que existan un vínculos intergubernamentales con el gobierno federal (Delegación Estatal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, otras dependencias de dicha Secretaría, Consulados mexicanos en Estados Unidos, Instituto Nacional de Migración y Embajadas de otros países en México, principalmente la de Estados Unidos), con el gobierno estatal (otras Secretarías de Gobierno como el DIF

³⁰¹ Información solicitada a la Dirección General de Asuntos Migratorios y proporcionada por la Lic. Cecilia León, Asistente de la Lic. Susana Guerra Vallejo, Directora General de Asuntos Migratorios del estado de Guanajuato, julio 2010.

³⁰² *Ibidem*.

³⁰³ El Presupuesto General de Egresos 2010, de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano señala que a la Dirección de Asuntos Migratorios se le otorgan 8 millones 589 mil 906.42 mdp. Información obtenida a través de la solicitud 9153 vía portal de internet de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo, Guanajuato, 8 agosto 2010.

Estatad, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, entre otras) y con el gobierno municipal (los 46 ayuntamientos y los Sistemas DIF municipales).

Para proteger a los migrantes guanajuatenses, dicha Dirección complementa sus actividades a través del *Programa “Te queremos en Guanajuato”* ejecutado principalmente durante las festividades decembrinas, este programa ha sido implementado en el estado desde 2002 y desde entonces es de carácter permanente, brinda protección social, económica, jurídica y política de los migrantes y sus familias. Además se vincula y fortalece con el Programa Paisano en las épocas de invierno, semana santa y verano, siendo estos los momentos en que suelen regresar temporalmente algunos migrantes guanajuatenses que radican en Estados Unidos³⁰⁴.

Este programa también mantiene una relación interinstitucional en los distintos órdenes de gobierno y en él participan los municipios a través de los módulos municipales, las dependencias estatales (Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato, Secretaría de Seguridad Pública Estatal, entre otras) y las federales (Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de Migración y la Policía Federal Preventiva).

El trabajo de la Dirección General de Asuntos Migratorios del estado de Guanajuato además, impulsa el fortalecimiento a organizaciones de guanajuatenses en el extranjero con las cuales el gobierno del estado realiza intercambio de información que sirve para estrechar lazos entre ellas, instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales, universidades, organizaciones de la sociedad civil internacionales y nacionales, universidades, empresarios y otros actores para establecer alianzas y acuerdos de trabajo a favor de los migrantes guanajuatenses³⁰⁵.

4.4.4. Mecanismos de vinculación internacional de la política migratoria del estado de Guanajuato.

Anteriormente fueron descritas las estructuras institucionales con que cuenta el estado de Guanajuato para atender su comunidad migrante y se observó que la política migratoria no trata únicamente de medidas implementadas al interior del estado, sino que se complementa con acciones vinculadas con la esfera internacional tales como el

³⁰⁴ *Ibidem.*

³⁰⁵ *Ibidem.*

intercambio de información con las organizaciones de guanajuatenses en el extranjero, la puesta en marcha de programas que se difunden en Estados Unidos, el reconocimiento de los migrantes como actores fundamentales para el desarrollo estatal, la vinculación del gobierno con organizaciones civiles internacionales, las relaciones interinstitucionales con los demás órdenes de gobierno y aún con autoridades extranjeras, entre otras.

Sin embargo éstas no han sido las únicas expresiones de la paradiplomacia en el estado de Guanajuato, sobresalen además la apertura de representaciones en el exterior a través de las *Casas Guanajuato* desde 1994, el desempeño de Guanajuato a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) específicamente de la Comisión de Asuntos Migratorios cuyo coordinador es el gobernador actual de Guanajuato y los viajes a Estados Unidos por parte de los gobernadores y presidentes municipales para reunirse con las comunidades guanajuatenses en dicho país.

4.4.4.1. Representaciones en el exterior: Casas Guanajuato.

A pesar de que la idea de establecer representaciones en el exterior de Guanajuato para atender a los migrantes surgió durante la gubernatura de Juan Carlos Medina Plascencia (1991-1995), la creación de la primera Casa Guanajuato se logró hasta 1994.

Estas representaciones han sido creadas a partir de la iniciativa de los migrantes guanajuatenses radicados en Estados Unidos en colaboración con el gobierno estatal, específicamente del Departamento de Fortalecimiento de Casas Guanajuato.

A estas oficinas de enlace con el exterior se les ha dado la misión de defender los derechos humanos de los migrantes guanajuatenses, promover su integración a la sociedad estadounidense, promover la identidad nacional y el arraigo de las tradiciones mexicanas y guanajuatenses, y el contacto con las autoridades mexicanas desde el exterior, además de promover la creación de otras representaciones estatales en Estados Unidos.

Es menester destacar que el artículo 30 del Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano destaca la importancia de los acuerdos de hermanamiento, señalando como una de las obligaciones del Departamento encargado

de las Casas Guanajuato, en sus fracciones V y VI, que tiene la facultad de: “promover en la comunidad guanajuatense radicada en los Estados Unidos de Norteamérica, así como en el estado de Guanajuato, el acercamiento e intercambio con las autoridades correspondientes para realizar acuerdos de hermanamiento de ciudades”, por su parte la fracción VI destaca el registro obligatorio en archivo de los documentos relacionados con la gestión de hermanamiento de ciudades para el apoyo y seguimiento de sus necesidades³⁰⁶.

Desde la creación de la primera Casa Guanajuato en 1994, su apertura se ha incrementado en diferentes ciudades de dicho país, y son mantenidas con recursos propios de los migrantes y con apoyos financieros que brinda el gobierno estatal, es importante señalar que, al ser parte de la administración pública estatal y respondiendo a las facultades del gobernador de crear dependencias que complementen la misma, estas oficinas están a cargo de funcionarios nombrados por el gobernador quienes colaboran con los líderes de migrantes.

La importancia de las Casas Guanajuato radica, según Germán Vega y Humberto González, en que han logrado coordinar diferentes actividades dirigidas al mejoramiento y desarrollo de los lugares de origen de los migrantes que las conforman, para lo cual han generado varias estrategias en la obtención de fondos, que van desde la tradicional recolecta hasta la inversión para proyectos productivos³⁰⁷.

Las oficinas de enlace se encuentran en Texas (17), California (16) e Illinois(8)³⁰⁸, las cuales además de brindar asesoría a migrantes guanajuatenses se han encargado de realizar eventos culturales y reunirse con los líderes de migrantes originarios del estado.

El problema que enfrentan estas Casas Guanajuato es que desde su creación en 1994 hasta la actualidad 2010, y a pesar del reconocimiento de la labor que realizan en los informes de gobierno de las administraciones que han terminado y la de Juan Manuel Oliva, radica en que no existe en el Reglamento Interior de la Secretaría

³⁰⁶ Véase: *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato*, artículo 30, fracciones V y VI, disponible en línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUANAJUATO/Reglamentos/GTOREG21.pdf>, agosto 2010.

³⁰⁷ VEGA, Germán y GONZÁLEZ, Humberto, “Clubs de migrantes y usos de remesas: el caso de Guanajuato, México”, en *Portularia*, Núm. 1, vol. IX, Universidad de Huelva, España, 2009, disponible en línea: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1610/161013161001.pdf>, agosto 2010.

³⁰⁸ Secretaría de Desarrollo Social y Humano, *Migrantes*, Gobierno del estado de Guanajuato, disponible en línea: <http://www.guanajuato.gob.mx/migrantes/casas-gto.htm>, agosto de 2010.

de Desarrollo Social y Humano, ni en la estructura de la Dirección General de Asuntos Migratorias especificación alguna sobre la figura jurídica de las Casas Guanajuato, sus atribuciones, la obtención de sus recursos y las funciones que realizan el gobierno estatal, los municipales, los migrantes y las comunidades de origen.

En este sentido es necesario incluir a las oficinas de representación del estado de Guanajuato dedicadas a atender a los migrantes en la política migratoria estatal como una parte fundamental que no sólo busca velar por los migrantes guanajuatenses sino principalmente vincularse con autoridades homólogos del país vecino para protegerlos.

4.4.4.2. Guanajuato y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) surgió en 2002 y funciona como un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr un mayor equilibrio y redistribución que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal³⁰⁹.

Está integrada por los 31 gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue creada para fortalecer el federalismo en México y la participación estatal en diversas temáticas. Su plan de trabajo está organizado por comisiones.

A pesar de que la CONAGO es un órgano que fue creado para la vinculación de los gobernadores, el intercambio de experiencias entre ellos y el diálogo sobre problemas e intereses comunes de carácter nacional, la CONAGO ha logrado vincularse a la esfera internacional a través de la Comisión de Asuntos Migratorios, cuyo coordinador es el gobernador del estado de Guanajuato, Juan Manuel Oliva desde el 27 de noviembre de 2006.

Desde que se nombró al gobernador guanajuatense como coordinador, la agenda temática de dicha comisión está compuesta por: 1) la asistencia a los migrantes y sus familias, 2) fomentar el desarrollo económico y social en sus localidades y regiones, 3) gestiones con autoridades nacionales y extranjeras,

³⁰⁹ Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), disponible en línea: <http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx>, septiembre 2010.

investigación y 4) nuevos proyectos para dar seguimiento al fenómeno migratorio³¹⁰, en este sentido observamos la necesidad de los gobiernos estatales por vincularse con autoridades extranjeras y con sus comunidades de migrantes radicadas en Estados Unidos para fomentar el desarrollo económico en los estados.

Diversas han sido las acciones de carácter nacional e internacional que ha realizado el gobernador guanajuatense a través de la Comisión de Asuntos Migratorios de la CONAGO.

Desde la presentación del programa de trabajo de la comisión a partir de la llegada de Juan Manuel Oliva, la invitación y asistencia de la comisión a foros nacionales e internacionales relacionados con el fenómeno migratorio³¹¹, la asistencia de la Comisión a consulados mexicanos en Estados Unidos y Canadá para consolidar la relación entre los gobernadores y la Secretaría de Relaciones Exteriores así como con las autoridades locales estadounidenses y con miembros de organismos internacionales³¹², el pronunciamiento de la comisión en contra de medidas persecutorias por parte de las autoridades estadounidenses hacia los migrantes³¹³, la

³¹⁰ *Ibidem.*

³¹¹ Tal es el caso de la Cumbre de Comunidades Migrantes Latinoamericanas celebrada en mayo de 2007 en Michoacán, el Foro de Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales en la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Foro de Conclusiones Respecto de la Problemática de la Realidad Migratoria Viva desde sus Localidades de Origen realizada en Zacatecas, todas ellas celebradas en 2007.

³¹² En este sentido, la Comisión recibió al Mtro. Rodolfo de la Torre, Director de Desarrollo Humano del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, quien realizó la presentación "Informe de Desarrollo Humano en México 2006-2007, Migración y Desarrollo Humano", Véase: CONAGO, *XXXIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, Manzanillo, Colima, 19 septiembre de 2007, disponible en línea: <http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Asuntos-Migratorios>, septiembre 2010.

³¹³ Tal es el caso del Pronunciamiento realizado por la Comisión en septiembre de 2007, en el que la CONAGO manifestó su rechazo a las acciones discriminatorias hacia migrantes mexicanos indocumentados por parte de las autoridades estadounidenses, medidas de persecución y trato vejatorio a trabajadores mexicanos no documentados y el más reciente pronunciamiento en contra de la Ley SB. 1070 también llamada Ley Arizona. En relación a esta última en mayo de 2010, Juan Manuel Oliva envió dos cartas a los gobernadores Janice K. Brewer (Gobernadora de Arizona) y James H. Douglas (Gobernadora del estado de Vermont), presidente de la *National Governors Association*. En esas cartas la CONAGO manifestó su rechazo a la postura asumida por su gobierno, destacando que los migrantes mexicanos en ambos estados, independientemente de su condición jurídica migratoria, contribuyen a la creación de la riqueza económica estadounidense en distintos sectores como el campo, la construcción, manufactura, servicios, entre otros y reconocen la necesidad del acercamiento, la cooperación, y solidaridad con sus homólogos de otros países. Véase: CONAGO, *Posición de la CONAGO ante la Ley SB1070 DE Arizona*, Comisión de Asuntos Migratorios, disponible en línea: http://www.conago.org.mx/Documentos/20100504_AM_CARTA_GOBERNADORA_ARIZONA.pdf, 4 de mayo de 2010, y http://www.conago.org.mx/Documentos/20100504_AM_CARTA_GOBERNADOR_VERMONT.pdf, 4 de mayo de 2010, septiembre de 2010.

reunión de los miembros de dicha comisión con las comunidades migrantes en Estados Unidos³¹⁴.

Es menester señalar que todas las acciones realizadas por la Comisión de Asuntos Migratorios presididas por el gobernador Juan Manuel Oliva, respaldan la postura de la política del gobierno federal en relación a la defensa de los derechos humanos y de los intereses de los migrantes mexicanos en el exterior, además de que reconocen su voluntad y necesidad de crear una agenda y estrategias conjuntas entre los integrantes de la CONAGO y el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para impulsar una política migratoria, integral e incluyente que revalore la contribución positiva de los migrantes en Estados Unidos, que propicie la instrumentación de políticas compensatorias para el desarrollo de las regiones expulsoras y que eviten las acciones persecutorias³¹⁵.

En este sentido podemos percatarnos de que la CONAGO reconoce que el fenómeno migratorio es un tema binacional en el que es fundamental la participación de los gobiernos estatales para fomentar la cooperación y atender las necesidades específicas de los migrantes de cada estado y, a su vez, la necesidad de crear una política migratoria en conjunto con el gobierno federal, así también destaca el activismo internacional en materia migratoria por parte del Ejecutivo estatal de Guanajuato, situación que ha permitido la consolidación de acciones de la Comisión de Asuntos Migratorios y además ha influido en la consolidación de vínculos con las comunidades guanajuatenses radicadas en Estados Unidos.

³¹⁴ La Comisión de Asuntos Migratorios de la CONAGO se ha reunido con la comunidad mexicana en Los Ángeles, California; Chicago, Illinois; Dallas, Texas; y Nueva York, así como Vancouver en Canadá. Véase Primer Informe de actividades presentado por el Coordinador Juan Manuel Oliva de la Comisión de Asuntos Migratorios, 29 de mayo de 2007, disponible en línea: <http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Asuntos-Migratorios>, septiembre 2010.

³¹⁵ CONAGO, *XXXIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, 19 DE SEPTIEMBRE DE 2007, *Op. Cit.*

4.4.4.3. Reuniones en el exterior de los gobernadores guanajuatenses con sus comunidades migrantes.

Desde la década de los noventa los gobernadores mexicanos han realizado viajes hacia Estados Unidos para reunirse con sus comunidades, con el objetivo de que cada gobernador se acerque a sus diásporas en dicho país.

La participación de los gobernadores en el exterior ha ido en aumento y se ha visto envuelta de críticas por la sociedad, por ello autores como Basilia Valenzuela destacan que la vinculación entre los migrantes organizados y los gobernadores encierra una doble naturaleza, en el sentido de que al igual que se hace fuertes reclamos y críticas, también recibe peticiones y demandas de inclusión en las tareas propias de un gobierno y reclama la presencia del mandatario en las comunidades de asentamiento de la diáspora regional³¹⁶.

Sin embargo esto no siempre ha sido así, el activismo y acercamiento por parte de los gobernadores hacia sus migrantes se dio con el cambio de imagen del fenómeno migratorio (de “traidores” a “héroes del desarrollo”) consolidado durante la presidencia de Vicente Fox, centrándose ahora el discurso de los presidentes e incluso de los gobernadores, en la importancia económica que representan los migrantes para fomentar el desarrollo local y nacional e invitándolos a invertir en sus comunidades de origen.

Es así que los funcionarios y principalmente el gobernador, “se convierte en la pieza clave para estrechar la relación entre los grupos organizados y las comunidades de origen. Dicen: “sin el apoyo del gobernador no se puede hacer nada; sin él, no se mueve nada. De él depende el éxito del estado de los clubes y de las asociaciones”³¹⁷.

Las giras de los gobernadores para reunirse con sus comunidades de migrantes se originan principalmente por la invitación que realizan los migrantes al gobernador para celebrar eventos culturales, por iniciativa del gobierno estatal, la puesta en

³¹⁶ VALENZUELA, M. Basilia, “Definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la migración a Estados Unidos. El papel de las organizaciones de migrantes” en FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, GARCÍA, Rodolfo, VILA, Ana, (coords.), *Las políticas migratorias en los estados de México*, ITAM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 26 y 27.

³¹⁷ “ORTIZ, Tereso, orgullo de Ocampo”, *Guanajuato Sin Fronteras*, núm. 4, febrero 2004, pp. 10-11 es citado por VALENZUELA, M. Basilia, *Ibidem*, p. 27.

marcha de programas estatales que los vinculan directamente con su migrantes y la apertura de oficinas estatales de protección a migrantes en el extranjero.

Sin embargo, los viajes al exterior de los funcionarios no solamente se realizan como una acción de buena voluntad de los gobernadores para proteger y estrechar lazos con sus migrantes, sino que también los gobernadores han utilizado a las comunidades de migrantes para sus intereses políticos y económicos, como la búsqueda de apoyo electoral cuando son candidatos a la gubernatura del estado y la promoción de invertir las remesas en los lugares de origen como se realiza a través del programa 3x1 para fomentar el desarrollo estatal.

La importancia que adquieren estas giras hacia el exterior se centra en que los gobernadores no solamente se reúnen con los clubes de migrantes en el extranjero y sus líderes, sino que además tienen la posibilidad de reunirse con organizaciones civiles de aquel país, organismos empresariales, alcaldes, congresistas, senadores y, muy ocasionalmente con sus homólogos estadounidenses³¹⁸.

En el caso de las giras de los gobernadores guanajuatenses hacia Estados Unidos, el gobernador Medina Plascencia (1991-1995) fue el primero en reunirse por lo menos dos veces por año con las comunidades migrantes guanajuatenses en Estados Unidos; durante la gubernatura de Vicente Fox, “vino como invitado de la Asociación. Hacía dos visitas por año [...] Ya cuando presidente elegido vino, ¿no? Antes de la toma de protesta vino y fue cuando le hicimos las peticiones, y en realidad, sí nos cumplió [...]. El gobernador éste [Juan Carlos Romero Hicks], lo hemos tenido como dos o tres veces”³¹⁹.

Juan Manuel Oliva es el gobernador que más visitas ha realizado a los migrantes guanajuatenses, no sólo por representar el poder ejecutivo estatal y la máxima autoridad para dichos migrantes en el exterior, sino también por el acercamiento que ha tenido a los migrantes (en general) a través de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

³¹⁸ VALENZUELA, M. Basilia, *Notas acerca de una presencia solicitada. Los viajes de los gobernadores mexicanos a las comunidades de migrantes regionales en Estados Unidos*, Carta Económica Regional, 1 de octubre de 2006, disponible en línea: <http://www.allbusiness.com/professional-scientific/accounting-tax/4495485-1.html>, septiembre de 2010.

³¹⁹ Entrevista realizada por Valenzuela Basilia M. a un líder de federación de los Clubes en los Ángeles, octubre de 2005, incluida en VALENZUELA M. Basilia, *ibidem*, p. 12.

Desde el inicio de su administración, Juan Manuel Oliva ha realizado diversos viajes internacionales cuyo objetivo ha sido la promoción del estado en el exterior y la atracción de inversión extranjera a la entidad, sin embargo, la importancia que representan los migrantes para el estado no sólo económica, sino política y social ha influido para que el gobernador visite y se reúna continuamente con las comunidades de migrantes radicadas en los principales lugares de destino de los guanajuatenses en Estados Unidos: California, Illinois y Texas.

El gobernador Juan Manuel Oliva ha viajado a dicho país por iniciativa propia y como una responsabilidad política con sus comunidades de migrantes derivada de su gubernatura y de la Comisión de Asuntos Migratorios de la CONAGO.

Dicho funcionario ha sido partícipe en eventos culturales importantes para los migrantes, como el viaje que realizó en septiembre de 2008, a invitación de la Cámara de Comercio de La Villita, al encabezar el desfile realizado en Chicago por motivo de las fiestas patrias de dicho año, en ese evento no sólo se reunió con la comunidad de guanajuatenses sino también con migrantes originarios de otras entidades federativas.³²⁰

Además ha logrado que los guanajuatenses radicados en Estados Unidos accedan a la educación superior a través de la Universidad Virtual de Guanajuato³²¹, durante la propuesta de este proyecto y en su inauguración en dicho país, el gobernador Juan Manuel Oliva estuvo presente con las comunidades de migrantes guanajuatenses en Chicago, Dallas, Nueva York y Santa Ana, California.

³²⁰ En dicho viaje a Chicago y en el desfile de Independencia de México, también participaron el Cónsul de México en Chicago, el embajador Manuel Rodríguez Arriaga, así como el representante de la Cámara de Comercio de la Villita y uno de los organizadores del desfile, Salvador Pedroza; este último manifestó que: “que estamos orgullosos, no sentimos muy honrados y muy contentos de que el gobernador Juan Manuel Oliva haya hecho el esfuerzo, de acompañar a los migrantes, a todos los mexicanos, como gobernador del estado de Guanajuato [...] esto es histórico, nunca había venido un gobernador a visitar a su Comunidad, a la comunidad donde se concentran más de medio millón de mexicanos en este desfile”, Noticias Guanajuato, “Encabeza el gobernador Juan Manuel Oliva el desfile por las Fiestas Patrias, en La Villita, de la ciudad de Chicago, invitado por la Cámara de Comercio y la comunidad migrante” disponible en línea: http://www.guanajuato.gob.mx/desarrollo/publico/fichas/noticia_detalle.php?com_id=10101, septiembre 2010.

³²¹ En 2008, durante una gira de trabajo hacia Estados Unidos de Juan Manuel Oliva, se inauguró la unidad de la Universidad Virtual de Guanajuato, en casa Guanajuato de Dallas, firmó un convenio con la empresa Western Union que se une al Programa de Participación Migrante con 250 mil dólares para proyectos productivos, y puso en marcha la Feria de Servicios para la comunidad guanajuatense migrante en los estados de Arkansas, Oklahoma y Texas. NOTICIAS GUANAJUATO, “El gobernador Juan Manuel Oliva inauguró la unidad de la Universidad Virtual de Guanajuato” Dallas, Texas, EU, 27 de abril de 2008, disponible en línea: http://www.guanajuato.gob.mx/gto/detalle_noticia.php/9261, septiembre, 2010.

Las giras hacia Estados Unidos por parte del gobernador guanajuatense continúan realizándose, sin embargo, no existen cifras relacionadas con los viajes realizados específicamente para reunirse con su comunidad migrante, basta señalar que gran parte de las salidas al extranjero tienen como destino el país del norte y que tanto como gobernador de Guanajuato, como coordinador de la Comisión de Asuntos Migratorios continuará reuniéndose con los migrantes y estrechando lazos fomentando en ellos el arraigo a sus comunidades de origen y principalmente el interés de invertir en ellas.

4.5. Remesas en Guanajuato.

Desde el punto de vista económico, los migrantes representan para las naciones una fuente de ingresos muy importante. Anteriormente se mencionó que a los migrantes se les ha considerado como los *héroes del desarrollo*, debido a su contribución económica emanada de las remesas³²² enviadas a las naciones de origen.

Desde esta perspectiva, las remesas representan una entrada de capital relevante para los países subdesarrollados. Según cifras del Banco Mundial en 2009 la cantidad de los flujos de remesas enviadas a estos países fue de \$304 mil millones de dólares, reconociendo que el monto de las remesas disminuyó con respecto al envío de las mismas en 2008 (\$328 mil millones de dólares)³²³.

Esta disminución a nivel mundial también se ha sentido en México. Considerado por el Banco Mundial como uno de los principales países que reciben la mayor cantidad de remesas a nivel mundial, junto con India y China, las remesas para México

³²² Por remesas familiares se entiende: "la cantidad de moneda nacional o extranjera proveniente del exterior, transferida a través de empresas, originada por un remitente (persona física residente en el exterior que transfiere recursos económicos a sus familiares en México) para ser entregada en territorio nacional a un beneficiario (persona física residente en México que recibe los recursos que transfiere el remitente), Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG), *Remesas en el estado de Guanajuato*, Guanajuato, 3 de febrero de 2010, disponible en línea: http://iplaneg.guanajuato.gob.m/c/document_library/get_file?p_l_id=10381&folderId=25646&name=DLFE_2104.pdf, agosto 2010.

³²³ Véase: "Según las previsiones del Banco Mundial, los flujos de las remesas hacia los países en desarrollo disminuirán un 7.3% en 2009" en *Banco Mundial, Comunicado de Prensa* no. 2010/024/DEC, julio 2009, disponible en línea: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22245127~menuPK:51191012~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html>, agosto 2010.

han significado una fuente primordial de ingresos tan sólo por debajo de la producción petrolera.

Los datos presentados por el Banco de México indican que en 2009 el monto total de las remesas enviadas a México fue de \$21 mil 181 millones de dólares, y en el periodo de enero a junio del mismo año fueron captados \$11 mil 078 millones de dólares, sin embargo estas cifras han disminuido en el mismo periodo para el presente año (2010), en donde hasta junio las remesas enviadas por mexicanos en el exterior era de \$10 mil 627.1 millones de dólares³²⁴.

Del total de remesas anteriormente mencionado, las entidades federativas que han recibido la mayor cantidad de ingresos por este concepto han sido Michoacán y Guanajuato.

El estado de Michoacán es el estado que percibe la mayor cantidad de remesas con un monto total en 2009 de 2 mil 133 millones de dólares. De enero a junio de dicho año recibió 1 mil 120 millones de dólares y en el 2010 ha obtenido en el mismo lapso de tiempo 1 mil 098 millones de dólares³²⁵.

Seguido de Michoacán, el estado de Guanajuato es en la actualidad la segunda entidad federativa cuya economía depende en gran medida del envío de remesas. Tan sólo en 2009 recibió 1 mil 944 millones de dólares. En el primer semestre de ese año reportó 1 mil 026 millones de dólares, y en 2010 durante el mismo periodo ha recibido 1 mil 000 millones de dólares³²⁶.

Las remesas para la economía guanajuatense según el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG) representan el 5.4% del Producto Interno Bruto Estatal³²⁷.

Una vez que las remesas llegan al estado y a las familias de los migrantes, su utilidad puede ser diversa, sin embargo, generalmente a las comunidades de origen les han permitido alcanzar cierta estabilidad económica, siendo los familiares los

³²⁴ Véase: *Remesas Familiares*, Banco de México, disponible en línea: <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/balanza-pagos.html>, agosto 2010.

³²⁵ Véase: *Ingresos por remesas familiares. Distribución por entidad federativa*, *Ibidem*.

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG), *Remesas en el estado de Guanajuato*, Guanajuato, 3 de febrero de 2010, disponible en línea: http://iplaneg.guanajuato.gob.m/c/document_library/get_file?p_l_id=10381&folderId=25646&name=DLFE_2104.pdf, agosto 2010.

beneficiarios directos de esos ingresos. En este sentido, el dinero enviado se utiliza básicamente en consumo propio de las familias tales como la compra de alimentos, paga de rentas y deudas, entre otros, siendo menor la cantidad de capital invertido en la creación de negocios u otro tipo de inversión.

Tabla 1. Uso dado a las remesas en el estado de Guanajuato y el resto de México durante 1996-1997 y 2006-2007.

Uso dado a las remesas	Estado de Guanajuato		Resto de la República	
	1996-1997	2006-2007	1996-1997	2006-2007
Comer, renta, comprar carros, deudas	82.7	88.8	77.0	86.8
Vivienda	15.7	4.3	17.8	6.0
Comprar tierras, negocios, etc.	1.0	4.1	1.8	3.6
Otro	0.6	2.8	3.4	3.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: VEGA, Germán y GONZÁLEZ, Humberto, “Clubs de migrantes y usos de remesas: el caso de Guanajuato, México”, en *Portularia*, Núm. 1, vol. IX, Universidad de Huelva, España, 2009, p. 4. Elaborado a partir de Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, Flujo procedente de EEUU, Fase 3; del 30 de julio de 1996 al 30 de julio de 1997y Fase 12; del 30 de julio de 2006 al 30 de julio de 2007. Disponible en línea: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1610/161013161001.pdf>, agosto 2010.

La relevancia económica de las remesas en Guanajuato ha sido tal que ha impulsado al gobierno estatal a mantener vínculos con las asociaciones de migrantes originarios del estado, lo cual se ha traducido en una de las maneras en que el gobierno estatal se vincula internacionalmente a través del tema migratorio.

Cabe destacar que además de las remesas familiares³²⁸, el estado se ha visto favorecido por la implementación del Programa 3x1 en su jurisdicción. Dicho programa es administrado por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato y permite la participación de las organizaciones de migrantes a través de inversiones en las comunidades de origen. Sin embargo, en comparación con las remesas familiares, la recepción de remesas colectivas para la inversión es todavía pequeña, consecuentemente, los programas guanajuatenses encaminados a fomentar las

³²⁸ Existen tres tipos de remesas: a) remesas colectivas: aquel monto de ingresos enviado por iniciativa de grupos de migrantes para financiar y llevar a cabo obras de beneficio social en sus lugares de origen; b) las empresariales o de inversión: son iniciativas buscan atraer inversiones que permitan la creación de empleos; c) familiares: remesas como ingreso de la familia de los migrantes; se utiliza como gasto corriente de la unidad doméstica. MARIÑO, Claudia y TORRES, Angela, *Impacto socioeconómico de las remesas internacionales en las familias de los emigrantes: estudio de caso en el Palmarcito, Pijijiapan, Chiapas, México*, junio, 2007.

atracción de remesas para invertir las en el estado no han traído los resultados esperados. A pesar de que el monto aún es pequeño, los ingresos colectivos se han incrementado en los últimos años.

En el estado de Guanajuato dichas remesas ingresan a través del Programa Participación Migrante 3x1, mismo que opera de la misma manera que lo hace el programa federal 3x1.

A diferencia de otras entidades federativas en donde el gobierno estatal tiene una mayor participación en el Programa 3x1³²⁹, para 2010 del total de ingresos recibidos (158,768,929.66) el gobierno guanajuatense aportó tan sólo el 21.16%, el gobierno federal el 31.03%, los municipios el 22.73% y los clubes de migrantes el 25.06%. En este sentido, se observa la dependencia económica de Guanajuato con respecto al monto otorgado por el gobierno federal.

En el presente año, la Delegación Guanajuato de la Sedesol ha aplicado el programa en 31 de los 46 municipios, donde se han ejecutado 172 acciones, con una inversión total de 158 millones 768 mil 929.66 pesos, de los cuales la Sedesol federal aportó 49 millones 269 mil 793 pesos y los migrantes 39 millones 791 mil 879.95 pesos, en beneficio de 301 mil 265 personas.

STATUS GENERAL DE OBRAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO EJERCICIO 2010.

ESTADO	MPIOS.	OBRAS	MONTO TOTAL	MONTO FEDERAL	MONTO ESTATAL	MONTO MUNICIPAL	MONTO MIGRANTES	BENEFIC
GTO	31	172	158,768,929.66	49,269,793.00	33,608,758.19	36,098,498.52	39,791,879.95	301,265

Fuente: Programa 3x1 para migrantes Guanajuato, Disponible en línea: http://sedesolguanajuato.blogspot.com/2010_12_01_archive.html, diciembre 2010.

³²⁹ En el estado de Jalisco, el programa funciona con un esquema de cofinanciamiento distinto. El gobierno jalisciense aporta el 40% del costo total del proyecto, 30% el gobierno municipal y 30% el club de migrantes. Sobre el caso de Jalisco véase: ORTEGA, Adriana, *La emigración como factor de...*, op.cit., 211-214.

4.6. Evaluación de la paradiplomacia Guanajuatense en materia migratoria.

En los últimos años, el estado de Guanajuato ha mantenido una activa participación en la esfera internacional a través de las diversas acciones emprendidas por las gubernaturas: giras internacionales, fomento al comercio exterior y hermanamientos han sido los principales mecanismos utilizados por los gobiernos guanajuatenses para atraer inversiones y realizar intercambios con sus homólogos en el exterior en distintos rubros como salud, educación, culturales, entre otros; a la par de estas acciones, el gobierno estatal también se ha vinculado con sus comunidades de migrantes radicadas en Estados Unidos desde la década de los noventa.

En este sentido, los gobernadores del estado han utilizado múltiples estrategias para vincularse con los migrantes que van desde su reconocimiento, a principios de los noventa, como resultado de la importancia económica para el estado, hasta la apertura de representaciones estatales para atender a las comunidades migrantes guanajuatenses en Estados Unidos mejor conocidas como Casas Guanajuato, así como las constantes giras hacia dicho país para reunirse con ellos. Frente a esta situación surge la siguiente interrogante: ¿existe una correlación entre el activismo internacional de Guanajuato y el envío de remesas?.

Con el estudio presentado en el apartado anterior de la política migratoria guanajuatense nos percatamos de que está dirigida hacia dos sentidos: 1) a atender necesidades de los migrantes en Estados Unidos (defensa de derechos humanos, asesoría legal, acceso a la educación, seguro en caso de fallecimiento, entre otras) y 2) a hacer de los migrantes empresarios que inviertan en sus comunidades de origen.

En este sentido, los programas que ha ejecutado el gobierno estatal desde los años noventa, sin importar su denominación o gubernatura, han incluido las siguientes acciones:

- Defensa de los derechos humanos de los migrantes guanajuatenses
- Atención a migrantes y sus familias
- Coordinación interinstitucional con autoridades de los distintos órdenes de gobierno
- Giras internacionales

- Apertura de Casas Guanajuato y fortalecimiento a las organizaciones de los guanajuatenses radicados en Estados Unidos
- Educación a distancia
- Ejecución de programas federales como el Programa 3x1 denominado en Guanajuato como Programa de Participación Migrante 3x1
- Atracción de remesas e inversión de los migrantes en sus comunidades de origen

A pesar de la ejecución de estas múltiples acciones, la migración guanajuatense hacia Estados Unidos se ha mantenido constante y en la actualidad el estado de Guanajuato, tan sólo por debajo de Michoacán, es la segunda entidad federativa que más remesas familiares recibe anualmente.

A continuación se presenta un análisis de la variación de la recepción de remesas en México a nivel nacional y en dicho estado, ya que consideramos que el principal objetivo del activismo internacional en materia migratoria del estado de Guanajuato ha estado encaminado a fomentar la atracción e inversión de remesas.

En este sentido, suponemos que existe una estrecha correlación entre el envío de remesas y la paradiplomacia guanajuatense en el ámbito migratorio, lo cual se traduciría en inversión y por tanto en desarrollo local que beneficiaría a las comunidades de origen de los migrantes guanajuatenses.

En consecuencia de lo anterior y con el objetivo de comprobar o refutar la hipótesis de esta investigación, hemos tomado como variables del desarrollo local de Guanajuato y su relación con la paradiplomacia: 1) el monto de remesas familiares nacionales y estatales, 2) el grado de marginación del estado ya que entre los diversos objetivos de la política migratoria y como parte de la paradiplomacia, la lucha contra la marginación y pobreza se encuentran inmersas en ambas temáticas y 4) el índice de desarrollo humano³³⁰ por tratarse de la calidad de vida de la población del estado de Guanajuato.

Para el análisis de nuestras variables hemos tomado de la siguiente tabla, como base al año 1995 en relación al monto de remesas familiares recibidas durante la

³³⁰ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que realiza por países, está basado en los siguientes parámetros: vida larga y saludable, esperanza de vida al nacer, educación, alfabetización. *Desarrollo Humano*, http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5

gubernatura de Vicente Fox ya que fue durante su administración que se consolidaron las acciones en materia de vinculación del estado con los migrantes emprendidas por su antecesor Medina Plascencia.

**Tabla 2. Monto de remesas familiares anuales, 1990-2009
(millones de dólares corrientes)**

Año	Remesas familiares	Tasa de crecimiento
1990	2 494	
1991	2 660	6.7
1992	3 070	15.4
1993	3 333	8.6
1994	3 475	4.2
1995	3 673	5.7
1996	4 224	15.0
1997	4 865	15.2
1998	5 627	15.7
1999	5 910	5.0
2000	6 573	11.2
2001	8 895	35.3
2002	9 815	10.3
2003	15 041	53.2
2004	18 331	21.9
2005	21 689	18.3
2006	25 567	17.9
2007	26 069	2.0
2008	25 137	-3.6
2009	21 181	-15.7

Fuente: Datos tomados por CONAPO, *Monto de remesas familiares anuales, 1990-2009*, del Banco de México, Sistema de Información Económica (SIE), *Indicadores Económicos varios años*; y página WEB: www.banxico.org.mx. Disponible en línea: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=328&Itemid=361, septiembre 2010.

A partir de 1995 observamos que existe una tendencia positiva en la tasa de crecimiento de las remesas familiares, según cifras de Banxico, en dicho año se

recibieron a nivel nacional 3,673 millones de dólares y se observan altos incrementos en 2001 y 2003 con 8,895 millones y 15,041 millones respectivamente.

En este sentido, destaca que durante los años en que las remesas nacionales tuvieron un mayor incremento fueron en los que la presidencia de la República estaba en manos de Vicente Fox, esta situación puede responder a que antes de su llegada a la presidencia, como gobernador y como candidato al puesto presidencial, se reunió en varias ocasiones con la comunidad migrante guanajuatense y con otros migrantes mexicanos provenientes de otros estados.

Así también, debemos recordar que el tema migratorio fue fundamental en la política exterior de su sexenio, ya que buscó la negociación de un acuerdo migratorio con Estados Unidos misma que se desvaneció en septiembre 11 de 2001.

A pesar de esta situación destaca que en dicho año existió una tasa de crecimiento de las remesas en un 35.5% con relación al año 2000, sin embargo para 2002 se nota un decremento en relación a la tasa de crecimiento de las remesas a un 10.3% que puede responder a los cambios en materia de política exterior realizados por el gobierno estadounidense provocando que el tema de la seguridad fuera el centro de la agenda internacional y nacional.

En 2003 las remesas se incrementan nuevamente, siendo este el año en que se da la mayor tasa de crecimiento con 53.2, el incremento fue resultado del aumento de transferencias de dinero después de que los consulados mexicanos expidieron la “matrícula consular”³³¹ en Estados Unidos.

Aunado a lo anterior, recordemos también que en 2003 es creada la Comisión de Atención a Migrantes (actual Comisión de Asuntos Migratorios de la CONAGO), situación que acercó a los gobiernos estatales aún más con las comunidades migrantes radicadas en Estados Unidos. Junto a ello y aún más importante, en 2003 se creó el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), el cual mantiene contacto con las comunidades mexicanas en el exterior.

³³¹ La matrícula consular es una identificación que expiden los consulados mexicanos para proteger a los migrantes, además tiene la función de prueba de nacionalidad para permitir el ingreso de los portadores a territorio nacional. Véase: Consulado General de México en el Paso, Texas, *Matrícula Consular*, Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en línea: <http://portal.sre.gob.mx/elpaso/index.php?option=displaypage&Itemid=55&op=page&SubMenu=>, septiembre 2010.

Sin embargo este incremento logrado en 2003 disminuyó al año siguiente y desde entonces ha ido disminuyendo la tasa de crecimiento anual de las remas en México, principalmente durante el sexenio de Felipe Calderón y aún más en los dos últimos años de su gobierno con un -3.6% en 2008 y un -15.7% en 2009, situación que no únicamente responde al contexto internacional caracterizado por la crisis económica mundial, sino también porque actualmente la prioridad para el gobierno federal ha estado marcada por el eje de seguridad y combate al narcotráfico, situación que ha disminuido las acciones federales en beneficio de los migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos.

El incremento de la recepción de remesas también sucedió en Guanajuato a partir de la llegada de Vicente Fox al gobierno estatal, ya que fue el primer gobernador en acercarse a los migrantes guanajuatenses, desde entonces, Guanajuato ha sido una de las principales entidades federativas con mayor recepción de remesas.

Cuadro 11. Evolución de remesas en el estado de Guanajuato (1995-2010)

Año	Remesas (mdd a precios corrientes)
1995	364,5
1996	408,0
1997	472,5
1998	583,4
1999	729,3
2000	900,4
2001	739,3
2002	1,211
2003	1,403
2004	1,531
2005	1,648.
2006	2,055
2007	2,143
2008	2,325
2009	1,945
2010	1,250.2

Fuente: Gobierno del estado de Guanajuato y BANXICO

Las remesas para el estado de Guanajuato de 1995 a 2010 se han incrementado considerablemente. Dicho incremento fue propiciado de alguna manera por el acercamiento gubernamental del estado con las comunidades guanajuatenses en Estados Unidos a partir de 1995, así como por la institucionalización de programas implementados para que las comunidades migrantes enviaran remesas en beneficio de sus comunidades de origen y existiera un vínculo permanente entre los migrantes y dichas comunidades a través del apoyo del gobierno estatal.

Tan sólo el año pasado Guanajuato recibió por concepto de remesas 1,945 millones de pesos, y en lo que va del 2010, ha recibido 1,000 millones de pesos, representando el 5.4% del Producto Interno Bruto estatal.

Al comparar el monto remesas nacional con el estatal, podemos percatarnos que durante los gobiernos de Vicente Fox, como presidente y gobernador del estado de Guanajuato , se observan los incrementos de remesas nacionales más altos en el periodo que va de 1995 a 2009 y del estado de Guanajuato al iniciar su gubernatura (1995).

La llegada de remesas al estado de Guanajuato, supone que existe un incremento en la calidad de vida de las comunidades de origen y por ende la reducción de la marginación en el estado.

Anteriormente se destacó en esta investigación que Guanajuato tiene 46 municipios de los cuales 23 son reconocidos por el Plan Estatal de Desarrollo como expulsores de migrantes. Paradójicamente, no todos los municipios con “muy alta” y “alta” intensidad migratoria presentan un índice de desarrollo humano bajo en el estado de Guanajuato.

En este sentido, tenemos:

Cuadro 12. Relación de municipios expulsores de migrantes y su grado de desarrollo humano.

	Municipios expulsores de migrantes	Intensidad migratoria	IDH 2005	Posición	Municipios marginados expulsores de migrantes
1	Abasolo	Muy alta	0.7665	21	
2	Acámbaro	Muy alta	0.8130	10	
3	Allende	Media	0.7670	20	
4	Apaseo el Alto	Alta	0.7588	27	
5	Apaseo el Grande	Alta	0.7787	18	
6	Atarjea	Media	0.6909	44	X
7	Celaya	Media	0.8618	1	
8	Comonfort	Alta	0.7434	33	
9	Coroneo	Alta	0.7635	22	X
10	Cortazar	Alta	0.8056	11	
11	Cuerámbaro	Muy alta	0.7622	24	
12	Doctor Mora	Media	0.7207	40	X
13	Dolores Hidalgo	Alta	0.7528	30	
14	Guanajuato	Baja	0.8372	4	
15	Huanímaro	Muy alta	0.7207	26	
16	Irapuato	Media	0.8334	5	
17	Jaral del Progreso	Alta	0.7879	15	
18	Jerécuaro	Alta	0.7153	41	X
19	León	Baja	0.8562	2	
20	Manuel Doblado	Muy alta	0.7551	29	
21	Moroleón	Media	0.8459	3	
22	Ocampo	Muy alta	0.7241	38	X
23	Pénjamo	Media	0.7632	23	
24	Pueblo Nuevo	Alta	0.7619	25	
25	Purísima del Rincón	Baja	0.8022	12	
26	Romita	Alta	0.7568	28	
27	Salamanca	Media	0.8311	6	
28	Salvatierra	Alta	0.7958	13	
29	San Diego de la Unión	Alta	0.6996	43	X
30	San Felipe	Alta	0.7274	37	X
31	San Francisco del Rincón	Media	0.8289	7	

32	San José Iturbide	Alta	0.7937	14	
33	San Luis de la Paz	Alta	0.7419	35	
34	Santa Catarina	Alta	0.7033	42	X
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	Alta	0.7434	32	
36	Santiago Maravatío	Muy alta	0.7387	36	
37	Silao	Media	0.7879	16	
38	Tarandacua	Alta	0.7827	17	
39	Tarimoro	Muy alta	0.7430	34	
40	Tierra Blanca	Media	0.6818	45	X
41	Uriangato	Alta	0.8148	8	
42	Valle de Santiago	Media	0.7752	19	
43	Victoria	Media	0.7222	39	
44	Villagrán	Media	0.8145	3	
45	Xichú	Muy alta	0.6726	46	X
46	Yuriria	Alta	0.7497	31	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados por los Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005. Guanajuato, disponible en línea: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Guanajuato.pdf>, septiembre 2010, y por los datos presentados en el Plan de Desarrollo Estatal de Guanajuato 2030, pp. 27 y 42.

Cuadro 13. Municipios marginados del estado de Guanajuato.

Municipio	IDH 2005	Posición
Atarjea	0.6909	44
Coroneo	0.7635	22
Doctor Mora	0.7207	40
Jerécuaro	0.7153	41
Ocampo	0.7241	38
San Diego de la Unión	0.6996	43
San Felipe	0.7274	37
Santa Catarina	0.7033	42
Tierra Blanca	0.6818	45
Victoria	0.7222	39
Xichú	0.6726	46

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados por los Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005. Guanajuato, disponible en línea: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Guanajuato.pdf>, septiembre 2010, y por los datos presentados en el Plan de Desarrollo Estatal de Guanajuato 2030, pp. 27 y 42.

Con los datos anteriormente presentados, podemos percatarnos de que los municipios marginados del estado de Guanajuato, no necesariamente son los

principales expulsores de migrantes, tal es el caso de los municipios de Victoria, Doctor Mora, Artajea y Tierra Blanca, los cuales no son considerados por el Plan Estatal de Desarrollo como municipios de muy alta y alta intensidad migratoria.

En otros municipios como Coroneo, San Felipe, Ocampo, Jerécuaro, Santa Catarina, San Diego de la Unión, y Xichú, se observa que son municipios de “muy alta” y “alta” intensidad considerados así por el Plan Estatal de Desarrollo. Sin embargo, su grado de marginación no ha disminuido. Esto indica que a pesar de la constante recepción de remesas, en dichos municipios no se ha logrado disminuir su marginación. En síntesis, para el caso del estado de Guanajuato, se puede decir que la marginación no siempre es un factor relacionado con los índices de alta emigración hacia Estados Unidos.

Relacionando los datos anteriores con la implementación de programas en materia migratoria como el 3x1 y de otras acciones que han considerado al migrante como empresario para fomentar su inversión en las comunidades marginadas o en sus comunidades de origen³³², deducimos que las organizaciones de los migrantes son las encargadas de elegir aquellas localidades en las que invertirán a través de los programas implementados por el gobierno estatal.

³³² El Programa 3X1 para Migrantes apoya iniciativas de los mexicanos que viven en el exterior y les brinda la oportunidad de canalizar recursos a México, en obras de impacto social que benefician directamente a sus comunidades de origen. Funciona con las aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, la del gobierno federal –a través de la SEDESOL- y la de los gobiernos estatal y municipal, Véase: *Programa 3x1, Secretaría De Desarrollo Social*, disponible en línea: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=14>, septiembre 2010.

Tabla 3. Clubes de migrantes con mayor cantidad de obras en el ejercicio 2010.

CLUBES DE MIGRANTES CON MAYOR CANTIDAD DE OBRAS EN EL EJERCICIO 2010					
	ESTADO EN USA	CLUB	MUNICIPIO	MONTO MIGRANTES	OBRAS
1º.	TEXAS	UNIDOS POR VILLAGRAN	VILLAGRAN	2'502,200.20	12
2º.	NORTH CAROLINA	UNIDOS POR GUANAJUATO	VALLE DE SANTIAGO	5'622,292.05	10
3º.	TEXAS	CURUMBATIO	MOROLEON	1'815,893.65	10
4º.	CALIFORNIA	CLUB AMIGOS DE LOS ANGELES CALIFORNIA EN TEXAS	VILLAGRAN	1'722,320.37	10
5º.	INDIANA	CLUB SOCIEDAD UNIDA	APASEO EL ALTO	534,409.44	5
6º.	ILLINOIS	CLUB GUADALUPE	JARAL DEL PROGRESO	533,031.04	5
7º.	CALIFORNIA	STACA	SANTA CATARINA	145,005.81	4
8º.	INDIANA	LA SIERRA	TARIMORO	1'569,863.93	4
9º.	CALIFORNIA	CLUB DE MIGRANTES FRANCISCANOS, LOS ANGELES, CA.	LEON	517,987.79	3
10º.	CALIFORNIA	CLUB DE MIGRANTES CERRITOS BLANCOS	PENJAMO	733,573.90	3

De esta manera se observa que la recepción de remesas a través del programa 3x1(2010) tiene mayores beneficios para los municipios de: Villagrán, Valle de Santiago, Moroleón, Apaseo el Alto, Jaral del Progreso, Santa Catarina, Tarimoro, León y Pénjamo. A excepción del municipio de Santa Catarina, los demás tienen un desarrollo humano considerable y no son territorios marginados.

En este sentido, el envío económico de los migrantes no está dirigido precisamente a las regiones marginadas, sino a las comunidades de origen. Por ello, hablando específicamente de migración, es que las condiciones de las comunidades marginadas que no tienen una tradición migratoria, al no contar con redes de migrantes consolidadas en el exterior quedan rezagadas de los beneficios que tiene el envío de remesas a través del Programa 3x1³³³.

A pesar de esta realidad, el estado de Guanajuato se ha visto beneficiado por los logros que se han obtenido a través de la inversión de migrantes, dirigidas principalmente a realizar obras. Tan sólo en 2009, se realizaron 176 obras en 34

³³³ Sobre este punto véase: LÓPEZ, Alejandro, "Remesas, pobreza y desigualdad en el México rural: Analizando los efectos diferenciados de acuerdo con el historial migratorio" y APARICIO, Javier y MESEGUER Covadonga, "La economía política de las remesas colectivas: El Programa 3x1 en los municipios mexicanos" en DURAND, Jorge y SCHIAVON, Jorge (eds.) *Perspectivas migratorias. Un análisis...*, op.cit., cap. 9 y 10.

municipios, con una inversión superior a 150 millones de pesos, de los cuales la federación aportó 48.6 millones; el estado 43 millones; los municipios 23.2 millones, y los migrantes 36 millones de pesos³³⁴.

Dichas aportaciones fueron el resultado de la organización de 110 clubes de migrantes radicados en 22 estados de Estados Unidos y han beneficiado a 325 mil habitantes. Estas inversiones se tradujeron en pavimentaciones (Abasolo y Huanímaro), plazas públicas (comunidad de Silva en San Francisco del Rincón), arreglo de panteones (Celaya y Uriangato), entre otras³³⁵.

Pese a estos logros, el estado tiene un desarrollo humano medio, “para el año 2005 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) estatal fue de 0.7913 [...] en cuanto a la posición de la entidad en la escala nacional del IDH, ésta se ubicó en la posición 22”³³⁶.

Aunado a lo anterior, los flujos migratorios de los guanajuatenses se han mantenido constantes, a pesar de la disminución que se ha presentado en los dos últimos años. Según datos del INEGI la emigración de mexicanos ha ido disminuyendo desde 2006, sin embargo a partir del cuarto trimestre de 2008 mantienen un nivel constante, alrededor de 5 emigrantes al extranjero por cada mil habitantes en nuestro país³³⁷.

En el caso de los estados con migración tradicional “las entidades que destacan por la reducción en la intensidad con la que pierden población en los últimos dos años son: Michoacán con una tasa que se redujo en 20 puntos, Zacatecas con 17 puntos menos y Guanajuato con un decremento de 14 puntos respecto a la tasa observada en 2006-2007”³³⁸.

Atendiendo a los datos y al análisis anteriormente presentado se observa que a pesar del activismo internacional en materia migratoria por parte de los gobernadores, del acercamiento con sus migrantes y de la implementación de programas cuya misión

³³⁴ SEDESOL GUANAJUATO, “Se instaló Comité de Validación y atención a Migrantes”, 12 febrero 2010, Guanajuato, disponible en línea: http://www.mipunto.com.mx/mipunto/Sedesol_Guanajuato/Entradas/2010/2/12_Se_instal%C3%B3_el_Comit%C3%A9_de_Validaci%C3%B3n_y_Atenci%C3%B3n_a_Migrantes.html, septiembre 2010.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005, Guanajuato, disponible en línea: <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Guanajuato.pdf>, septiembre 2010.

³³⁷ Véase: INEGI, *Saldo neto migratorio internacional de México con tendencia decreciente entre 2006 y 2009*, Comunicado núm. 236/10, 12 julio 2010, p. 3.

³³⁸ *Ibid*, p.4.

es fomentar la inversión de remesas en la entidad, Guanajuato ocupa el lugar veintidós en el país en crecimiento humano según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el tercer lugar según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) de los estados con mayor expulsión de migrantes y el segundo lugar a nivel nacional por debajo de Michoacán por recepción de remesas.

Todo lo anterior indica que las acciones emprendidas por el gobierno estatal de acercamiento con los migrantes guanajuatenses en Estados Unidos continúan siendo insuficientes para superar los indicadores anteriormente expuestos.

En este sentido, los múltiples programas gubernamentales de vinculación con los migrantes de carácter transnacional no han logrado el objetivo de hacer de los migrantes inversionistas que fomenten el desarrollo local, lo cual indica que la paradiplomacia en materia migratoria, al menos en el estado de Guanajuato, no se traduce necesariamente en desarrollo local.

Jorge Schiavon realizó una comparación sobre el grado de activismo internacional realizado por las entidades federativas. Dicho autor encontró para el estado que:

Cuadro 14. Nivel de relaciones internacionales de Guanajuato (2004 y 2009)

Actividad	(octubre) 2004	(junio) 2009
G1	0.50	0.50
G2	0.00	0.00
GT	0.50	0.50
E1	0.20	0.20
E2	0.20	0.20
E3	0.20	0.20
E4	0.20	0.20
E5	0.20	0.20
ET	1.00	1.00
P1	0.00	0.20
P2	0.00	0.20
P3	0.20	0.20
P4	0.00	0.00

P5	0.00	0.00
PT	0.20	0.60
TOTAL	1.70	2.10

Donde:

G1: Subsecretaría dentro de la secretaría de economía estatal.

G2: Oficina dependiente del ejecutivo estatal.

E1: Promoción del estado como destino de inversión y comercio por vía electrónica y programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora (crédito, capacitación, asesoría empresarial) y de fomento a la inversión extranjera.

E2: Giras oficiales de promoción al comercio e inversiones y asistencia a ferias y eventos en el extranjero para la promoción comercial del estado

E3: Convenios con cámaras de comercio en el extranjero y convenios de cooperación en materia económica con organismos internacionales y gobiernos extranjeros.

E4: Convenios para el financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etc., y convenios de cooperación en materia de desarrollo regional.

E5: Oficinas de representación en el extranjero.

P1: Visitas de cortesía al extranjero.

P2: Giras de atención a la población migrante y gestiones oficiales en el extranjero en beneficio de la población migrante.

P3: Convenios de amistad y de cooperación en temas menores o no específicos.

P4: Membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter fronterizo o regional.

P5: Membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacional no fronterizo o regional.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de SCHIAVON, Jorge, *La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010)*, CIDE, México, septiembre 2010. Tablas 1 y 2.

El cuadro anterior muestra que la paradiplomacia guanajuatense se ha incrementado en los últimos cinco años. Sin embargo la falta de alguna institución dentro de la estructura del estado, hace que los vínculos internacionales de Guanajuato sean dispersos, coyunturales y carezcan de continuidad a largo plazo.

En materia migratoria el gobierno estatal ha mostrado desde 1995 un sólido interés en su comunidad radicada en Estados Unidos.

Asimismo, ha ejecutado una serie de acciones e implementación de programas para proteger a sus migrantes y se ha encargado de dirigir su política migratoria con la bandera de que los migrantes guanajuatenses son inversionistas en el estado que fomentan el desarrollo del mismo.

Sin embargo, como se mostró en este capítulo, a pesar del aumento de las remesas y la correlación existente entre éstas y el activismo internacional del estado, lo cierto es que los beneficios de dichos ingresos llegan directamente a las familias, ya que son ellas las principales receptoras de remesas y, en menor cantidad, llegan como producto de la organización de los migrantes en el exterior. Consecuentemente, no todas las localidades guanajuatenses se han visto beneficiadas por el incremento de dichos ingresos a pesar ser éste el principal objetivo del activismo en materia migratoria del estado.

CONCLUSIONES

En el contexto globalizador y de interdependencia, los gobiernos subnacionales han visto la necesidad de vincularse con el exterior. Para ello ha sido necesario el reconocimiento de los Estados-nación de su activismo internacional y la utilización de mecanismos internos y externos que les permiten insertarse en el contexto internacional.

Ante esta nueva situación el Estado-nación se ha adaptado y ha compartido el escenario internacional permitiendo los gobiernos subnacionales, interaccionen más allá de las fronteras territoriales y de la jurisdicción nacional. Consecuentemente se ha visto marcada una vinculación más estrecha entre la política interna (local) y la externa (internacional).

Las relaciones e interacciones internacionales establecidas por los gobiernos subnacionales con sus homólogos en el exterior han sido denominadas *paradiplomacia*. Dichas relaciones no invaden las atribuciones reservadas al Estado nación, ya que los gobiernos subnacionales a diferencia de un Estado-nación no pueden bajo ninguna circunstancia “declarar la guerra, reconocer a otros Estados, romper relaciones diplomáticas, comandar y fortalecer las fuerzas armadas, conducir las relaciones con naciones extranjeras y organizaciones internacionales, designar y recibir enviados diplomáticos y consulares, celebrar tratados internacionales, asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, regular el comercio con las naciones extranjeras, controlar los flujos a través de sus fronteras, adquirir y ceder territorio”³³⁹.

En la presente investigación se destacó que en la actualidad los gobiernos subnacionales han adquirido características económicas, políticas y sociales que les permiten insertarse en el contexto internacional, adquiriendo así la característica de ser nuevos actores internacionales.

Es así que sin importar el sistema político –federal o unitario— los gobiernos no centrales han encontrado estrategias que han impulsado a los gobiernos centrales a

³³⁹ KINKAD, John, *op.cit.*, p.67.

reconocer su activismo internacional como ejemplos encontramos a Alemania, Argentina, España y Chile.

No obstante, existen otros Estados en los que por más activismo internacional y presión ejercida por grupos internos que exista, no han modificado su estructura interna para reconocer mínimamente a la paradiplomacia tal es el caso de Brasil y Ecuador, país en donde a pesar de que constitucionalmente se ha logrado reconocer la descentralización en algunos sectores, la realidad es que en materia de relaciones internacionales el gobierno central no ha reconocido la vinculación transnacional y otras formas de cooperación de sus gobiernos no centrales que son realizadas de *facto*.

El caso de la relación entre paradiplomacia y el sistema político en México encontramos el claro ejemplo de que el sistema federal no siempre supone un proceso de descentralización, sino que incluso aún en la actualidad, el gobierno central se muestra celoso de asignar competencias, fomentar la descentralización territorial y aún más tratándose de la vinculación transnacional de los gobiernos subnacionales.

Hasta hace dos décadas, en México era impensable que los gobiernos subnacionales se vincularan internacionalmente, sin embargo ha sido tal la frecuencia con la que lo han realizado, que poco a poco se ha dado una apertura del Estado mexicano al grado de reconocer el activismo internacional de los estados y municipios, provocando que algunas estructuras federales, estatales y municipales den cabida a la actividad paradiplomática en este país.

Pese a que el activismo internacional de estados y municipios mexicanos, no es reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se ha realizado en un vacío jurídico ni tampoco institucional ya que se han expedido leyes tales como la *Ley de Celebración de Tratados*, la *Guía para la conclusión de tratados*, el *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, la *Ley General para la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, y diversos reglamentos locales encaminados a legislar la acción exterior de estados, municipios y dependencias gubernamentales de los distintos órdenes de gobierno y se ha atribuido a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y al Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) la capacidad de asesorar y orientar a los gobiernos no centrales en su vinculación con el exterior.

En definitiva, la actuación trasnacional de los gobiernos subnacionales depende de la capacidad, y facultades que el gobierno central les otorgue para ejercer su autonomía.

Por esta razón es que la apertura que los gobiernos centrales han realizado para permitir la inserción de sus gobiernos subnacionales en el contexto internacional ha sido relativa, ya que la descentralización a nivel nacional e internacional no ha permitido que exista la autonomía suficiente para que los gobiernos no centrales se inserten respondiendo a sus propios intereses, instituciones locales y reglamentos internos, sino que su inserción en todos los casos tiene márgenes de acción establecidos por el gobierno central en los que éste es quien controla y condiciona a los gobiernos subnacionales consolidando su exclusividad en la ejecución de la política exterior y de las relaciones internacionales, o bien, los gobiernos centrales se enfrentan a la carencia de instituciones en el nivel interno que los asesoren, falta de personal capacitado para llevar a cabo negociaciones internacionales y de coordinación con el gobierno central.

Las actividades paradiplomáticas de los gobiernos subnacionales se apegan a los parámetros establecidos por el gobierno central y no cuestionan –al menos en los ejemplos brindados en esta investigación—la política exterior de Estado. En este sentido, los gobiernos subnacionales que han establecido vínculos con sus homólogos en el exterior los han desarrollado tomando en cuenta el posicionamiento de los gobiernos centrales y sus intereses locales.

La irrupción de los gobiernos subnacionales en el contexto internacional ha llevado a pensar en la fragmentación no sólo de la política exterior del gobierno central, sino sobre todo la del interés nacional. En este sentido es necesario reflexionar que el interés del gobierno central (interés nacional) no necesariamente representa los intereses de sus gobiernos subnacionales, sin embargo la unidad jurídica, política y administrativa que representa un Estado en el exterior hace necesaria la articulación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno para consolidar la unidad del Estado-nación y la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Diversas son las temáticas en que los gobiernos subnacionales se vinculan con el exterior. Sin embargo, en los últimos años, el fenómeno migratorio se ha convertido en un factor de internacionalización muy importante. A pesar de que la gestión

migratoria es un tema que compete al gobierno central, cada vez son más los gobiernos subnacionales que se vinculan con su comunidad migrante para protegerla, atraer remesas e incluso para realizar proselitismo político en el exterior.

Específicamente en materia migratoria, la posición que adquieran los gobiernos subnacionales dependerá en gran medida de su pertenencia a países expulsores o de destino, por ello, la vinculación internacional en materia migratoria no siempre es de relevancia para los gobiernos subnacionales, tal como ocurre en el caso de los *länder* alemanes. Los gobiernos subnacionales caracterizados por ser expulsores de migrantes suelen mostrar el interés que tienen en su comunidad migrante, ejemplos de esta situación los son las entidades federativas y los municipios mexicanos.

En México, los movimientos migratorios constituyen un factor trascendental en la internacionalización de los gobiernos no centrales dado que el país es tradicionalmente expulsor de migrantes a pesar de que por décadas, el movimiento migratorio no era un tema relevante para el gobierno federal.

Sin embargo, con la construcción de la política migratoria nacional y a falta de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, se abrió la oportunidad de que las entidades federativas atendieran a sus comunidades en el exterior, destacando en la vinculación internacional en esta temática los principales estados expulsores de migrantes: Zacatecas, Michoacán y Guanajuato.

Es por ello que “ante la ineficacia de las políticas macroeconómicas para solucionar problemas de desempleo y sus consecuencias sociales, las comunidades locales comienzan a actuar intentando resolver sus problemas que las afectan, al tiempo que reclaman la descentralización del aparato político-administrativo para poder hacer frente a las demandas sociales, y un mayor espacio de actuación”³⁴⁰, siendo el fenómeno migratorio tan sólo uno de los múltiples espacios que se presentan para los gobiernos subnacionales como oportunidades para tratar de resolver o disminuir sus problemas internos.

En este sentido, el gobierno mexicano ha venido transformando su posición frente a la internacionalización de las entidades federativas y de los municipios por un lado, y por otro, ha reconocido la importancia de la participación de las entidades federativas y su vinculación con sus diásporas en el extranjero no sólo para brindarles servicios que

³⁴⁰ ROFMAN, Adriana y VILLAR Alejandro (comps.), *Desarrollo local... Op.cit.*, p.203.

van desde la expedición de pasaportes, emisión de actas de nacimiento, defunción, traslados, sino dándoles la capacidad para crear programas que atiendan características específicas de cada localidad que escapen a la vista del gobierno federal más allá de las fronteras.

En el caso específico del estado de Guanajuato, fue a partir de la alternancia política en dicho estado (1991) que las gubernaturas guanajuatenses han mostrado un interés especial con los asuntos internacionales. Al principio existió una constante apertura al exterior, lo que permitió al estado establecer relaciones internacionales con sus homólogos en el exterior e incluso con organizaciones internacionales.

La vinculación internacional de Guanajuato comenzó principalmente con los viajes al exterior de los gobernadores para atraer inversiones, fomentar el comercio exterior y a su vez para acercarse a los migrantes guanajuatenses radicados en Estados Unidos.

Desde entonces, se han tratado de consolidar dichas acciones y las gubernaturas (todas ellas panistas desde 1991 hasta la actualidad) han dado continuidad a las acciones y han ejecutado otras estrategias para vincularse con el exterior que han derivado en acuerdos de hermanamiento y acuerdos interinstitucionales, lo cual ha permitido un mayor intercambio de experiencias con sus homólogos en distintas temáticas (cultura, educación, seguridad, salud, tecnología, seguridad, entre otras).

La paradiplomacia guanajuatense no solamente ha utilizado las giras internacionales de los gobernadores y la signatura de los acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento como las únicas estrategias para internacionalizarse, sino que también al dar prioridad al comercio exterior de sus productos.

En este sentido, en 1992 fue creada la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior de Guanajuato (COFOCE), organismo descentralizado que desde su creación ha desempeñado funciones que tienen como objetivo el internacionalizar las pequeñas y medianas empresas del estado, esta Coordinadora tiene representaciones en los principales lugares a los que son dirigidos los productos guanajuatenses (Estados Unidos, Europa y Asia).

A pesar de dichos avances en la vinculación internacional de Guanajuato, la falta de legislación local en el estado relacionada con los asuntos internacionales demuestra el rezago aún existente sobre la internacionalización del estado.

No obstante, las acciones y acuerdos suscritos tanto por el estado como por los municipios, son regulados por las leyes y reglamentos federales relativos a la vinculación internacional de los gobiernos locales, sin embargo éstos no logran explicar las especificidades y necesidades de dicho estado.

Aunado a la carencia de legislación local relativa a la vinculación internacional del estado, cabe destacar que dentro de la estructura del gobierno guanajuatense no existe, ni tampoco ha existido, una Dirección de Asuntos Internacionales, sino que varias dependencias como la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, así como la Secretaría de Desarrollo Social y Humano dentro de sus organigramas cuentan con áreas muy específicas que las vinculan con el exterior.

En este sentido es necesaria la creación en Guanajuato de una dependencia adscrita al Gobernador que lo auxilie en materia de asuntos internacionales y se encargue de crear estrategias basadas en la planificación para que el estado se vincule internacionalmente, objetivos claros en relación a su activismo internacional para que no se muestre disperso y coyuntural, y que de seguimiento a todas las acciones transnacionales e intergubernamentales realizadas por el estado (giras al exterior, apertura de representaciones en el exterior, celebración de acuerdos de hermanamiento e interinstitucionales, vinculación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, vinculación con migrantes, entre otras).

Además, la creación de un área especializada, dependiente del gobernador del estado que atienda la vinculación externa del estado, permitiría identificar oportunidades en el exterior en una diversidad de temáticas como educación, cultura, salud, entre otras. En dichos vínculos no solo participaría el gobernador, sino también las Secretarías que se encuentran a su cargo, aunado a lo anterior, una Dirección de Asuntos Internacionales de Guanajuato tendría la misión de dar seguimiento a la actividad internacional realizada por los gobiernos guanajuatenses y coordinar las emprendidas por los gobiernos municipales, respetando cada orden de gobierno.

En vez de la consolidación de una estructura especializada en los asuntos internacionales, algunas secretarías estatales de gobierno cuentan con áreas muy específicas que se vinculan internacionalmente como la Secretaría de Desarrollo Social y Humano a través de la Dirección General de Asuntos Migratorios, la Secretaría de

Finanzas y Administración a través de la Dirección General de Verificación al comercio exterior y la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable a través de la Subsecretaría de atracción de inversiones nacionales y extranjeras.

Aunado a lo anterior, el cambio de administraciones, o bien de partido político en el gobierno estatal puede hacer que lejos de que se continúe manteniendo la internacionalización de estados o municipios, se detenga más por ideologías políticas que por el alcance de los vínculos internacionales logrados.

Por su parte, el tema migratorio se ha incorporado definitivamente en la agenda estatal de Guanajuato. Desde inicios de la década de los noventa el gobierno estatal ha ejecutado diversas acciones de carácter internacional encaminadas a la atención de migrantes, además, desde el reconocimiento de la importancia económica que representan los guanajuatenses en el exterior, el gobierno ha implementado una política migratoria que busca estrechar lazos con los migrantes y a su vez fomentar el envío de remesas y de su inversión en las comunidades de origen.

Es así que el gobierno estatal ha reconocido que la atención a sus migrantes requiere necesariamente de la ejecución de acciones internacionales e implementación de programas que fortalezcan la política migratoria estatal en el ámbito internacional. Por ello se ha valido de acciones implementadas en el ámbito internacional y local.

Para atender a sus migrantes en el exterior, Guanajuato estableció oficinas de representación estatal en Estados Unidos denominadas Casas Guanajuato, creadas con la participación del gobierno y de los grupos de migrantes guanajuatenses organizados, giras internacionales, envío de funcionarios locales al exterior y la implementación de programas que buscan proteger a los migrantes y fomentar la inversión de remesas. La primera Casa Guanajuato se creó en 1994, desde entonces, su apertura se ha incrementado en diferentes ciudades de Estados Unidos.

La importancia de este tipo de oficinas radica en que no solamente son lugares de interacción, esparcimiento y convivencia entre los migrantes, sino que son espacios que permiten la conducción y ejecución de los vínculos internacionales del estado, ya que se vinculan con la comunidad migrante, con consulados y embajadas de México, con autoridades estadounidense y con otros gobiernos locales de Estados Unidos.

Los viajes al exterior de los funcionarios han sido otro mecanismo recurrente por los gobernadores guanajuatenses para estrechar lazos con su comunidad migrante que puede derivar en el envío de remesas al estado.

Sin embargo, dichos viajes han sido criticados por partidos de oposición y por la población misma ya que no solamente se realizan como una acción de buena voluntad de los gobernadores para proteger y estrechar lazos con sus migrantes, sino que han sido utilizados para sus intereses políticos y económicos, como la búsqueda de apoyo electoral cuando son candidatos a la gubernatura del estado y la promoción de invertir las remesas en los lugares de origen como se realiza a través del programa 3x1 para fomentar el desarrollo estatal. Es decir la paradiplomacia en materia migratoria también ha sido utilizada como propaganda política manejada desde los intereses de los funcionarios estatales.

No obstante, la importancia que adquieren estas giras radica en que los gobernadores no solamente se reúnen con los clubes de migrantes en el extranjero y sus líderes, sino que tienen la posibilidad de reunirse con organizaciones civiles, empresarios, y autoridades estadounidenses.

Al interior del estado, la paradiplomacia guanajuatense ha logrado acercarse no sólo a los migrantes, sino también a las comunidades de origen y ha podido asesorar y brindar asistencia legal a través de la Dirección de Asuntos Migratorios.

Dicha entidad depende de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado y se ha encargado de brindar asesoría a los migrantes, asumir funciones legales como emitir actas de nacimiento, de defunción, de matrimonio a los migrantes, realizar traslado de cadáveres, repatriaciones, localización de migrantes, y encargarse de proteger sus derechos humanos.

El gobierno estatal debe incrementar estos logros, así también acrecentar el apoyo para los grupos de migrantes guanajuatenses en quienes debe difundir los programas implementados por el gobierno estatal y en las comunidades de origen, además, debe poner en marcha políticas que más allá de fomentar el desarrollo local a través de las remesas, eviten la pérdida y emigración de los guanajuatenses.

En este sentido, se observa que las políticas gubernamentales dirigidas a los migrantes guanajuatenses se han consolidado institucionalmente, sin embargo, no siempre han cubierto las necesidades de los migrantes ya que el gobierno estatal se ha

empeñado en fomentar el envío de remesas de los guanajuatenses a las comunidades de origen.

La relevancia económica de las remesas en Guanajuato ha sido tal que ha impulsado al gobierno estatal a mantener vínculos con las asociaciones de migrantes originarios del estado, lo cual se ha traducido en una de las maneras en que el gobierno estatal se vincula internacionalmente a través del tema migratorio.

Las remesas para el estado de Guanajuato de 1995 a 2010 se han incrementado considerablemente. Dicho incremento fue propiciado de alguna manera por el acercamiento gubernamental a partir de los años noventa del gobierno con las comunidades guanajuatenses en Estados Unidos, y la creación de programas encaminados a fomentar el envío e inversión de remesas.

Tan sólo el año pasado Guanajuato recibió por concepto de remesas 1,945 millones de pesos, y en lo que va del 2010, ha recibido 1,000 millones de pesos, representando el 5.4% del Producto Interno Bruto estatal.

El estado no sólo se ha visto favorecido por el envío de remesas familiares, sino también por la ejecución del Programa 3x1 en su jurisdicción, siendo éste uno de los programas con mejores resultados en la política estatal. A pesar de ser un programa de carácter federal, en el estado de Guanajuato ha permitido la participación de las organizaciones de migrantes a través de inversiones en las comunidades de origen.

En el presente año, la Delegación Guanajuato de la SEDESOL ha aplicado el programa en 31 de los 46 municipios, donde se han ejecutado 172 acciones, con una inversión total de 158 millones 768 mil 929.66 pesos, de los cuales la Sedesol federal aportó 49 millones 269 mil 793 pesos y los migrantes 39 millones 791 mil 879.95 pesos, en beneficio de 301 mil 265 personas.

De esta manera se observa que la política migratoria estatal no solamente utiliza las acciones internacionales para atender a su comunidad migrante, sino que también es necesaria la participación de su administración pública interna.

El activismo internacional guanajuatense también ha sido consolidado por el papel que ha desempeñado dentro de la CONAGO, a través de la Comisión de Asuntos Migratorios presidida por el gobernador de Guanajuato.

En dicho organismo, se ha reconocido que la migración es un tema binacional en el que es necesaria la participación de los gobiernos estatales para fomentar la

cooperación y atender las necesidades específicas de los migrantes de cada estado, situación que ha influido en la consolidación de vínculos con las comunidades guanajuatenses radicadas en Estados Unidos.

En síntesis, no es posible afirmar totalmente que la paradiplomacia guanajuatense en materia migratoria ha beneficiado a todas las comunidades de origen y que ha fomentado el desarrollo de las comunidades de origen y de los migrantes, sino que únicamente ha beneficiado a las familias que dependen directamente de las remesas que son utilizadas para el consumo propio antes de realizar inversiones en el estado, además, los flujos migratorios de Guanajuato hacia Estados Unidos continúan, colocándolo en las primeras entidades con mayor intensidad migratoria y tampoco ha disminuido la marginación en aquellos municipios expulsores de migrantes.

Pese a esta situación, el gobierno de Guanajuato ha reconocido que la atención a sus migrantes requiere necesariamente de la ejecución de acciones fuera del territorio nacional.

Ante el cambio de percepción del fenómeno migratorio en el gobierno federal y los estatales, los migrantes han reconocido que los gobernadores, al ser los representantes máximos del poder político estatal, tener la atribución de proponer y ejecutar las leyes estatales y federales, son la figura más importante para que los migrantes se vinculen con sus comunidades de origen, con las autoridades extranjeras, las federales y municipales en México y a quien le son sugeridos los proyectos productivos para fomentar el desarrollo del estado, especialmente de las regiones con alta intensidad migratoria y aquellas cuyas familias dependen del envío de remesas.

Es así que la influencia del gobernador en las comunidades de migrantes, puede derivar en acciones que beneficien a los guanajuatenses en el exterior y a aquellos que continúan residiendo en el estado.

A pesar del esfuerzo gubernamental de atender a sus migrantes y de su objetivo de atraer remesas que fomenten la inversión en el estado, los programas estatales implementados en Guanajuato que han considerado a los migrantes como empresarios locales han beneficiado principalmente a las comunidades de origen y no ha disminuido la marginación en el estado, a pesar de ser la segunda entidad con mayor percepción de remesas.

En este sentido, es necesario que el gobierno estatal sea más eficiente en concentrar sus esfuerzos en evitar la salida masiva de su población y en dejar de mirar en dicho fenómeno su desarrollo interno.

PROSPECTIVA

La paradiplomacia es un fenómeno relativamente nuevo que nos permite realizar posibles escenarios sobre su desarrollo en el futuro, no sólo a nivel internacional, sino también para México y principalmente para Guanajuato.

En esta investigación se observó que a partir de los años ochenta, la incorporación de los gobiernos subnacionales a la esfera internacional ha sido constante e incuestionable en todo el mundo sin importar el sistema político de los Estados, desde esta perspectiva, y dentro de un escenario deseable, los vínculos internacionales realizados por los gobiernos no centrales podrían continuar desarrollándose como consecuencia de la interacción cada vez más estrecha entre los fenómenos locales e internacionales.

Ante dicha situación, los Estados deberán reconocer el activismo internacional de sus componentes territoriales no únicamente desde el ámbito jurídico, sino también político y administrativo para crear instituciones que consoliden la vinculación internacional de los gobiernos subnacionales.

Aunado a ello, la sociedad internacional podrá reconocer que los gobiernos no centrales son nuevos actores que influyen en las relaciones internacionales, las decisiones de política exterior y que a través de su interacción con la esfera internacional pretenden atender necesidades, intereses y problemáticas específicas a través de la cooperación e intercambio de experiencias con sus homólogos en el exterior, con otras naciones o con organizaciones internacionales. En definitiva, este reconocimiento internacional, podría consolidar estrategias que aseguren el desarrollo local mutuo de los gobiernos no centrales.

Dentro de nuestro escenario deseable para México tomando como base los avances que hasta ahora ha tenido la paradiplomacia así como el inicio de la institucionalización de este fenómeno a través de dependencias estatales y federales como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), podemos inferir que la legislación nacional podría continuar modificándose al grado de incorporar en la Constitución Nacional la posibilidad de que los gobiernos estatales y municipales se vinculen con sus homólogos en el exterior a través de la cooperación y establecimiento de

relaciones internacionales para fomentar el desarrollo local dentro de las atribuciones otorgadas a estados y municipios. Así mismo, podrían fomentarse otras formas de vinculación internacional que sean reconocidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores más allá de la figura de los acuerdos de hermanamiento y los acuerdos interinstitucionales que fomenten la cooperación descentralizada.

Específicamente para el estado de Guanajuato, la apertura hacia el exterior ha comenzado, situación que podría desembocar en la regulación jurídica que reconozca el activismo internacional de los gobernadores y presidentes municipales, así como la importancia de estas acciones.

En este sentido, la planeación de estrategias para realizar actividades paradiplomáticas así como la creación de una estructura institucional dedicada a atender las relaciones internacionales de Guanajuato, representarían la manera más óptima de vigorizar sus vínculos internacionales teniendo como base y objetivo principal el desarrollo estatal.

Como uno de los alcances de la paradiplomacia guanajuatense, se lograría reducir y/o evitar la emigración masiva de guanajuatenses hacia Estados Unidos a través de la búsqueda de soluciones más allá de la implementación de programas y políticas migratorias encaminadas a atraer remesas por una parte, y por otra, facilitaría el intercambio de experiencias con sus homólogos en el exterior, principalmente con aquellos que son destino de los emigrantes guanajuatenses para, con base en la cooperación y creación conjunta de estrategias, invertir en el estado y crear empleos que mitiguen los flujos migratorios de Guanajuato.

En síntesis, la paradiplomacia guanajuatense contaría con estrategias y objetivos claros de amplio alcance que responderían a necesidades de la población, y no se mostraría como un conjunto de decisiones realizadas por situaciones coyunturales que responda únicamente a intereses de los gobernadores y de la administración en turno.

En un escenario catastrófico, la paradiplomacia en el sistema internacional sería cuestionada e incluso prohibida por los Estados por vulnerar la política exterior y por no apegarse a los principios de dicha política. Además, la vinculación internacional daría fe de aquellos intereses locales de los gobiernos subnacionales que no logran ser conjuntados por el interés nacional.

Ante estas situaciones los Estados justificarían su prohibición total de la paradiplomacia a través de la intrusión de las competencias otorgadas a los gobiernos subnacionales. En este sentido, los Estados imposibilitarían y obstaculizarían a toda costa cualquier vínculo internacional de sus gobiernos locales para impedir la vulneración de la imagen del Estado como una unidad frente al exterior.

En el caso de México, el gobierno central desconocería todo vínculo internacional realizado por las entidades federativas y por los municipios, incluso a través de la reducción del presupuesto otorgado a aquellos gobiernos subnacionales que muestran un mayor activismo internacional.

Aunado a lo anterior, suprimiría las facultades dadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y al Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) para asesorar a los gobiernos locales en su vinculación con el exterior y toda aquella legislación creada con dicho objetivo, dejando un vacío jurídico e institucional al que recurren los gobiernos no centrales para vincularse internacionalmente. En síntesis, se suprimiría la posibilidad de cualquier tipo de interacción de los gobiernos estatales y municipales con el exterior por mínimo que éste sea.

La situación para Guanajuato en este escenario tampoco es alentadora, ya que no existiría posibilidad ni oportunidad alguna para que se vinculara internacionalmente, en primera instancia por disposición del gobierno federal, lo cual significaría un retroceso en relación a la desconcentración y descentralización de las relaciones internacionales, ya que el gobierno federal continuaría siendo el único ente capaz de mantener vínculos internacionales, ante este hecho, el estado de Guanajuato, ni tampoco ninguna otra entidad federativa tendrían la capacidad para insertarse en el contexto internacional.

En segunda instancia, el estado de Guanajuato, al carecer de recursos económicos suficientes para continuar con su paradiplomacia, antes de vincularse internacionalmente, buscaría ante todo fomentar el desarrollo local a través de los recursos otorgados desde el gobierno federal así como atender necesidades básicas de la población guanajuatense tales como salud, educación, seguridad, entre otros, e implementaría programas encaminados a crear empleos. Sin embargo, éstos al no ser suficientes y debido a las condiciones de marginación, pobreza y a la tradición

migratoria del estado, los flujos migratorios del estado continuarían incrementándose. En respuesta a esta situación, el gobierno estatal a través de su política migratoria incitaría, en su desesperación por mantener su estabilidad económica, a toda costa la inversión de remesas en el estado y suprimiría la esfera internacional como una posibilidad de desarrollo local.

En un escenario tendencial y respondiendo a la cuestión: ¿qué pasaría si no se realiza ningún cambio trascendental en relación a la paradiplomacia?. Encontramos que el fenómeno paradiplomático continuará incrementándose y, aunque los gobiernos subnacionales no sean reconocidos por la comunidad internacional como actores internacionales, su activismo influirá cada vez más, al grado de modificar estructuras de los gobiernos centrales para que éstos reconozcan, legislen e institucionalicen dichas relaciones.

Aunado a lo anterior y debido a la diversificación de gobiernos locales que se vinculan internacionalmente, los que lo realizan de manera cotidiana continuarán influyendo en los demás, para que éstos traspasen las fronteras de los Estados.

En el caso de México, el desarrollo e institucionalización de la paradiplomacia ya empezado, perpetuará mientras el gobierno central continúe creando leyes y mecanismos que permitan a los estados y municipios vincularse con la esfera internacional, en este sentido, existe la posibilidad de que el gobierno federal integre a la Constitución Política la capacidad de los gobiernos locales para vincularse internacionalmente, y continúe fomentando a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores el establecimiento de lazos entre las entidades federativas con sus homólogos en el exterior utilizando a los acuerdos de hermanamiento como la principal y única herramienta para hacerlo.

Específicamente para Guanajuato y con base en las acciones emprendidas hasta ahora en busca de su internacionalización, su paradiplomacia continuará utilizando las estrategias hasta ahora ejecutadas para fomentar su comercio exterior a través de la Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior (COFOCE), signatura de acuerdos de hermanamiento y giras internacionales de los gobernadores.

Pese a dicha continuidad, no es posible observar aún la consolidación y seguimiento de sus vínculos internacionales a través de un órgano cuya creación tenga

como misión la planeación de estrategias y objetivos, así como el control de las relaciones internacionales realizadas por el estado.

Aunado a lo anterior, la iniciativa de ley realizada a inicios de 2010 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para limitar los viajes del gobernador guanajuatense, podría ser nuevamente desechada como lo fue la primera realizada en la legislatura pasada, también propuesta por dicho partido.

En relación al fenómeno migratorio y a su vinculación con la paradiplomacia del estado, la política migratoria guanajuatense continuará, como lo ha hecho desde los años noventa, fomentando la inversión de las remesas en Guanajuato, así como el acercamiento del gobierno estatal con su comunidad migrante para lograr el primer objetivo. Desde esta perspectiva, Guanajuato seguirá siendo un estado de alta intensidad migratoria y la segunda entidad en recibir remesas, no obstante, esto no modificará que las familias son los principales beneficiarios de esas remesas utilizadas para el consumo propio, antes de que los migrantes inviertan todo ese capital en sus comunidades de origen.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ALCÁNTARA, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina Vol. I América del Sur*, Editorial Tecnos, España 1999,

ALDECOA, Francisco y KEATING Michel (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

ARELLANO, Carlos, *Primer curso de Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 2006.

ARENAL, Celestino del, *Introducción a las relaciones internacionales*, Editorial TECNOS, México 1993.

BADIE, Bertrand, y SMOUTS, Marie-Claude, *Los operadores del cambio de la política mundial. Sociología del escenario internacional*, Dalloz-Cruz, México, 2000.

BOBBIO, Norberto et.al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, 13ª edición, México 2002.

BORJA, Arturo, *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert o. Keohane*, CIDE-CONEICC, México, 2009.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus, 1998.

CALDUCH, Rafael. *Dinámica de la sociedad internacional*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.

_____, "Los actores internacionales" en Cid, Ileana (comp.), *Lecturas básicas Introducción al estudio de Relaciones Internacionales*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 2001.

CAVERO, Iñigo y ZAMORA, Tomás, *Los sistemas políticos*, Editorial Universitas, España, 1996.

COLINO, César, *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Documento de Trabajo, Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas, España, septiembre 2009.

DÁVILA, Consuelo, SCHIAVON, Jorge A. y VELÁZQUEZ, Rafael (coords.), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. Macroproyecto Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México 2008.

DÍAZ, Leonardo, *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Editorial Catarata, Madrid, España, 2008

D'ESTEFANO, Miguel A., *Derecho de tratados*, Editorial Pueblo y Educación, Ciudad De la Habana, Cuba, 1973.

DURAND, Jorge y SCHIAVON, Jorge (edits.), *Perspectivas migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, Coyuntura y Ensayo, CIDE, México D.F., 2010.

HERDEGEN, Matthias, *Derecho Internacional Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005.

FAYA, Jacinto, *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Editorial Porrúa, México, 1998.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, GARCÍA, Rodolfo, VILA, Ana, (coords.), *Las políticas migratorias en los estados de México*, ITAM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

GÁMIZ, Máximo N. *Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.

IANNI, Octavio, *Teorías de la globalización*, Siglo XXI editores, México, séptima edición, 2006.

IMAZ, Cecilia, *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, FCPyS, UNAM, México, 2007.

LAÏDI, Zaki, Ferreiro, Jorge (traducc.) *Un mundo sin sentido*, FCE, México, 1999.

MICHELMANN, Hans J. y SOLDATOS, Panayotis (eds.), *Federalism and International Relations: The role of subnational units*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

MERLE, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

MONROY LUNA, Rubén, *Federalismo y Relaciones Internacionales. La vinculación de las entidades federativas con el ámbito internacional*, SEGOB. México, 2007.

NAVIA, Patricio y ZIMMERMAN, Marc (coords.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial" siglo XXI editores*, México, 2004

OJEDA, Mario, "Debilitamiento de las bases económicas de la política exterior mexicana" en *Alcances y límites de la política exterior de México*, el Colegio de México, 1ª reimpresión, México, 2001.

PALACIOS, Jorge, "Análisis crítico jurídico de la Ley sobre celebración de tratados", SRE, México, 2000.

PALACIOS, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio, *Los Estados de la Unión Europea. Historia política y constitucional*, Dykinson, 1994.

POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española. Tomo I*, Espasa, 22ª. Ed., España, 2001.

RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, Sergio (coord.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

ROFMAN, Adriana y VILLAR Alejandro (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2006.

RUIZ, Lucía Irene, "Diplomacia de Alto Nivel" en *Derecho Diplomático*, Editorial Porrúa, México, 2007.

SCHIAVON, Jorge A., *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Cuadernos de Política Internacional Nueva Época 13, México, 2006.

SCHIAVON, Jorge, *La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010)*, CIDE, México, septiembre 2010.

SEGOB, INM, *Hacia una política migratoria del Estado Mexicano*, México, 2006.

SERNA, José María, *Las Convenciones Fiscales y el federalismo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

VELÁZQUEZ, Juan Carlos (coord.), *El Derecho Internacional Público y Privado a través de los Debates Teóricos Actuales en Universidades de México y el Extranjero. Antología*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2005.

_____, Juan Carlos, "Capítulo III. Estatismo Unitario-Estatismo Federal" en *La política Comparada ante las Grandes Pugnas Modélicas. Crisis y Transformación de los Sistemas Políticos Modernos*, FCPYS, UNAM, México, 2010.

VELAZQUEZ, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Editorial Plaza y Valdez, Universidad del Mar, México, 2005

TESIS

GARFIAS BARRUETA, Karla, *Paradiplomacia y cooperación descentralizada: la experiencia del programa europeo URB-AL*, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. México, 2008.

LOZANO GONZÁLEZ, Corazón Raquel, *Cooperación oficial descentralizada local: una aproximación a las experiencias y situación actual de los municipios de México*, Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, con opción en Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2008.

MORALES, Rebeca, *Tratados de Libre Comercio en el Derecho Internacional. Balance y Perspectivas del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón*, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, México, 2010.

ORTEGA, Adriana, *La emigración como factor de internacionalización local en la política exterior de México: políticas y programas estatales para emigrantes en Jalisco y Puebla*, Tesis de doctorado, FCPyS, UNAM, 2010.

HEMEROGRAFÍA

ARAYA, Mariel y GODÁS, Xavier, "Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales", en *Colección de Estudios de Investigación*, núm. 4, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, 2008.

CID, Ileana, "La discusión sobre los actores internacionales", en *Política y Cultura*, no. 10, UAM Xochimilco, México, 1998.

FERNÁNDEZ, Francisco, La acción exterior y las comunidades autónomas, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 8, 2002.

KRÄMER, Raimund, "Las relaciones transfederadas de los länder de Alemania Oriental. El caso de Brandeburgo", en *Afers Internacional*, núm. 34-35, Fundació CIDOB.

LUNA, Juan Carlos y BALLESTEROS, Humberto, "Actualidad de los Hermanamientos Mexicanos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 74, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, junio 2005.

PÉREZ, Manuel, "Comunidades autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego" en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, núm. 3, julio-septiembre, 1985.

SMITH, Michael P., "Transnationalism, the State, and the Extraterritorial Citizen", en *Politics & Society*, vol.31, no. 4, Department of human and Community Development, University of California, Davis, december 2003.

TAPIA, Jorge, "Descentralización, Diplomacia y Paradiplomacia en la época de la globalización" en *Estudios Transfronterizos*, núm. 1, Chile, 2003.

VELÁZQUEZ, Rafael, "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas" en *Revista de Relaciones Internacionales*, UNAM-FCPyS, núm. 96, septiembre-diciembre, México 2006.

CIBEROGRAFÍA

AGENCIA ProCórdoba, disponible en línea:
http://www.procordoba.org/page.asp?id_noticia=495, enero 2010

AGENCIA ProMendoza, disponible en línea:
<http://www.promendoza.com/new/espanol/externa/quienes.htm>, enero 2010

ALONSO, Eduardo, "Desaparece Peña Nieto 'embajadas' de Montiel" en *El Universal*, 17 agosto 2006, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/78668.html>, octubre 2009.

BACIGALUPO, Mariano, "Las regiones en la Unión Europea. La participación institucionalizada de las Regiones en el proceso decisorio comunitario a través de su presencia directa en la estructura orgánica de la Unión Europea", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, no. 1- 2º semestre, 2001, p. 61, disponible en línea: http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:873&dsID=Las_Regiones.pdf, noviembre 2009.

BANCO MUNDIAL, *Comunicado de Prensa* no. 2010/024/DEC, julio 2009, disponible en línea: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22245127~menuPK:51191012~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html>, agosto 2010.

BANCO DE MÉXICO, *Remesas Familiares*, disponible en línea:
<http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/balanza-pagos.html>, agosto 2010.

BIZNEWS North México, Chihuahua, disponible en línea:
http://www.biznews.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=786&Itemid=415, abril 2010.

BEYLISS, Marcelo (corresponsal), "Ofrecerá Schwarzeneger show en Conferencia de Gobernadores transfronterizos", en *El Universal*, miércoles 13 de agosto de 2008, disponible en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/529847.html>, noviembre 2009.

BIZNEWS North México, Chihuahua, disponible en línea:
http://www.biznews.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=786&Itemid=415, abril 2010.

CARBONELL, Miguel, "El Estado Federal en la Constitución mexicana. Una introducción a su problemática" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nueva Serie, año XXI, núm. 91, enero-abril, México 1998, disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art./art.4htm>, marzo 2010.

CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, "Actividades de Gobiernos Municipales Mexicanos en Materia de Relaciones Internacionales", ponencia presentada por Lic. ARÁMBULA, Alma en: *Congreso Virtual Interinstitucional: Los grandes problemas nacionales*, UANL, Monterrey 2008, disponible en www.uanl.mx/secciones/acerca/.../08CVI-08-08PonenciaAlma.pdf, octubre 2009.

CONFERENCIA DE GOBERNADORES FRONTERIZOS, *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte y Woodrow Wilson International Center for Scholars septiembre 2009,

disponible en: <http://bordergovernors.org/sp/pdf/Plan %20Indicativo ESP.pdf>, noviembre 2009.

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES (CONAGO), disponible en línea: <http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx>, septiembre 2010.

_____, *XXXIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*, Manzanillo, Colima, 19 septiembre de 2007, disponible en línea: <http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=Asuntos-Migratorios>, septiembre 2010.

_____, *Posición de la CONAGO ante la Ley SB1070 de Arizona*, Comisión de Asuntos Migratorios, disponible en línea: [http://www.conago.org.mx/Documentos/20100504_AM_CARTA_GOBERNADORA_ARIZONA .pdf](http://www.conago.org.mx/Documentos/20100504_AM_CARTA_GOBERNADORA_ARIZONA.pdf), 4 de mayo de 2010.

_____, *Primer Informe de actividades presentado por el Coordinador Juan Manuel Oliva de la Comisión de Asuntos Migratorios*, 29 de mayo de 2007, disponible en línea: <http://www.conago.org.mx/Comisiones/Detalle.aspx?Comision=AsuntosMigratorios>, septiembre 2010.

CONOFAM, *Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes*, disponible en línea: <http://www.conofam.org.mx/quienes.html>, agosto 2010.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *“Tendencias y características de la migración mexicana a Estados Unidos”* en *Migración México-Estados Unidos*. CONAPO, http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra2006_01/01.pdf, octubre 2009.

_____, *Remesas familiares y distribución por entidad federativa, 1995, 2003 y 2009*, disponible en línea: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=328&Itemid=361, septiembre 2010.

CONSULADO GENERAL DE MÉXICO EN EL PASO, TEXAS, *Matrícula Consular*, Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en línea: <http://portal.sre.gob.mx/el Paso/index.php?option=displaypage&Itemid=55&op=page&SubMenu=>, septiembre, 2010.

DALLA, Alberto, “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”, en *Integración & comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-diciembre 2004, p. 12, disponible en línea: [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_DallaVia .pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_DallaVia.pdf), enero 2010

FERRERO, Mariano. “Globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, núm. 11, 2006, disponible en línea: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=1446330>, febrero 2010.

FUNDACIÓN EXPORTAR, disponible en línea:
http://www.exportar.org.ar/institucional/quienes_somos.html, enero 2010.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, *Constitución de la Provincia de Córdoba*, 13 septiembre 2001, disponible en línea:
http://www.legiscba.gov.ar/ConsProv_modif/cprov_ref_2001.asp, enero 2010.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949*, disponible en línea:
<http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html#a32>, diciembre 2009.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Constitución Nacional de la República Argentina*, en Honorable Senado de la Nación, disponible en línea:
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo1.php>, enero 2010.

_____, *Subsecretaría de Relaciones Institucionales*, disponible en línea:
<http://www.relacionar.gov.ar/index.php>, enero 2010.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE, *Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, disponible en línea:
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>, febrero 2009.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR, *Constitución Política de la República de Ecuador*, disponible en línea: <http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/constitucion.pdf>, febrero 2010.

_____, Ministerio de Coordinación de la Política de Ecuador, disponible en línea:
<http://www.mcpolitica.gov.ec/min/mvo>, febrero 2010.

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, *Agenda Chiapas-ONU*, disponible en línea:
<http://www.agendaonu.chiapas.gob.mx/pndu/>, abril 2010.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Viajes internacionales del C. Gobernador*, disponible en línea:
http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/resultadosdegobierno/informesdegobierno/cuarto_informe/logros_2008_2009/viajes_internacionales/index.htm, noviembre 2009.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *Plan Estatal de Desarrollo 2030*, disponible en línea:
http://seip.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=84&Itemid=35, julio 2010.

_____, LXI Legislatura, "Presentan iniciativa para regular los viajes del Gobernador del estado y propuesta de exhorto en apoyo de la industria automotriz", en *Boletín 255/2010*, Congreso del estado de Guanajuato, 6 de mayo de 2010, disponible en línea:
<http://www.congresogto.gob.mx/social/boletines/LXILEGISLATURA/2010/mayo/bol2552010.htm>, agosto 2010.

_____, *Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del estado de Guanajuato*, COFOCE, Guanajuato, disponible en línea:
http://www.cofoce.gob.mx/a_web/2007/inicio/inicio_new/conoce.cfm, agosto 2010.

GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA, *Comisión Sonora-Arizona. Lazo firme que une fronteras*, disponible en línea: http://www.csa.gob.mx/index.php?option=com_content&task=category§ionid=8&id=42&Itemid=58, abril 2010.

GOBIERNO DE MEDELLIN, Hermanamiento de Medellín con Tlaxcala, 1997, disponible en: <http://www.medellin.es/hermanamientos.htm>, noviembre 2009.

GONZÁLEZ, Felipe de Jesús, "Fox, Equipo Guanajuato. Se alistan ya para sumarse al gobierno" en *El Universal*, 8 julio de 2000, disponible en línea http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=2275&tabla=primera, agosto 2010.

HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J., *El Federalista*, disponible en línea: http://www.historiayderecho.com.ar/constitucional/hamilton_madison%20el%20federalista.pdf, marzo 2010.

HERNÁNDEZ, Rogelio, "Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México", en *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 4, octubre-diciembre, México 2003, disponible en línea: http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_177_178.pdf, marzo 2010.

IBARRA, Marcela, "Remesas y posibilidades de desarrollo local", en *El Cotidiano*, no. 108, junio-agosto, disponible en línea: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/325/32510803.pdf>, agosto 2010.

INSTITUTO DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO, *El Estado de Guanajuato*, IPLANEG, disponible en línea: <http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/docspdf/pguanajuato.pdf>, julio 2010.

_____, *Guanajuatenses y la ley antiinmigratoria de Arizona*, IPLANEG, disponible en línea: http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/c/document_library/get_file?p_l_id=48271&folderId=48281&name=DLFE-2895.pdf, agosto 2010.

_____, *El gobernador Juan Carlos Romero Hicks encabezó la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias*, Comunicado de Prensa Guanajuato, 13 marzo 2006, disponible en línea: http://www.guanajuato.gob.mx/desarrollo/comunicados/comunicado_detalle.php?com_id=4984, agosto 2010.

_____, "El gobernador Juan Manuel Oliva inauguró la unidad de la Universidad Virtual de Guanajuato", *Noticias Guanajuato*, Dallas, Texas, EU, 27 de abril de 2008, disponible en línea: http://www.guanajuato.gob.mx/gto/detalle_noticia.php/9261, septiembre, 2010.

_____, "Encabeza el gobernador Juan Manuel Oliva el desfile por las Fiestas Patrias, en La Villita, de la ciudad de Chicago, invitado por la Cámara de Comercio y la comunidad migrante", *Noticias Guanajuato*, disponible en línea: http://www.guanajuato.gob.mx/desarrollo/publico/fichas/noticia_detalle.php?com_id=10101, septiembre 2010.

_____, *Primer Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato*, disponible en línea: http://lideres.guanajuato.gob.mx/index_detalle.php?bol_id=39, agosto 2010.

_____, *Prensa del Gobierno del estado de Guanajuato*, 7 de julio de 2008 disponible en línea: http://www.guanajuato.gob.mx/gto/detalle_noticia.php/9719, agosto 2010.

_____, *Remesas en el estado de Guanajuato*, Guanajuato, 3 de febrero de 2010, disponible en línea: http://iplaneg.guanajuato.gob.m/c/document_library/get_file?p_l_id=10381&folderId=25646&name=DLFE_2104.pdf, agosto 2010.

_____, ROMERO HICKS, Juan Carlos, "Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias, Guanajuato". *Cuarto Informe de Gobierno*, disponible en línea: <http://www.guanajuato.gob.mx/gesiones/romerohicks/cuarto/social/sdsh2.pdf>, agosto 2010.

_____, *Migrantes*, Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato, disponible en línea: <http://www.guanajuato.gob.mx/migrantes/casas-gto.htm>, agosto de 2010.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO, *Metas y objetivos 2006*, Dirección de Asuntos internacionales, disponible en línea: <http://www.inafed.gob.mx/work/resources/Transparencia/Transmetobj.pdf>, junio 2010.

LA REVISTA PENINSULAR, "Campeche y Guatemala, histórica tradición de ayuda, edición 1070, consultada en línea: http://www.larevista.com.mx/index.php?id_nota=6903, abril 2010.

MODOUX, Magali, "Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?", en *Foro Internacional* 185, vol. XLVI, núm. 3, 2006, disponible en línea: http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_1147_8748.pdf, marzo 2010.

OLVERA, Carlos, "Priistas quieren frenar viajes del Gobernador" en *Milenio.com*, 7 de mayo de 2010, disponible en línea: <http://www.milenio.com/node/438780>, agosto 2010.

ONU, *RESOLUCIÓN 2861 (XXVI). El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971, disponible en: <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/26/ares26.htm>, octubre 2009.

OIM, *Hechos y Cifras, estimaciones globales*, disponible en línea; <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/e>, agosto 2010.

PICON, Francisco, "Se han 'amarrado' 750 mdd durante esta gira de trabajo, defiende Oliva" en *Correo-Guanajuato*, 11 de marzo de 2008, disponible en línea: <http://www.correo-gto.com.mx/notasasp?id=6105>, agosto 2010.

PROYECTO DE CODESARROLLO CAÑAR-MURCIA, disponible en línea: <http://www.codesarrollocanarmurcia.org/node/20>, febrero 2010.

REVISTA THEOMAI, *Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, núm. 14, 2006, disponible en línea: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/ArtWise.pdf>, agosto 2010.

REYES, Catalina, "Confiesan derroche. Maquillan gastos de Oliva; Aseguran viajó gratis a China y España" en *Al día A.M.*, León, Guanajuato, 13 de marzo de 2010, disponible en línea: http://es.kiosko.net/mx/2010-03-13/np/mx_am.html, agosto 2010.

RIONDA, Luis, *La migración internacional y la construcción de comunidades transnacionales en los municipios del sur de Guanajuato, 1964-2008*, Universidad de Guanajuato, Campus León, México, 2009, disponible en línea: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/RiondaRamirezLuisMiguel.pdf>, agosto 2010.

RIVAS, José Antonio, El neonsitucionalismo y la revalorización de las instituciones en *Reflexión Política*, núm. 9, junio, 2003, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, disponible en línea: http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan_49_3_c.pdf, abril 2010.

SANTA CRUZ, Israel, "Culmina Conferencia de gobernadores fronterizos" en *El Porvenir*, sábado 5 de septiembre de 2009, disponible en línea: http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=335783, noviembre 2009.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, *Programa 3x1*, disponible en línea: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=14>, septiembre 2010.

SEDESOL GUANAJUATO, "Se instaló Comité de Validación y atención a Migrantes", 12 febrero 2010, Guanajuato, disponible en línea: http://www.mipunto.com.mx/mipunto/Sedesol_Guanajuato/Entradas/2010/2/12_Se_instal%C3%B3_el_Comit%C3%A9_de_Validaci%C3%B3n_y_Atenci%C3%B3n_a_Migrantes.html, septiembre 2010.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Giras de Gobiernos locales*, disponible en: http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=472&Itemid=5&Itemid=116, noviembre 2009.

_____, *Etapas de operación del Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Descentralizada*, SRE, México, disponible en línea: http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=5&Itemid=135, junio 2010.

_____, Foro Nacional Sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales y Encuentros de Coordinadores estatales, disponibles en línea: <http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/default.html>, http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=66&Itemid=5&Itemid=138, junio 2010.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL (SUBDERE), "La región del Libertador Bernardo O'Higgins", en *Experiencias y proyecciones regionales entre 1990-2001. Región del Libertador Bernardo O'Higgins*, disponible en línea: <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/article-69429.html>, febrero 2010.

TOLUCA NOTICIAS, *Peña Nieto en Israel*, miércoles 3 de febrero, disponible en línea: <http://www.tolucanoticias.com/2010/02/pena-nieto-en-israel.html>, abril 2010.

VIGEVANI, Tullo, “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil”, en *Integración & comercio*, vol. 8, núm, 21, julio-diciembre, 2004, disponible en línea: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_Vigevani.pdf, enero 2010.

TUSSIE, Diana, “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino” en *Integración & comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-diciembre, 2004, p. 74, disponible en línea: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_Tussie.pdf, enero 2010.

VALENZUELA, M. Basilia, *Notas acerca de una presencia solicitada. Los viajes de los gobernadores mexicanos a las comunidades de migrantes regionales en Estados Unidos*, Carta Económica Regional, 1 de octubre de 2006, disponible en línea: <http://www.allbusiness.com/professional-scientific/accounting-tax/4495485-1.html>, septiembre de 2010.

VEGA, Germán y GONZÁLEZ, Humberto, “Clubs de migrantes y usos de remesas: el caso de Guanajuato, México”, en *Portularia*, núm. 1, vol. IX, Universidad de Huelva, España, 2009, disponible en línea: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1610/161013161001.pdf>, agosto 2010.

ZAPIÁIN, Mauricio, “Guanajuato es la octava economía del país: INEGI”, en *Milenio.com*, 24 de marzo de 2010, México, disponible en línea: <http://www.milenio.com/node/408134>, julio 2010.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del estado libre y soberano de México.

Constitución Política del estado libre y soberano de Guanajuato.

Decreto Gubernativo núm. 54 por el que se crea la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias, Guanajuato, 9 de junio de 2001.

Decreto Gubernativo núm. 27 por el que se extingue la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familia, Guanajuato, 1 junio 2007.

Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos según la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Ley de Celebración de Tratados de 1992, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Ley Estatal de Planeación del estado de Guanajuato

Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica Municipal del estado de Morelos.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato.

Reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato

Reglamento Municipal de Ciudades Hermanas de Tonalá.

Reglamento para la Celebración de Acuerdos Interinstitucionales.

Periódico Oficial del estado de Guanajuato, Programa especial de migración visión 2006-2012, núm. 146, 11 septiembre 2009.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, 1986.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Gobierno de la República de Chile.

Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Estatuto de Autonomía para Andalucía.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Lic. Monserrat Iglesias, Directora de Gobiernos Locales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), marzo de 2010.

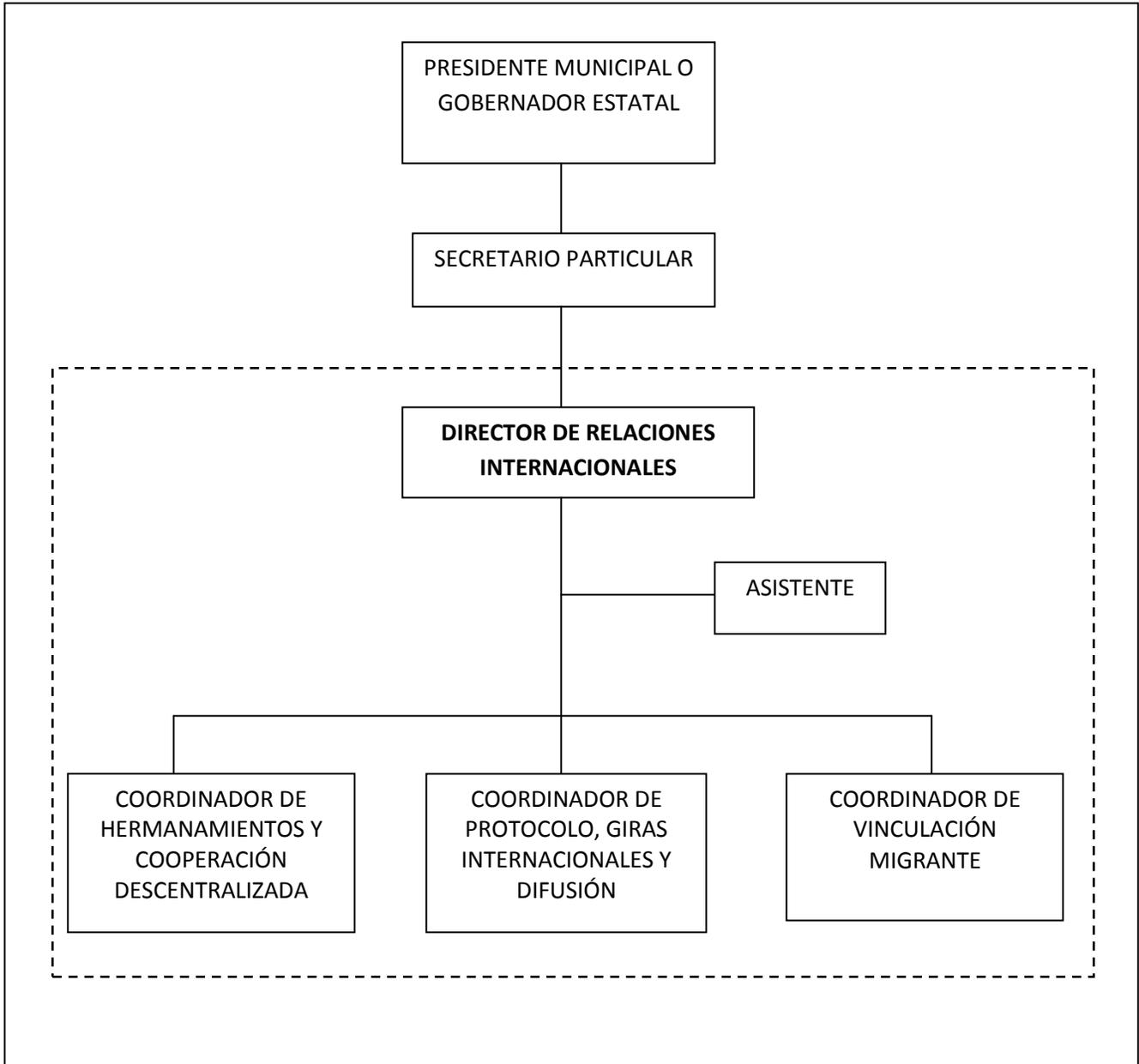
Mtra. Nancy Bernal Zetina, Directora de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), mayo 2010.

Lic. Cristina Margarita Narváez, Subdirectora de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), mayo 2010.

ANEXOS

ANEXO 1.

Estructura Orgánica sugerida para una Oficina de Relaciones Internacionales en un gobierno local



Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), *Guía para la creación de Oficinas de Relaciones Internacionales en los gobiernos locales*, Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Descentralizada (PROMEHCID), Etapa de Fortalecimiento Institucional, Dirección de Gobiernos locales, México, disponible en línea: <http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/Etapas/nvagpcori.pdf>, abril 2010.

ANEXO 2.



**REGISTRO DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES
DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE MÉXICO**

www.sre.gob.mx/pol/temas/ocm/inter

Nombre del Acuerdo:	Acuerdo de Hermandamiento entre la Ciudad de San José de Iturbide, Guanajuato, México y la Ciudad de Proff, Texas, U. S. A.
Áreas de Cooperación:	Promoción de Mercados Comunes, Promoción de Inversiones, Educativa, Promoción Cultural, Promoción Turística, Servicios a la Comunidad, Análisis comparativo sobre formas y estilos de gobierno y su gestión administrativa.
Fecha en que se firmó:	6 de agosto de 2004
Lugar donde fue firmado:	Proff, Texas.
Vigencia:	Vigente a menos que cualquiera de las Partes decida darlo por terminado, mediante comunicación escrita dirigida a la Parte con 30 días de antelación.



Secretaría de Relaciones Exteriores
Dirección General de Coordinación Política
DIRECCIÓN DE GOBIERNOS LOCALES

ACUERDO DE HERMANAMIENTO ENTRE
LA CIUDAD DE SAN JOSE DE ITURBIDE, GUANAJUATO, MÉXICO
Y LA CIUDAD DE PHARR, TEXAS, U.S.A.

LA CIUDAD DE SAN JOSE DE ITURBIDE, GTO., DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA CIUDAD DE PHARR, TX. DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ COMO LAS PARTES, LAS QUE:

1º) CONSIDERAN, QUE LOS PROFUNDOS CAMBIOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS PRESENCIADOS EN AÑOS RECIENTES DENTRO Y FUERA DE AMBOS PAÍSES, EN EL MARCO DE GRANDES TRANSFORMACIONES SOCIALES Y DE AVANCES TECNOLÓGICOS SIN PRECEDENTES, SUBRAYAN LA IMPORTANCIA DE LA INTERDEPENDENCIA DE LOS EFECTOS MISMOS DE LA GLOBALIZACIÓN Y QUE ABARCA PRÁCTICAMENTE A TODAS LAS SOCIEDADES DEL PLANETA.

2º) CONSIDERAN, QUE ESE PROCESO DE GLOBALIZACIÓN LE HA DADO MAYOR IMPORTANCIA A NUEVOS ACTORES E INVOLUCRA LOS MÁS VARIADOS AGENTES, LO MISMO DEL AMBITO GUBERNAMENTAL, COMO LOS GOBIERNOES ESTATALES Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, ASI COMO EL SECTOR PRIVADO Y LA SOCIEDAD CIVIL.

3º) CONSIDERAN, QUE LOS GOBIERNOES ESTATALES Y MUNICIPALES, POR SI Y A TRAVES DE SUS ORGANIZACIONES CIUDADANAS, HAN ALCANZADO UNA IMPORTANTE PROYECCIÓN INTERNACIONAL, AL ESTABLECER Y MANTENER CONTACTOS CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES Y COMUNIDADES LOCALES EN EL EXTRANJERO, CON EL PROPÓSITO DE INTERCAMBIAR EXPERIENCIAS, PROMOVER LA COOPERACIÓN, EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN, ASÍ COMO PARA DAR A CONOCER SUS ATRACTIVOS TURÍSTICOS Y SU CULTURA FUERA DE SU PAÍS, CONTRIBUYENDO A ESE PROCESO DE GLOBALIZACIÓN.

4º) CONSIDERAN, QUE DIVERSAS CIUDADES DEL MUNDO, HAN ENCONTRADO EN LOS ACUERDOS DE HERMANAMIENTO UN INSTRUMENTO IDÓNEO PARA ALCANZAR OBJETIVOS PRIORITARIOS EN MATERIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, INTERCAMBIO Y COOPERACIÓN, TANTO EN EL AMBITO CULTURAL Y EDUCATIVO, COMO EN EL TÉCNICO-CIENTIFICO.

EN ESTE SENTIDO LOS ACUERDO DE HERMANAMIENTO CONSTITUYEN UNA VALIOSA HERRAMIENTA PARA IMPULSAR Y FORTALECER EL DESARROLLO LOCAL, Y UN MEDIO PRIVILEGIADO PARA INSERTAR PLENAMENTE A LOS GOBIERNOES LOCALES Y SUS 2

COMUNIDADES EN LOS PROCESOS QUE TIENE LUGAR HOY EN DÍA EN LA ESCENA INTERNACIONAL.

POR ELLO ACUERDAN;

ARTÍCULO PRIMERO

EL PRESENTE ACUERDO TIENE POR OBJETO RATIFICAR OFICIALMENTE EL HERMANAMIENTO ENTRE LAS CIUDADES DE SAN JOSE DE ITURBIDE Y LA CIUDAD DE PHARR.

ARTÍCULO SEGUNDO

TENIENDO PRESENTE QUE EL HERMANAMIENTO ENTRE CIUDADES CONSTITUYE EL VINCULO DE COOPERACIÓN POR EXCELENCIA, AMBAS PARTES COMPROMETEN, A DESARROLLAR Y A FORTALECER LOS PROGRAMAS DE COLABORACIÓN Y A ESTABLECER UNA ESTRECHA RELACIÓN QUE TENGA COMO BASE EL INTERCAMBIO DE INICIATIVAS Y EXPERIENCIAS SOBRE AREAS DE INTERES MUTUO, TALES COMO;

A.-PROMOCIÓN DE MERCADOS COMUNES, INTERCAMBIO DE MISIONES COMERCIALES Y PARTICIPACIÓN EN EXPOSICIONES, FERIAS; FOROS EMPRESARIALES, Y EN TODOS AQUELLOS EVENTOS, QUE TENGAN COMO FIN INCREMENTAR LOS FLUJOS DE BIENES Y SERVICIOS ENTRE LAS PARTES.

B.- PROMOCIÓN DE INVERSIONES, INTERCAMBIO DE MISIONES EMPRESARIALES.

C.-EDUCATIVO, EL CUAL SE LLEVARÁ A CABO A TRAVES DEL INTERCAMBIO DE BECARIOS Y ACADÉMICOS, ASÍ COMO PARA LA IMPARTICIÓN DE SEMINARIOS Y CONFERENCIAS DE LAS DIVERSAS RAMAS DEL CONOCIMIENTO.

D.-PROMOCIÓN CULTURAL, A TRAVES DEL INTERCAMBIO DE LAS DIVERSAS MANIFESTACIONES ARTÍSTICAS, ASÍ COMO DE NUESTRA TRADICIONES.

E.-PROMOCIÓN TURÍSTICA, A TRAVES DE LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES, Y DE LOS COMITÉS QUE AL EFECTO SE NOMBREN.

F.-SERVICIOS A LA COMUNIDAD A TRAVES DEL APOYO MUTUO EN LAS DIFERENTES AREAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO Y DE LA CIUDAD RESPECTIVAMENTE.

G.-ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FORMAS Y ESTILOS DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA EJERCER LA RETROALIMENTACIÓN.

LA OPERACIÓN DE ESTE ACUERDO NO ESTARÁ CONDICIONADA A QUE LAS PARTES FIRMANTES ESTABLEZCAN PROYECTOS ESPECÍFICOS O PROGRAMAS EN TODOS LOS CAMPOS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN A QUE SE REFIERE EL PRESENTE ARTÍCULO.

ARTÍCULO TERCERO

AMBAS PARTES SE COMPROMETEN A LLEVAR A CABO LAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO SEGUNDO DEL PRESENTE ACUERDO, CON PLENO Y ABSOLUTO RESPETO A SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, NORMATIVAS Y DIRECTIVAS DE SUS GOBIERNOS NACIONALES.

ARTÍCULO CUARTO

añ LAS PARTES FORMULARÁN CONJUNTAMENTE UN PLAN OPERATIVO ANUAL, DESIGNADO A UN REPRESENTANTE POR CADA PARTE QUE FUNGIRÁ COMO ENLACE PARA LA ADECUADA SUPERVISIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN.

LAS PARTES SE REFUNDIRÁN ANUALMENTE A FIN DE EVALUAR LOS ASPECTOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DEL PRESENTE ACUERDO Y PROPONER NUEVAS DIRECTRICES PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE INTERÉS MUTUO.

LAS PARTES ELABORARÁN INFORMES SOBRE EL DESARROLLO Y LOS LOGROS ALCANZADOS CON BASE EN EL PRESENTE INSTRUMENTO Y LO COMUNICARÁN A SUS RESPECTIVAS CHANCILLERÍAS, ASÍ COMO A LAS INSTANCIAS QUE SE FIJEN A COMÚN ACUERDO.

LAS PARTES SE REUNIRÁN O COMUNICARÁN A TRAVÉS DE CUALQUIER MEDIO A LOS SESENTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE FIRMA DEL PRESENTE ACUERDO PARA FORMULAR EL PROGRAMA OPERATIVO DEL AÑO INMEDIATO SIGUIENTE.

ARTÍCULO QUINTO

EL PLAN OPERATIVO ANUAL, SE ELABORA DE MANERA CONJUNTA ENTRE LAS PARTES Y SE INSTRUMENTAN LOS PROYECTOS ESPECÍFICOS QUE FORMARÁN PARTE DEL PRESENTE ACUERDO. DICHS PROYECTOS DEBERÁN CONTENER PREVISIONES PARA LA EJECUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE COOPERACIÓN Y CONTEMPLARÁN LAS

ARTÍCULO NOVENO

LAS DIFERENCIAS QUE PUDIERAN SURGIR DE LA INTERPRETACIÓN O APLICACIÓN DE ESTE INSTRUMENTO Y DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DERIVADOS DEL MISMO, SERÁN RESUELTAS POR LAS PARTES DE COMUN ACUERDO.

ARTÍCULO DECIMO

EL PRESENTE ACUERDO ENTRARA EN VIGOR A PARTIR DE LA FECHA DE SU FIRMA Y CONTINUARA VIGENTE A MENOS QUE CUALQUIERA DE LAS PARTES DECIDA DARLO POR TERMINADO, MEDIANTE COMUNICACIÓN ESCRITA DIRIGIDA A LA PARTE COMO SEIS MESES DE ANTELACIÓN.

EL ACUERDO SOLO PODRA SER MODIFICADO POR MUTUO CONSENTIMIENTO DE LAS PARTES, FORMALIZANDO A TRAVES DE COMUNICACIONES ESCRITAS, EN LAS QUE SE ESPECIFIQUE LA FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR.

LA TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL PRESENTE ACUERDO NO AFECTARA LA CONCLUSIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE COOPERACIÓN QUE SE HUBIEREN FORMALIZADO CON ANTELACIÓN AL PRESENTE INSTRUMENTO Y SE ENCUENTRE EN PROCESO LA EJECUCIÓN.

AMBAS CIUDADES TRABAJARAN CONJUNTAMENTE CON LA ASOCIACIÓN CIVIL DEL CORREDOR DEL ESTE DE NORTEAMÉRICA (NORTH AMERICAN EAST STRATEGIC CORRIDOR ALLIANCE) PARA ALCANZAR EL DESARROLLO ECONOMICO SUSTENTABLE EN LA REGION DEL CORREDOR A TRAVES DE SUS CUATRO VERTIENTES DE COMUNICACIÓN: CARRETERA, AEREA, MARÍTIMA Y FERROVIARIA.

FIRMADO EN LA CIUDAD DE PHARR, TEXAS, DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, EL DÍA 6 DE AGOSTO DEL 2004 EN TRES DOCUMENTOS ORIGINALES EN IDIOMA ESPAÑOL, SIENDO TODOS LOS TEXTOS IGUALMENTE AUTENTICOS.

POR LA CIUDAD DE SAN JOSE DE ITURBIDE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



Sr. J. SALVADOR ARBIZU GUDIÑO.
PRESIDENTE DEL COMITÉ DE CIUDADES HERMANAS DE SAN JOSE DE ITURBIDE, GTO.

POR LA CIUDAD DE PHARR, DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.



Artemio PALACIOS
PRESIDENTE DEL COMITÉ DE CIUDADES HERMANAS DE PHARR, TEXAS.

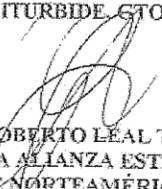
TESTIGOS DE HONOR



Sr. LEO "POLO" PALACIOS
PRESIDENTE MUNICIPAL DE PHARR Y PRESIDENTE HONORARIO DEL COMITÉ DE CIUDADES HERMANAS DE PHARR, TEXAS



ING. ARQ. JAVIER DE LA VEGA VELÁSQUEZ
PRESIDENTE MUNICIPAL DE SAN JOSE DE ITURBIDE Y PRESIDENTE HONORARIO DEL COMITÉ DE CIUDADES HERMANAS DE SAN JOSE DE ITURBIDE, GTO.



LIC. ROBERTO LEAL TOVIAS
DIRECTOR GENERAL DE LA ALIANZA ESTRATEGICA DEL CORREDOR DEL ESTE DE NORTEAMERICA (NAESCA).

TESTIGOS DE HONOR POR LA CIUDAD DE SAN JOSE DE ITURBIDE,
GTO. MÉXICO

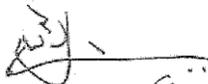
SRA. ROSALVA VARGAS TREJO
PRESIDENTA DEL DIF.



ARQ. SALVADOR LÓPEZ CABRERA
DIRECTOR GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS.

FRANCISCO MENDOZA PÉREZ
REGIDOR DEL H. AYUNTAMIENTO.

JOSÉ CANO FERRO
DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA.

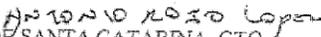


FRANCISCO CORONA JIMÉNEZ
DIRECTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO.



JUAN IGNACIO TORRES LANDA
EMPRESARIO.

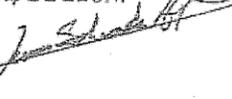
ANTONIO ROJO
PRESIDENTE MUNICIPAL DE SANTA CATARINA, GTO.



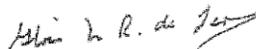
PROFA. MA. GUADALUPE GUDIÑO ARBIZU
DIRECTORA GENERAL DEL COLEGIO FRAY LUIS DE LEÓN.



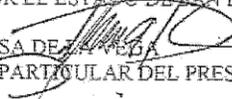
JUAN SALVADOR ARBIZU PÉREZ
ESTUDIANTE



LIC. GLORIA MARIA ROSILLO DE LEÓN
DIPUTADA POR EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.



LIC. ALMA ROSA DE VEGA
SECRETARIA PARTICULAR DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.



T.S.U. CRISTIAN DENISE GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ,
REGIDOR.

TESTIGOS DE HONOR POR LA CIUDAD DE PHARR, TEXAS

REY ZUNIGA
COMMISSIONER #1

RAUL MARTINEZ
COMMISSIONER #2

RAUL GONZALEZ
MAYOR PRO-TEM

Raul Gonzalez
RICARDO MEDINA
COMMISSIONER #4

CARLOS VILLEGAS
COMMISSIONER #5

IRMA ELIZONDO
COMMISSIONER #6

FRED SANDOVAL
INTERIM CITY MANAGER

Fred Sandoval
AIDA VEGA
CITY CLERK *Aida Vega*

Artemio Palacios
ARTEMIO PALACIOS
BRIDGE BOARD CHAIRMAN

JESSE J MEDINA
BRIDGE DIRECTOR

Jesse J Medina

TESTIGOS DE HONOR POR LA CIUDAD DE SAN JOSE DE ITURBIDE, GTO.
MÉXICO

ING. SALVADOR ARVIZO
DIR. OBRAS PUBLICAS

LIC. JAVIER DE LA OVEGA VARGAS.
ABOGADO

SR. RAFAEL FLORES
EMPLOO de CERRO de SAN Pedro S.L.P.



FUENTE: Registro de de Acuerdos Interinstitucionales, Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de San José Iturbide. Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Pharr, Texas. Estados Unidos de Norteamérica, SRE, disponible en línea: <http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/raipdf/gto14.pdf>, septiembre 2010.

GLOSARIO

A

Actor internacional: aquellos grupos que gozan de una capacidad efectiva para generar y/o participar en unas relaciones internacionales con otros grupos que pertenecen a la misma sociedad internacional³⁴¹.

Acuerdos de reciprocidad o *gentlemen's agreements*: Es un acuerdo de carácter informal, son “acuerdos internacionales desprovistos de efectos jurídicos obligatorios pero que obligan moralmente”³⁴².

Acuerdos Interinstitucionales: “aquel convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”³⁴³

Administración Pública: Es una ciencia que en un sentido amplio es el gobierno en acción el conjunto de actividades directamente reordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal.

Desde el punto de vista de las actividades, la noción de administración pública corresponde, por lo tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal, que por otro lado, comprende a las actividades de gobierno que desarrollan los poderes de decisión y mando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, a las actividades de actuación de las finalidades públicas.³⁴⁴

Administración pública centralizada: Todas aquellas dependencias creadas por el titular del poder ejecutivo de los distintos órdenes de gobierno para ejecutar la administración pública. Dependen directamente del presidente, gobernadores o presidentes municipales y tienen una jerarquía equitativa, sus titulares son nombrados por dichos funcionarios³⁴⁵.

Administración pública paraestatal: Se conforma por aquellos órganos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal. Dichos órganos son creados,

³⁴¹ CALDUCH, Rafael, “Los actores internacionales” en Cid, Ileana (comp.), *Lecturas básicas Introducción al estudio de Relaciones Internacionales*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 2001, p. 197.

³⁴² D'ESTEFANO, Miguel A., *Derecho de tratados*, Editorial Pueblo y Educación, Ciudad De la Habana, Cuba, 1973, p.

6.

³⁴³ Véase *Ley de Celebración de Tratados de 1992*

³⁴⁴ BOBBIO, Norberto, (*et.al*), *Diccionario de Política*, 12 edición, México, 2000, p.14

³⁴⁵ Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Guanajuato.

fusionados o suprimidos por el poder ejecutivo o por el poder legislativo de cada orden de gobierno y se rigen por sus propias leyes³⁴⁶.

Asociación de migrantes (clubes de migrantes): aquellas asociaciones constituidas a partir de lazos que vinculan a las comunidades de origen y puntos de destino en las sociedades receptoras. Los sistemas de relaciones se basan en el parentesco, la amistad, y sobre todo en el paisanaje (identidad regional o local)⁷.

Autonomía: “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”⁸ por su parte Marco Camelli considera que “el *local government* se inspira en el sistema del autogobierno por cuanto se lleva a cabo a través de una variedad de entes que ejercen sus propias funciones con un gran margen de independencia del gobierno central”⁹.

Autonomía constitucional: referente a que los estados ostentan la atribución de organizarse jurídicamente mediante una constitución local¹⁰.

Autonomía democrática: la facultad de los habitantes de las entidades federativas para asignar a los titulares de los órganos de gobierno¹¹.

Autonomía legislativa, administrativa y judicial: respecto de las materias que no se hayan asignado al gobierno federal¹².

Autonomía local: facultad que tienen los gobiernos locales para gobernar y hacer frente a sus competencias a través de una variedad de entes que ejercen sus propias funciones con un gran margen de independencia del gobierno central¹³.

Ayuntamiento: Es el conjunto de personas encargado de gobernar y administrar a los municipios, es decir, de ejecutar la administración pública municipal. Los ayuntamientos en México están conformados por miembros que son elegidos directamente y se integran por un Presidente Municipal y el Número de Regidores y Síndicos que determine la ley de cada entidad federativa¹⁴.

C

Cabildeo o lobbying: Se refiere a todas aquellas acciones realizadas fuera de un escenario oficial definido en el que participan los funcionarios gubernamentales, como

³⁴⁶ *Ibidem*.

⁷ IBARRA, Marcela, “Remesas y posibilidades de desarrollo local”, en *El Cotidiano*, no. 108, junio-agosto, p. 25.

⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española. Tomo I*, Espasa, 22ª. Ed., España 2001, p. 252.

⁹ CAMMELLI, Marco, “Autogobierno” en BOBBIO, Norberto, *et. al.*, *Diccionario de política. Tomo II, Siglo XXI Editores*, 15ª ed., México, 2007, pp. 112-118.

¹⁰ BURGOA, Ignacio, “Derecho Constitucional mexicano”, México, Porrúa, 1976, pp. 395, es citado por GÁMIZ, Máximo N. en *Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. 67.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ CAMELLI, Marco, “Autogobierno”, en BOBBIO, Norberto *et.al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, 13ª edición, México 2002, pp. 112-118 es citado por GARFIAS, Karla, *Paradiplomacia y cooperación descentralizada ... op.cit.*, p.17.

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 115.

las conferencias, visitas oficiales, entre otros, el cabildeo “está constituido por entrevistas personales con legisladores y funcionarios o bien con sus colaboradores y subordinados quienes a menudo se encuentran más informados y son más accesibles”¹⁵.

Casas Guanajuato: representaciones creadas a partir de la iniciativa de los migrantes guanajuatenses radicados en Estados Unidos en colaboración con el gobierno estatal. Sirven de enlace del gobierno estatal con el exterior, específicamente con su comunidad migrante; su misión es defender los derechos humanos de los migrantes guanajuatenses, promover su integración a la sociedad estadounidense, promover la identidad nacional y el arraigo de las tradiciones mexicanas y guanajuatenses, así como el contacto con las autoridades mexicanas desde el exterior, además de promover la creación de otras representaciones estatales en Estados Unidos. Se encargan de coordinar diferentes actividades dirigidas al mejoramiento y desarrollo de los lugares de origen de los migrantes que las conforman, para lo cual han generado varias estrategias en la obtención de fondos, que van desde la tradicional recolecta hasta la inversión para proyectos productivos¹⁶.

Centralización: es cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que éstos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración¹⁷.

Convención Lindau: parte de la jurisdicción de los länder que “otorga al gobierno federal la dirección de las relaciones internacionales y reconoce también la participación de los länder y sus firmas en tratados internacionales dentro de las competencias que les otorga el gobierno central”¹⁸.

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO): espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr un mayor equilibrio y redistribución que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal. Está integrada por los 31 gobernadores mexicanos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal¹⁹.

Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato (COMEEG): es un mecanismo de prospectiva de la planeación estatal en materia de migratoria y un órgano multidisciplinario y de coordinación que tiene por objeto planear, promover, asesorar, organizar, vigilar, formular, establecer, elaborar y dar seguimiento a las políticas, programas y acciones sobre migración y la atención integral al migrante y sus familias en el estado²⁰.

¹⁵ RUIZ, Lucía Irene, “Diplomacia de Alto Nivel” en *Derecho Diplomático*, Editorial Porrúa, México 2007, pp.233.

¹⁶ VEGA, Germán y GONZÁLEZ, Humberto, “Clubs de migrantes y usos de remesas: el caso de Guanajuato, México”, en *Portularia*, Núm. 1, vol. IX, Universidad de Huelva, España, 2009.

¹⁷ ROVERSI-MONACO, Fabio, “Descentralización (y centralización)” en BOBBIO, Norberto, *et. al., op. cit.*, p. 472.

¹⁸ MICHELMANN, Hans, *op.cit.*, p. 220.

¹⁹ Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO.

²⁰ Información proporcionada por la Licenciada Cecilia León, Asistente de la Licenciada Susana Guerra Vallejo, Directora General de Asuntos Migratorios, Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato, julio 2010.

Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior (COFOCE): Órgano descentralizado del estado de Guanajuato facultado para brindar apoyo a los exportadores guanajuatenses, principalmente a los de las pequeñas empresas que buscan internacionalizarse, su objetivo es fomentar el comercio exterior y atraer inversión extranjera a la entidad mediante la alianza permanente entre gobierno y empresarios²¹.

D

Descentralización: “transferencia de competencias del gobierno central a las colectividades territoriales que se benefician de una autonomía de decisión”²².

Desarrollo: el desarrollo abarca múltiples dimensiones: económicas, humanas, sociales, ambientales, territoriales e institucionales; un verdadero proceso de desarrollo considera a todas para adquirir el carácter de integralidad que el desarrollo requiere. Un proceso de desarrollo debe incluir la gestión de lo económico, el énfasis en el mejoramiento del capital humano, el fortalecimiento del capital social existente, teniendo especial cuidado en preservar el equilibrio intergeneracional en el aprovechamiento de los recursos naturales, todo ello a partir de la generación del marco institucional adecuado y teniendo al territorio como un punto de referencia insoslayable²³.

Diplomacia: la manera de conducir los asuntos exteriores de un Sujeto de Derecho Internacional utilizando los medios pacíficos y principalmente la negociación²⁴

Diplomacia de alto nivel: aquellas relaciones realizadas por conducto de los más altos representantes que permiten establecer compromisos entre ellos, mismos que, al ser instituidos por tan altas personalidades, adquieren cierta garantía de su puntual cumplimiento²⁵.

Dirección General de Asuntos Migratorios: Dependencia encargada de atender a los migrantes guanajuatenses, ha asumido las funciones de brindar asesoría a migrantes, y realizar gestiones legales como las repatriaciones de menores, enfermos, cadáveres, localización de migrantes desaparecidos y puede conceder recursos económicos a los familiares de los migrantes del estado en su necesidad de repatriarlos, lleva el control y seguimiento de los casos atendidos sobre la problemática del migrante y fortalece la red municipal de oficinas de atención al migrante guanajuatense²⁶.

²¹ *Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior del estado de Guanajuato*, COFOCE, Guanajuato.

²² SOTO, Ernesto, “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir” en *Política y Cultura*, UAM Xochimilco, primavera 2006, núm. 25, p. 36.

²³ ROFMAN, Adriana y VILLAR Alejandro (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2006, p.201.

²⁴ CAHIER, Philippe, “Derecho diplomático contemporáneo”, Madrid, RIALP, S.A., 1965, p.19, es citado por RUIZ, Lucía Irene, en *Derecho Diplomático*, Editorial Porrúa, México, 2007, p.1.

²⁵ RUIZ, Lucía Irene, “Diplomacia de Alto Nivel” en *Derecho Diplomático*, Editorial Porrúa, México 2007, pp. 219-231.

²⁶ Información solicitada a la Dirección General de Asuntos Migratorios y proporcionada por la Lic. Cecilia León, Asistente de la Lic. Susana Guerra Vallejo, Directora General de Asuntos Migratorios del estado de Guanajuato, julio 2010.

Dirección General de Coordinación Política (DGCP): es un área de vinculación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y los gobiernos locales, tiene como responsabilidad coordinar los apoyos y facilidades que brinda la Cancillería a través de su red de representaciones en el exterior, para el desarrollo de giras internacionales de las autoridades locales mexicanas²⁷.

E

Estado: “Sociedad Jurídicamente organizada con un territorio y un pueblo determinados que permiten y favorecen la convivencia pacífica y la realización de todos los fines humanos”²⁸. Es el actor supremo de las relaciones internacionales por ser el único ente con plenos poderes dentro de su jurisdicción y en el sistema internacional, a pesar de la existencia de otros múltiples actores como las Organizaciones Internacionales, empresas transnacionales, entre otros, el Estado es la única organización jurídico-política soberana existente capaz de ejercer, entre muchas otras de sus funciones, la política exterior.

F

Federalismo: su origen en el concepto de “federación”; ambos provienen del vocablo *foedus* o *federare*, cuyo significado es unión o alianza. Este vocablo supone que un Estado federal es aquel que se caracteriza y se origina a partir de la unión de diversas unidades territoriales que ceden cierta autonomía y soberanía a un nivel de gobierno supremo, pero que conservan atribuciones y facultades para actuar en su jurisdicción²⁹.

G

Giras internacionales: Son todos aquellos viajes que realiza el titular del poder ejecutivo u otros funcionarios públicos de un gobierno subnacional con fines laborales y de negociación, estas giras pueden ser oficiales o no, lo cual dependerá de la regulación interna que exista para su realización³⁰.

Globalización: proceso o conjunto de procesos que incorpora la transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y las transacciones –en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto—, generando flujos y redes de actividad, interacción y ejercicio del poder, transcontinentales o interregionales³¹.

Gobierno subnacional: conjunto de órganos gubernamentales políticos, administrativos y jurídicos pertenecientes a cada una de las diversas unidades

²⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Giras de Gobiernos locales*, disponible en: http://portal2.sre.gob.mx/enlace/index.php?option=com_content&task=view&id=472&Itemid=5&Itemid=116, noviembre 2009.

²⁸ SERRA, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, México, FCE, 1997.

²⁹ Elaboración propia con base en los argumentos dados por RODRÍGUEZ, Silvia, “Capítulo I: teoría del federalismo. Concepto de federalismo y autonomía” en PALACIOS, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p.31.

³⁰ Elaboración propia.

³¹ DAVID, Anthony McGrew, *et.al.*, “Global Transformations. Politics, Economics and Culture”, Gran Bretaña, Polity Press, 1999, p.2, es citado por Monroy Luna, Rubén, *Federalismo y Relaciones Internacionales. La vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*. SEGOB, México 2007, p. 28.

territoriales, ejemplo de gobierno subnacional pueden ser las ciudades, municipios, cantones, länders y/o sus similares que conforman a un Estado³².

H

Hermanamientos: instrumento técnico-político que permite la relación entre entidades locales de distintas naciones que buscan exponenciar sus vínculos y capacidades a nivel internacional³³.

I

Instituciones: aquellas reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los [seres] humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, estas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez la clave para entender el cambio histórico³⁴.

ius contrahendi: Vocablo (del derecho) que se refiere al derecho de pactar o negociar³⁵.

L

Länder: división territorial de la República Federal Alemana, su figura es similar a la de las entidades federativas en México³⁶.

M

Matricula Consular: identificación que expiden los consulados mexicanos para proteger a los migrantes, tiene la función de prueba de nacionalidad para permitir el ingreso de los portadores a territorio nacional³⁷.

³² Elaboración propia.

³³ LUNA, Juan Carlos y BALLESTEROS, Humberto, "Actualidad de los hermanamientos mexicanos", disponible en línea: http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-17_3.pdf, marzo 2010.

³⁴ NORTH, Douglas, "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 3, es citado por ROMERO, Jorge, Estudio Introdutorio, *Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías*, p.8 en POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

³⁵ NICOLIELLO, Nelson, *Diccionario de Latín jurídico*, disponible en línea: <http://forodelderecho.blogcindario.com/2008/01/00142-diccionario-del-latin-juridico-nelson-nicolliello.html>, septiembre 2010.

³⁶ Elaboración propia con base en la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949, enmendada por la ley de 26 de noviembre de 2001*, disponible en línea: <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html#a32>, enero 2010.

³⁷ Consulado General de México en el Paso, Texas, *Matrícula Consular*, Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en línea:

Migración: cambio de residencia de una o varias personas, de manera temporal o definitiva, generalmente ocasionado por razones económicas y culturales³⁸.

N

Neoinstitucionalismo politológico: enfoque que logra explicar la situación de la institucionalización de la vinculación internacional de los gobiernos no centrales ya que además de que retoma el papel desarrollado por el Estado como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad, reconoce que paralelamente al rol del Estado³⁹.

Nuevo Institucionalismo: es una corriente de la Ciencia política cuyo objetivo es ir más allá del estudio que en su momento, propuso el institucionalismo clásico que se limitó a observar el comportamiento de las estructuras políticas, jurídicas y administrativas, no obstante su estudio no lograba explicar conjuntamente el surgimiento, la importancia y los intereses de los que surgen las instituciones⁴⁰.

O

Oficinas de asuntos internacionales: son dependencias gubernamentales que los gobiernos subnacionales crean en su propia jurisdicción y que cuentan con una regulación jurídica y estructura propias⁴¹, además, “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”⁴².

Oficinas de Atención a Migrantes: oficinas que sirven de enlace con las instituciones federales, estatales y con las comunidades de migrantes, además, buscan proteger los derechos de los migrantes y entre otras actividades, promover la creación de programas de desarrollo en donde participen los gobiernos estatales y las comunidades de migrantes para fomentar el desarrollo local. Todas las Oficinas de Atención a Migrantes se encuentran coordinadas por la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM)⁴³.

<http://portal.sre.gob.mx/elpaso/index.php?option=displaypage&Itemid=55&op=page&SubMenu=>, septiembre 2010.

³⁸ Periódico Oficial del estado de Guanajuato, *Programa especial de migración visión 2006-2012*, núm. 146, 11 septiembre 2009, p.26.

³⁹ RIVAS, José Antonio, El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones en *Reflexión Política*, núm. 9, junio, 2003, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, p.42. disponible en línea: http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/pan_49_3_c.pdf, abril 2010.

⁴⁰ Elaboración propia con base en la información de RIVAS, José Antonio, ibídem, y en ROMERO, Jorge, Estudio Introductorio, *Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías*, en POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

⁴¹ Elaboración propia.

⁴² VELÁZQUEZ, Rafael, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas” en *Revista de Relaciones internacionales*, UNAM- FCPyS, núm. 96, septiembre-diciembre, México 2006, pp. 137-143.

⁴³ Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes, disponible en línea: <http://www.conofam.org.mx/quienes.html>, agosto 2010.

Oficinas de representación en el exterior: se trata de una extensión de la burocracia estatal en el extranjero, que es utilizada para tratar gran cantidad de temas, como el contacto con empresarios, el cabildeo ante organismos internacionales, atracción de inversionistas, promoción turística, intercambios culturales, etc.⁴⁴.

P

Paradiplomacia: consiste en aquellos contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länder*, etcétera) y otros actores internacionales, tales como los Estado-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros⁴⁵.

Paradiplomacia transfronteriza: hace referencia a aquella diplomacia realizada entre las autoridades locales de territorios limítrofes⁴⁶.

Paradiplomacia transregional: se realiza dentro de una región específica, pero los gobiernos subnacionales participantes no tienen vínculos limítrofes, sino que son territorios distantes de naciones colindantes⁴⁷.

Plan Estatal de Desarrollo: instrumento rector que contiene las prioridades y objetivos para el desarrollo de una entidad federativa que podrán permanecer vigentes por un periodo determinado, es el instrumento rector del desarrollo integral del estado⁴⁸.

Política exterior: está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y en objetivos concretos. Dicha política se sustenta en un proyecto de nación específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los factores de situación tanto internos como externos⁴⁹.

Política migratoria federal: aquella actividad que realiza el Estado mexicano por conducto de las autoridades involucradas [Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración entre otras] y para la atención de los flujos migratorios, en el ejercicio del poder que les confiere la ley, sin perder de vista la contribución al

⁴⁴ Monroy, Rubén, *Federalismo y relaciones internacionales. Vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*, SEGOB, México, 2007, p. 108.

⁴⁵ DUCHACEK, Ivo, y SOLDATOS, Panayotis, son citados por Iñaki Aguirre, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico” en ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 203-205.

⁴⁶ DUCHACEK, Ivo D., “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Hans Michelmann y Panayots Soldatos, *op.cit.* p. 3.

⁴⁷ *Íbidem*.

⁴⁸ Plan estatal de Desarrollo 2030.

⁴⁹ VELÁZQUEZ, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Editorial Plaza y Valdéz, Universidad del Mar, México, 2005, p. 20.

resguardo de la soberanía y seguridad nacional, y asimismo sin dejar de observar la protección de los derechos humanos⁵⁰.

Política migratoria estatal: política ejecutada y creada en un ámbito territorial específico (entidades federativas) del territorio nacional que está encaminada a establecer programas, proyectos, entre otros, y crear estrategias que desemboquen en medidas, objetivos y acciones que asistan a los migrantes y a sus familias; dicha política responde a ciertas características poblacionales de los estados y no cuestiona la implementada por el gobierno federal⁵¹.

Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME): programa instrumentado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1990, creado en respuesta a la demanda de diversas organizaciones mexicano-estadounidenses por crear una oficina gubernamental cuya responsabilidad exclusiva fuera elevar el nivel de prioridad de estas comunidades en México, así como propiciar el diseño de políticas mexicanas para atenderlas⁵².

Protodiplomacia: término utilizado para denominar a todas aquellas acciones que son realizadas por los gobiernos subnacionales contra el Estado-nación caracterizadas por tener fines separatistas, el ejemplo que ha sido objeto de su estudio son los vínculos internacionales de Quebec con Francia⁵³.

R

Remesas familiares: aquella cantidad de moneda nacional o extranjera proveniente del exterior, transferida a través de empresas, originada por un remitente (persona física residente en el exterior que transfiere recursos económicos a sus familiares en México) para ser entregada en territorio nacional a un beneficiario (persona física residente en México que recibe los recursos que transfiere el remitente)⁵⁴.

Z

⁵⁰ SEGOB, INM, *Hacia una política migratoria del Estado Mexicano*, México, 2006, p. 141.

⁵¹ Elaboración propia.

⁵² GONZÁLEZ, Carlos, "La Diplomacia Mexicana ante su diáspora" en FERNÁNDEZ DE CASTRO, (coord..) En *La frontera del Imperio*, Ariel/Planeta, México, pp. 167-168, es citado por VILA FREYER, Ana, *Las Políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción y gestión*, en IMAZ, Cecilia, *¿Invisibles? Migrantes internacionales en...*, *op.cit.*, p. 7.

⁵³ DUCHACEK, Ivo D., "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans Michelmann y Panayots Soldatos, *op.cit.* p. 3.

⁵⁴ Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG), *Remesas en el estado de Guanajuato*, Guanajuato, 3 de febrero de 2010, disponible en línea: http://iplaneg.guanajuato.gob.m/c/document_library/get_file?p_l_id=10381&folderId=25646&name=DLFE_2104.pdf, agosto 2010.

Zustimmungsgesetze: son leyes que afectan la estructura básica del Estado Federal y la distribución de poderes, las cuales deben ser aprobadas por la mayoría absoluta del *Bundesrat*, órgano que representa a los Länder⁵⁵.

⁵⁵ CAVERO, Iñigo y ZAMORA, Tomás, *Los sistemas políticos*, Editorial Universitas, España, 1996, p. 178.