



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LAS RELACIONES INTERNACIONALES
DE LOS GOBIERNOS LOCALES
EN MÉXICO**

**Tesis que para optar por el grado de
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales
con orientación en Relaciones Internacionales**

**Presenta
Mtro. Manuel Martínez Justo**

**Tutor Principal: Dr. Hector Cuadra Moreno
Programa de Posgrado en Ciencias
Políticas y Sociales.**

**Miembro del Comité Tutorial: Dr. José Chanes Nieto
Universidad de Guanajuato.**

**Miembro del Comité Tutorial: Dra. María Cecilia Costero Garbarino
Colegio de San Luis.**

Ciudad Universitaria, Cd. de Mx., Abril de 2016



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.

Índice

Introducción	5
Capítulo 1: La globalización y sus consecuencias en la sociedad internacional. Un análisis contextual, teórico y conceptual.....	19
1.1. La teoría de la interdependencia compleja como elemento explicativo de las relaciones internacionales actuales.....	21
1.2. La globalización: del proceso de mundialización a su construcción teórica y sus consecuencias en la teoría de las relaciones internacionales.....	25
1.2.1. El concepto de Globalización y sus orígenes.....	26
1.2.2. Algunas controversias en torno a su significado	29
1.2.3. Las etapas de la globalización y sus dimensiones.....	31
1.3. La evolución del Estado-Nación.....	37
1.3.1.1. Los conceptos de Nación y Estado.....	38
1.3.1.2. Los Estados nacionales.....	39
1.3.2. Surgimiento del Estado-Nación.....	41
1.3.3. ¿Crisis o evolución del Estado-Nación?.....	45
1.4. Los nuevos actores internacionales y las nuevas formas de vinculación de los gobiernos no centrales.....	54
1.3.1. Los nuevos actores internacionales.....	54
1.3.2. Las nuevas formas de vinculación internacional.....	62
Capítulo 2: El Federalismo y el municipio en México.....	85
2.1. La crisis económico-financiera: el camino a la apertura y la globalización.....	90
2.2. La descomposición social y la transición político-democrática.....	97
2.3. El federalismo y los procesos de desconcentración y descentralización.....	110
2.3.1. La evolución del municipio.	111
2.3.2. La descentralización y el nuevo federalismo.....	116
2.3.2.1. El proceso de descentralización.....	117
2.3.2.2. ¿El nuevo federalismo?.....	125
Capítulo 3: Las relaciones internacionales de las entidades federativas en México.....	143
3.1. Factores, motivaciones y estrategias.	146
3.1.1. Los factores.....	146
3.1.1.1. Los procesos de desconcentración y descentralización.....	154
3.1.1.2. La democratización y la yuxtaposición política....	146
3.1.1.3. La personalidad del ejecutivo.....	147
3.1.2. Las motivaciones.....	147
3.1.3. Estrategias y acciones.	149

3.2. Orígenes y fundamento legal.....	173
3.2.1. Orígenes y evolución.....	173
3.2.2. El marco legal.....	184
3.3. La geografía de las relaciones internacionales a nivel estadual....	198
3.3.1. La condicionante geográfica y sus actividades: suscripción de acuerdos, oficinas en el exterior y continuidad de sus actividades.....	198
3.3.1.1. Suscripción de acuerdos de hermanamiento e interinstitucionales.....	200
3.3.1.2. Las oficinas de representación en el exterior.....	203
3.3.1.3. Continuidad en las actividades internacionales: estructuras, políticas y temas prioritarios.....	205
Capítulo 4: Las relaciones internacionales municipales.....	225
4.1. Los factores que inciden en las relaciones internacionales de los gobiernos municipales.....	229
4.2. Origen, evolución y estrategias.....	235
4.2.1. El origen y su evolución.....	235
4.2.2. Estrategias para el establecimiento de la vinculación internacional.....	254
4.3. Las limitaciones: estructura, seguimiento y control.....	260
4.3.1. Las estructuras de las oficinas de asuntos internacionales municipales.....	260
4.3.2. La presupuestación, la planeación, el seguimiento y las críticas a la acción exterior municipal.....	264
4.4. Los temas de las actividades internacionales municipales, importancia y limitaciones.....	273
4.4.1. La promoción económica.....	274
4.4.2. El turismo.....	276
4.4.3. La cultura.....	279
4.4.4. Capacitación y formación de recursos humanos.....	281
4.4.5. Atención a situaciones puntuales de preocupación del gobierno o la ciudadanía y el intercambio de experiencias.....	282
4.4.6. Los posicionamientos políticos.....	283
4.4.7. La migración.....	285
4.4.8. Otras actividades: los apoyos institucionales y la participación en foros multilaterales de gobiernos locales.....	289
4.5. El perfil de los municipios mexicanos con actividad internacional.....	291
Conclusiones y Recomendaciones.....	306
Fuentes.....	312

Introducción

Las relaciones internacionales han experimentado en las últimas cuatro décadas una evolución importante caracterizada por tres procesos: la globalización, la incorporación de nuevos actores y, derivado de lo anterior, una mayor complejidad de sus vínculos. Ello hace necesario que se realicen nuevos estudios que analicen las características, motivaciones, limitaciones y formas de operar las vinculaciones tanto entre los nuevos actores como entre éstos y los tradicionales.

Michelmann y Panayotis Soldatos (1990), Ivo Duchacek (1988), Michael Keating (2000), Francisco Aldecoa (2000), Noe Cornago (2000) y otros posteriormente, constatan, hacen notar, definen y analizan las formas en que se vincula una parte de los nuevos actores de las relaciones internacionales: los gobiernos no centrales, también denominados subnacionales. Por lo general todos ellos toman como elementos de análisis a sistemas políticos donde hay sentimientos nacionalistas que muestran cierto distanciamiento con los gobiernos centrales: Canadá, Gran Bretaña, España, etc. lo cual permite entender tanto el concepto que llegan a utilizar –Paradiplomacia- como el carácter regional que tienen sus estudios. Además de que se trata siempre de países donde los procesos democráticos están desarrollados, pero no en sistemas en transición ni tampoco van más allá de orden de gobierno regional, provincial o estatal.

Pese al avance en sus estudios, el conocimiento del tema no se da de manera homogénea en todos los países; algunos toman conciencia de ello como consecuencia de su sistema político, abierto y autónomo en cuanto al funcionamiento de sus relaciones internas entre los distintos órdenes de gobierno; otros lo hacen debido a la transformación de sus condiciones económicas o su adscripción a modelos económicos más abiertos al entorno internacional; y en otros casos derivan de procesos de resistencia y

reivindicación nacional, generando la necesidad de expandir sus relaciones con el exterior sin el consentimiento ni conocimiento de los gobiernos centrales.

En Latinoamérica, como en México, la existencia de un sistema político centralizado en cuanto a su toma de decisiones en materia internacional, un modelo económico cerrado y muchas veces intervencionista, así como la poca participación social, propician que los nuevos actores no mantengan relaciones con el exterior, y en dado caso de que lo hagan, sucede de manera limitada y controlada por el gobierno central.

La situación cambia sustancialmente a partir de los procesos de apertura política y económica, que hacen que los nuevos actores no sólo reclamen un papel en la toma de decisiones en el contexto nacional, sino también en el internacional. Este hecho responde a cuestiones reivindicativas de sus inquietudes o necesidades, pero también a un requerimiento por acceder a recursos, mercados, oportunidades y alternativas que les ofrece el entorno internacional y que no encuentran en el ámbito interno.

Todo ello plantea para la academia el reto de analizar los vínculos que se establecen entre los nuevos actores en los diferentes países y regiones con el objeto de entenderlos, caracterizarlos y aprovecharlos para la comprensión de las relaciones internacionales actuales y de la operación de la política exterior.

En México, el estudio de las relaciones internacionales de los gobiernos locales es relativamente reciente: De manera sistemática, como un trabajo desarrollado por académicos especialistas en esta área del conocimiento, no tiene más de dos décadas. Ello se debe a que, por una parte, se considera que el estudio de los gobiernos locales es competencia de la ciencia política y la administración pública, mientras que la vinculación internacional, corresponde a las relaciones internacionales. En ese sentido, el tema queda en una especie de zona gris —olvidada por las dos disciplinas— en la que aun cuando se realizan

actividades, ninguna se ocupa de su estudio: las relaciones internacionales de los gobiernos locales.

Por lo tanto, los trabajos de investigación que se realizan se hacen de forma aislada por parte de algunos profesores e investigadores de las relaciones internacionales y, en menor medida, de la ciencia política, mismos que publican en libros especializados a partir de 2006. Sin embargo, es importante subrayar que esto no implica que algunos resultados previos de las investigaciones sobre el tema se den a conocer en los años anteriores a través de diversos congresos de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales A.C. (AMEI) y otros eventos académicos. Es el caso de las ponencias presentadas por Sergio Rodríguez Gelfestein, Roberto Russel, Cecilia Costero y Manuel Martínez Justo, sobre diversos aspectos de las relaciones internacionales de los gobiernos locales que aparecen en el XVIII Congreso de la AMEI, realizado del 28 al 30 de octubre de 2003 en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, así como en los Congresos XXIII, XXIV y XXV, realizados en Boca del Río, Veracruz; San Luis Potosí y Playa del Carmen, Quintana Roo, en los años 2004, 2005 y 2006, respectivamente. A ello hay que sumar el seminario académico denominado “Una mirada a las relaciones internacionales desde lo local”, organizado por la investigadora del Colegio de San Luis, Cecilia Costero, los días 18 y 19 de noviembre de 2004, que reúne por primera vez en México a algunos de los académicos que abordan esta temática para compartir y discutir en conjunto los resultados de sus investigaciones.¹

En 2006 comienzan a publicarse los primeros libros y artículos especializados: *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*;² *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los*

¹ El programa del seminario se puede encontrar en en la siguiente página electrónica: <<http://www.colsan.edu.mx/investigacion/pepi/semarnatconacyt/seminario.pdf>>. Consultado el 2 de septiembre de 2014.

² Jorge Schiavón Uriegas, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006.

gobiernos locales;³ *La Paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales. El caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, Estado de México*;⁴ así como el artículo de Rafael Velázquez Flores “La paradiplomacia y las relaciones internacionales de México”, que aparece en la *Revista de Relaciones Internacionales* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en 2006; los de Jorge Schiavón⁵ en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), bajo el título antes citado del mismo autor; un artículo en la *Revista Mexicana de Política Exterior* de Humberto Ballesteros y Juan Carlos Luna, denominado “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”;⁶ así como el de Leobardo Ruíz Alanís de la Universidad Autónoma del Estado de México “Las relaciones internacionales de los municipios”.⁷ A los que se suman en 2008 el libro *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, coordinado por Jorge Schiavón, Rafael Velázquez y Consuelo Dávila; en 2009 el de Adelaida Esther Ponce Adame *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*,⁸ en 2010 *Estudios comparados de diplomacia local*, de Manuel Martínez Justo; y el de Leonardo Díaz Abraham, presentado como tesis doctoral en 2005 en España y reeditado posteriormente en 2008: *La Cooperación oficial descentralizada. Cambio y*

³ Sergio Gelfestein Rodríguez (Coordinador), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Ed. Miguel Ángel Porrúa y Gobierno del estado de Chiapas, México, 2006.

⁴ Manuel Martínez Justo, *La paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales. El caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, Estado de México*, UNAM, México, 2006 y también se encuentra disponible en: <http://www.comercioexterior.ub.es/tesina/tesinas_03-04.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2014.

⁵ Entre otros artículos Jorge Schiavón publica uno sobre este tema en 2004 en la revista Integración. Jorge Schiavón, “La Política Externa de las Entidades Federativas Mexicanas: Un Estudio Comparativo con Seis Federaciones”, *Integración & Comercio*, 2004, v. 8 núm. 21, pp. 109-138.

⁶ Humberto Ballesteros y Juan Carlos Luna, Juan Carlos, “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Núm. 74, junio de 2006. Págs.11-38.

⁷ Leobardo Ruíz Alanís, “Las relaciones internacionales de los municipios”, *Revista Convergencia*, vol.16 núm. 49, Toluca ene./abr. 2009, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352009000100010&script=sci_arttext>. Consultada el 18 de mayo de 2014.

⁸ Adelaida Esther Ponce Adame, *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, UIM, España, 2009.

*resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas.*⁹ Éstos fueron todos los trabajos sobre las actividades internacionales de los gobiernos locales en México publicados hasta hace poco más de cinco años.

En el 2005, Jorge Schiavón y Rafael Velázquez reúnen a una buena parte de los investigadores especializados en el tema en torno a un proyecto que se realiza con recursos de la UNAM, conformándose así un grupo de investigación que llevaría a cabo una serie de estudios de caso que, por primera vez, ofrecen un panorama general de las vinculaciones internacionales locales en México. Como resultado de ello se publicó el libro antes citado: *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*,¹⁰ editado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, el cual constituye el primer estudio integral de la acción exterior de los gobiernos locales en México. El equipo de trabajo de investigación se consolida posteriormente a través de otros proyectos, como es el caso del coordinado por Rafael Velázquez Flores con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Colegio de México, a través del Programa Interinstitucional de Estudios Sobre la Región de América del Norte (PIERAN) sobre el impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los gobiernos locales; así como el realizado con el apoyo de la UNAM, a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT): “La acción exterior de los gobiernos subnacionales de los estados del centro de México”, coordinado por Manuel Martínez Justo. Fruto de lo anterior aparece en el 2010 el libro *Estudios comparados de diplomacia local*, y en 2014 el titulado *The external relations of local governments in North America after NAFTA: trends and perspectives*, editado por la Universidad Autónoma de Baja California.

A la fecha los trabajos aumentaron considerablemente tanto en lo que respecta al número de publicaciones, como al de académicos que se han

⁹ Leonardo Díaz Abraham, *La Cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, UCM, España, 2008.

¹⁰ Jorge Schiavón et al., *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008.

incorporado, total o parcialmente, a este ámbito de estudio de las relaciones internacionales. Entre las obras más recientes se puede citar el libro coordinado por Adelaida Esther Ponce Adame y Gabriela Sánchez Gutiérrez *Cooperación internacional para el desarrollo, aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*;¹¹ el de Zidane Zeraoui *Regionalización y paradiplomacia: La política internacional de las regiones (2010)*;¹² el de Manuel Martínez Justo *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso* (2014), y el antes señalado de Rafael Velazquez Flores *et al. The external relations of local governments in North America after NAFTA: trends and perspectives* (2014); así como otros editados por diversos gobiernos estatales como el de la Ciudad de México,¹³ el estado de Michoacán y el de Jalisco, que contribuyen a tener una panorámica bibliográfica más amplia de lo que al respecto se realiza en el país.

El trabajo académico referido no sólo repercute en la investigación y en las publicaciones, sino también en las dependencias y las políticas públicas (que de manera inmediata empezaron a organizar eventos oficiales sobre la temática, incorporando los aprendizajes fruto de dichas investigaciones). En este sentido, en junio de 2006 la Cancillería mexicana convoca, por primera vez, a diversos actores subnacionales del país al Primer Foro Nacional sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales celebrado en las entonces recién inauguradas instalaciones de esa dependencia, en la Ciudad de México.¹⁴ A este evento se le suman otros que se realizaron en octubre del 2007 en León,

¹¹ Adelaida Esther Ponce Adame y Gabriela Sánchez Gutiérrez (coords), *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, UAM-Instituto Mora. México, 2011.

¹² Zidane Zeraoui, *Regionalización y Paradiplomacia*, ITESM, México, 2010.

¹³ Una referencia importante sobre los libros publicados en torno al tema de la acción exterior de los gobiernos locales, puede encontrarse en el sitio *Paradiplomacia.org*: <<http://www.paradiplomacia.org/libros-all.php?lang=sp&seccion=12>>. Consultada el 6 de septiembre de 2014.

¹⁴ Sobre este foro puede verse la página: <<http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/Default.html>>. Consultada el 3 de septiembre de 2014.

Guanajuato, y en noviembre del 2011 en la ciudad de Querétaro, Querétaro,¹⁵ y más recientemente algunos de carácter regional, como el Primer Foro regional de vinculación de los gobiernos locales hacia el exterior en Zapopan, Jalisco, en noviembre de 2013; además, los gobiernos locales implementaron cursos para apoyar las actividades internacionales, por ejemplo, el Curso de política exterior para funcionarios de los estados y municipios, que se imparte en el Instituto Matías Romero, y el Taller de planeación y gestión estratégica internacional para el desarrollo local organizado por la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del Instituto Matías Romero y el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, en septiembre de 2014.¹⁶

Cabe señalar que, de manera paralela, hay una toma de conciencia por parte de los gobiernos de los estados en torno a la necesidad de integrarse y conformar, en el 2008, la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de las Entidades Federativas (AMAIE),¹⁷ como resultado e influencia de los trabajos académicos que se realizan en esta área.

A todo lo anterior se le suma la creación, en agosto de 2012, de la Comisión Ejecutiva de Asuntos Internacionales al interior de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), gracias a la cual se propicia que por primera vez, el tema de las relaciones internacionales se incorpore a la Conferencia y se analice en una comisión específica creada ex profeso para ello, lo cual implica que se le otorgue un mayor peso a las entidades federativas en la posibilidad de participar en la toma de decisiones en materia internacional.

¹⁵ Sobre este Foro puede verse la página: <http://paradiplomacia.org/detalle_evento.php?sp&seccion=15&evento=84>. Consultada el 5 de marzo de 2014.

¹⁶ Se realizó el taller Planeación y gestión estratégica internacional para el desarrollo local. el 23 de septiembre de 2014 como puede verse en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/4909-416> Consultada el 25 de noviembre de 2014

¹⁷ Sobre la AMAIE, sus orígenes, organización y evolución, puede visitar la página: <<http://www.amaie.org.mx/>>. Consultada el 4 de septiembre de 2014.

El efecto sobre la Cancillería mexicana también es notorio. Así, se creó la Dirección General de Coordinación Política la cual incorpora una dirección de área de gobiernos locales que se ocupa de vigilar los vínculos tanto de las entidades federativas y los ayuntamientos con el exterior; conforma un micrositio que en una página electrónica conjunta la información sobre el tema y crea el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI), el cual cada seis meses actualiza los instrumentos legales que se suscriben. El micrositio se puede consultar vía Internet y constituye un espacio importante de información para investigadores, gobiernos locales y público en general interesado en el tema.

A pesar de estos avances, quedan muchos asuntos pendientes por trabajar, aunque algunos ya se empiezan a abordar con el estudio de la acción exterior de los gobiernos locales en México, a través de diferentes líneas de investigación.

Uno de los temas que, desde el punto de vista académico hay que trabajar, es la parte teórica y conceptual. Hasta la fecha hay pocos trabajos donde se abordan estos aspectos, incluso en la parte de los conceptos se identifican discrepancias de criterio; por ejemplo, en algunos libros al interior de los capítulos a la misma actividad se le denomina de distinta manera.¹⁸ La cuestión, que parece un tema menor, representa un reto para establecer con claridad la política, la estrategia, e incluso la orientación que se le quisiera dar a la actividad así como al enfoque y orientación de la misma.

Por ejemplo, la Cancillería mexicana al inicio de la administración de Vicente Fox denominó a estas actividades como “Diplomacia Federativa”¹⁹ —

¹⁸ Un ejemplo se puede observar en Jorge Schiavón *et al.*, *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2009. En este libro en cada uno de los capítulos, los autores, sin detrimento alguno de la calidad de la obra, utilizan diferentes nombres para referirse a la misma actividad: Relaciones internacionales, Diplomacia local, Acción exterior, etc.

¹⁹ El uso de estos dos conceptos: diplomacia federativa y cooperación internacional descentralizada, puede verse en el libro: *Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada: La Diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006. El cual puede descargarse del siguiente sitio electrónico: <http://2006->

término tomado de los brasileños para referirse al espacio subnacional, pero coordinada, e incluso dirigida, desde Itamaraty, su Cancillería—. No obstante, esta posición conceptual en torno a la política a seguir cambió de manera sustancial años después, pues en el 2008, la mayoría de las veces se empleó el término “Cooperación Internacional Descentralizada”, con toda la problemática que ello implica, pues significa limitar las actividades internacionales de los gobiernos locales al ámbito de la cooperación, cuando en realidad conlleva un sentido mucho más amplio. La propia canciller mexicana, durante la presidencia de Felipe Calderón, Patricia Espinosa, fue muy cuidadosa al utilizar este último término para referirse a las actividades exteriores de los gobiernos locales, a sabiendas de lo que ello implica como una toma de posición oficial procurando no citar el término en muchas de sus intervenciones.²⁰ Con la llegada de José Antonio Meade a la Cancillería, durante la actual administración de Enrique Peña Nieto, vuelve a ser usado el concepto de “Cooperación Internacional Descentralizada”; sin embargo, no se adopta oficialmente para referirse de manera exclusiva a la acción exterior de los gobiernos locales, sino como una estrategia más de la política exterior mexicana.

La multiplicidad de conceptos utilizados, da cuenta de una falta de claridad en los objetivos de sus actividades, que trata de subsanarse con el uso de términos conocidos o que, por aproximación, clarifican la orientación final de éstas o la forma en que se manifiestan; por ejemplo, el término “**paradiplomacia**” que, generalmente, remite a una actividad externa contrapuesta o en conflicto —paralela— a la que realiza el gobierno central,²¹ es utilizado en muchas ocasiones por algunos gobiernos subnacionales,

2012.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/nvagpcori.pdf.

Consultado el 2 de septiembre de 2014

²⁰ En cualquier caso, la Cancillería a veces utiliza indistintamente uno u otro término, en 2011 hizo referencia a ello en un coloquio desarrollado en Oaxaca, por ejemplo. Véase en este sentido <http://www.oaxaca.gob.mx/?p=9778>

²¹ Es debido a ello que el término paradiplomacia, tiende a usarse en la literatura especializada para referirse a este tipo de actividades en aquellos países en donde los nacionalismos están presentes y en franca oposición al gobierno central. Es el caso de las comunidades autónomas, en España, o de Quebec, Canadá. El resto de los textos académicos que lo usan es debido a que lo tomaron de las mismas fuentes originales (Michael Keaten o Francisco Aldecoa), o bien a que continúan usándolo por no encontrar otras referencias conceptuales más precisas.

académicos mexicanos o latinoamericanos, para referirse a cualquier actividad internacional de los gobiernos locales, independientemente que se realiza de forma coordinada con el gobierno central o nacional, sin tener en cuenta esta situación de “conflicto” o “reivindicación que lleva implícita.

Otro ejemplo significativo se puede encontrar con el término “acción exterior”: concepto surgido en Francia para hacer referencia a las actividades externas que de forma discontinua, sin un objetivo ni orientación general preestablecida o programada, llevan a cabo los gobiernos locales. Otro término utilizado en México de manera frecuente con cierto arraigo en la actualidad, es el de “diplomacia local”, que se refiere a las actividades internacionales que, en general, realizan los gobiernos subnacionales o no centrales, sin ninguna connotación mayor.

Una segunda línea de investigación poco trabajada en la actualidad es la actividad exterior municipal. Los estudios realizados hasta ahora se centran en los gobiernos estatales; éstos permiten tener un mayor conocimiento de sus vinculaciones internacionales, motivaciones, implicaciones, la incidencia que en ello tiene tanto la profesionalización de su personal operativo como su permanencia en el tiempo, etc. Sin embargo, y aunque cada vez resulta más dinámica y persistente la presencia de los municipios en el exterior, no se realizan investigaciones que permitan conocer, caracterizar y, en su caso, orientar las acciones y políticas de este orden de gobierno hacia el exterior, en el caso mexicano.

Los foros multilaterales son otra asignatura pendiente para la investigación en el campo que nos ocupa. Las actividades en este ámbito han sido amplias y cada vez se incrementan más debido al interés que suscitan en los gobiernos locales y sus asociaciones. A nivel nacional, regional, continental y mundial, se han creado diversos foros específicos sobre temas muy disímiles que obligan no sólo a darles seguimiento, si no a establecer líneas de

investigación académica específicas para analizar, orientar y asesorar dichas actividades.

El gobierno del Distrito Federal ha acumulado una gran experiencia en este sentido,²² lo que ha dado lugar a varias publicaciones y trabajos desarrollados, fundamentalmente, por Eugene Zapata,²³ Jorge Schiavón²⁴ o Manuel Martínez Justo.²⁵ También se pueden encontrar documentos sobre este tema en las diferentes asociaciones municipales, principalmente en la Asociación de Municipios de México A.C. –AMMAC–,²⁶ en la Federación Nacional de Municipios de México A.C. –FENAMM–.²⁷ Sin embargo, hace falta un estudio más profundo de la participación y el alcance de estas relaciones internacionales multilaterales de los gobiernos locales.

No quisiera dejar al término de este acercamiento al estado del arte de la investigación sobre las vinculaciones con el exterior de los gobiernos subnacionales, una línea de investigación adicional que está desarrollándose, pero donde aún queda mucho por hacer: los estudios integrales, comparados y regionales. Algunos trabajos se han realizado a través de la colaboración interacadémica, por investigadores e instituciones de docencia e investigación

²² Como ejemplo de esta experiencia puede verse: “Ciudad de México. Ciudad Global Acciones locales, compromiso internacional”, documento publicado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM y el gobierno del Distrito Federal. Disponible de manera gratuita en la siguiente página electrónica: <http://www.puec.unam.mx/site/pdf_cont/ciudad_global.pdf>. Consultado el 10 de enero de 2015.

²³ Entre las publicaciones de Eugene Zapata puede encontrarse en Internet: *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina*, Diputación de Barcelona, España, 2007. Disponible en: <http://www.google.com.mx/#hl=es&scient=psy-ab&q=eugene+zapata+garesche%2Bpublicaciones&oq=eugene+zapata+garesche%2Bpublicaciones&gs_l=hp.3...8994.13436.2.14119.14.14.0.0.1.875.4739.0j7j2j0j2j1j2.14.0...0.0...1c.1.-cb3zV61h98&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&fp=34cb638ff73970bb&biw=1280&bih=606>. Consultado el 3 de septiembre de 2014

²⁴ Jorge Schiavón, “La diplomacia local del Distrito Federal (2000-2010)”, en Martínez Justo, Manuel, *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, UNAM, México, 2011.

²⁵ Manuel Martínez Justo, “Las relaciones multilaterales de los gobiernos locales”, en Martínez Justo, Manuel (coordinador), *Estudios comparados de diplomacia local*, UNAM, México, 2011.

²⁶ Sobre la Asociación de Municipios de México A.C. puede encontrarse mayor información en su página oficial: <http://www.ammac.org.mx> . Consultado el 13 de marzo de 2014.

²⁷ Sobre esta asociación, sus trabajos y publicaciones puede consultarse el sitio:<<http://www.fenamm.org.mx/site/>>. 3 de agosto de 2015.

latinoamericanas como es el caso del libro coordinado por Luis Maira: *La Política Internacional Subnacional en América Latina*,²⁸ pero es importante señalar que simplemente estamos en un primer nivel de acercamiento a la realidad que viven los gobiernos locales de América Latina y, en menor medida, de México, y se requiere un mayor trabajo integral al respecto para avanzar en este campo que puede convertirse en una nueva forma de operar y avanzar tanto en la política exterior como en los procesos de integración regional.

El objetivo que se plantea esta investigación es analizar las vinculaciones externas de los gobiernos locales y su evolución en México, en los ámbitos estatal y municipal, a la luz del desarrollo evolutivo de las relaciones internacionales y los cambios estructurales registrados en el país, poniendo énfasis en el orden municipal que es el que ha sido menos estudiado en este país.

Para ello se formulan las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuál es la dinámica y evolución de las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México en las últimas dos décadas? ¿Qué factores han incidido en su aparición desde el ámbito externo e interno? ¿Qué motiva y propicia el aumento de estas vinculaciones? y ¿Cómo podemos caracterizarlas y analizar su utilidad para su economía y desarrollo?

La hipótesis de trabajo se centra en el hecho de que los factores externos e internos —económicos, políticos y administrativos—, así como los procesos de democratización y descentralización, inciden en la dinámica, el comportamiento y las formas de operar las vinculaciones externas de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales, y en la medida en que esos factores se modifican lo hacen también los comportamientos de esta actividad internacional.

De acuerdo con las preguntas planteadas, la investigación se divide en

²⁸ Luis Maira, *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Argentina, 2010.

cuatro grandes apartados. El primero se orienta al contexto internacional y la evolución de las relaciones internacionales debido a la aparición de nuevos actores y su interacción con el espacio geográfico, el efecto que produce en las vinculaciones de éstos, así como la aparición de nuevos conceptos que las describen y explican.

El segundo se centra en el análisis de los cambios estructurales que se viven en México desde la década de los ochenta, las interrelaciones que surgen entre los diferentes órdenes de gobierno, a partir de la transición política, las políticas descentralizadoras, y la yuxtaposición y alternancia de los gobiernos.

El tercero, aborda las transformaciones en el orden estatal, las formas y equilibrios de poder y cómo se expresan y evolucionan en su incorporación al ámbito internacional en las tres últimas décadas.

Por último, el estudio se ubica en el orden local más cercano a la población: los municipios, realizando un análisis y una explicación de todo aquello que incide en la acción exterior de los gobiernos locales en México, sus principales actividades y características, con el propósito de coadyuvar a la comprensión del fenómeno, de su internacionalización y las bondades del mismo.

Se busca llevar a cabo una investigación integral de las motivaciones, las formas en que operan y las características que presentan las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos, así como su evolución en lo que respecta a los temas y perfiles de participación.

Metodológicamente se toman como fuentes de base los registros de los Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a los que se les suma la información periodística y los archivos de los gobiernos locales, así como la bibliografía que ha aparecido recientemente sobre este tema

en México, además de algunas entrevistas con los actores de estas vinculaciones.

CAPÍTULO 1
LA GLOBALIZACIÓN Y SUS
CONSECUENCIAS EN LA SOCIEDAD
INTERNACIONAL. UN ANÁLISIS
CONTEXTUAL, TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Capítulo 1: La globalización y sus consecuencias en la sociedad internacional. Un análisis contextual, teórico y conceptual

El mundo vivió desde hace poco más de medio siglo un proceso de cambio que obligó a replantear las teorías e ideas que se tenían sobre los actores, los temas de preocupación, las vinculaciones y las relaciones internacionales en general.

Desde el inicio de la Revolución Industrial y hasta el siglo XXI el mundo ha transitado por tres etapas que condicionaron el comportamiento y las formas en que se relacionaron los diferentes actores internacionales: los nacionalismos, las ideologías y la globalización.

La primera etapa se caracterizó por una obsesiva preocupación de los Estados por conservar y ampliar sus territorios, y por defender la pureza y unificación de las etnias. Aquí los actores de las relaciones internacionales fueron única y exclusivamente los Estados, a través de sus gobiernos nacionales.

La segunda tuvo a las ideologías como elemento central y se expresó en la lucha entre dos bloques ideológicos de poder encabezados por las dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética. Las vinculaciones entre los países continuaron siendo lo predominante, a excepción de la aparición de los organismos internacionales, que matizaron lo anterior, aunque quedaron también en manos de los gobiernos nacionales, quienes mantenían, en último término, su representación en ellos.

La tercera etapa pareció definirse por una vinculación e interdependencia económica, tecnológica, política y cultural entre los diferentes países, y por la aparición de otros actores de las relaciones internacionales que empezaron a surgir, a deslindarse de sus gobiernos centrales y a comportarse de forma autónoma. Las relaciones internacionales centradas hasta ese momento en los Estados nacionales y sus gobiernos —como los actores exclusivos de la actividad internacional—, se volvieron complejas e interdependientes.

En consecuencia, las teorías clásicas de las relaciones internacionales, que parecían hasta entonces inamovibles, comenzaron a plantearse y proponerse bajo una lógica distinta en la que los actores y temas se multiplicaban y debían de tenerse en cuenta para comprender su comportamiento.

En este capítulo se parte de una concepción teórica que, a juicio propio es lo que priva en las relaciones internacionales actuales: la dependencia compleja, para explicar cómo la globalización y la evolución de los Estados nacionales han provocado la aparición de nuevos actores que se vinculan de manera distinta y que requieren, en este caso, un replanteamiento conceptual para poder explicarlos, como sucede con los gobiernos locales y sus relaciones actuales.

1.1. La teoría de la interdependencia compleja como elemento explicativo de las relaciones internacionales actuales

En sentido estricto las teorías de las relaciones internacionales —esa forma amplia de concebir y explicar el funcionamiento del mundo y sus interacciones— partieron siempre, y por principio, de dos visiones filosóficas aparentemente contrapuestas. Por un lado las que consideran, desde una perspectiva hobbesiana, que los Estados son perversos por naturaleza, lo que implica siempre una lucha por mantener el "orden", y que en consecuencia se denominan "realistas". Por otro, los que consideran que el mundo —lockeano, por supuesto— debe regularse mediante la buena voluntad de todos los actores involucrados, que pueden llegar a acuerdos que siempre serán siempre. Estos últimos son denominados por los demás, desde luego, como "idealistas". Hago esta diferenciación porque en la actualidad a las acciones internacionales de los gobiernos locales aún tiende a considerárselas como una actividad menor con poco impacto en las relaciones internacionales de los países y menos aún en su política exterior, es decir, una especie de idealismo de las relaciones internacionales que debe ser reconsiderado.

El sentido del comportamiento de los países como actores esenciales de las relaciones internacionales se complementaba con dos preguntas esenciales: cuál es el objetivo del comportamiento de los Estados y cómo es la relación que se establece entre ellos. Es así como, en general, se pudieron conformar, entender y encuadrar las teorías de las relaciones internacionales.

En un principio, los primeros acercamientos teóricos tendieron a ubicarse en lo que se conoció como el realismo: una visión de las relaciones internacionales como conflicto que parte de un objetivo central, que es el poder bajo una concepción estatocentrista del mundo.²⁹ Los países serían los únicos actores de la actividad internacional tratando de buscar siempre el equilibrio, la contención del poder contrario o la expansión del propio.

La globalización transformó la visión clásica de los actores internacionales, su comportamiento, los temas de preocupación y, desde esta perspectiva, también las teorías para explicar su funcionamiento.

Los Estados nacionales y sus bases de sustentación, como es el caso del territorio y la etnia, perdieron vigencia en razón de los continuos y crecientes flujos migratorios; las ideologías se pulverizaron y, cada vez más, se empezaron a incorporar nuevos temas y actores a su funcionamiento. Al mismo tiempo, la soberanía tradicional, otro elemento esencial, se transformó o diluyó dando paso a nuevas preocupaciones y formas de expresar el interés nacional en el ámbito internacional. Todo ello contribuyó a que no sólo se produjeran cambios en los actores, sino también en las formas y expresiones de vinculación que se llevaban a cabo entre ellos.

Aunque en un principio se le consideró al estructuralismo como una visión más amplia para explicar las relaciones internacionales de los gobiernos locales

²⁹ Véase en este sentido Esther Barbe, "El papel del realismo en las relaciones internacionales (la teoría de la política internacional de Hans j. Morgenthau)", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 57, Julio-Septiembre, 1987, pp. 149-176.

porque incorporaba un análisis diferente para su interpretación, lo cierto es que en la actualidad sería limitada para interpretar la nueva realidad mundial.

El estructuralismo se basa en el análisis de la sociedad internacional desde una perspectiva de los sistemas de producción, donde la evolución del sistema capitalista y la necesidad de control centro-periferia es lo que prevalece. La imagen del mundo en conflicto continúa siendo lo que se subraya, pero simplemente como un esquema de dominación permanente entre dominante-dominado y restringido en la mayor parte de los casos a una visión meramente economicista. Por ello, su capacidad de análisis se vuelve limitada e incompleta, para explicar lo que sucede con las vinculaciones de los gobiernos locales.

La teoría de la interdependencia compleja, desde un enfoque individualista, aporta la inclusión de otros actores que inciden en las relaciones internacionales y van más allá de una situación de dependencia entre el centro y la periferia. Las relaciones entre los gobiernos son el hilo conductor de las vinculaciones humanas en las que inciden otros elementos, incluyendo el bienestar económico y social.

Los nuevos actores establecen otros equilibrios de poder y condicionan las políticas de los Estados nacionales, los cuales dejan de ser los únicos elementos de análisis del sistema mundial. Derivado de lo anterior, los temas se amplían, se vuelven más específicos y se incorporan de distintas formas al entramado de las interacciones entre los países y el resto de los actores.

Aunque el eje central de las relaciones siguen siendo los Estados, el poder y la seguridad, cada vez más se diluye la jerarquización dependiendo, en muchas ocasiones, de la coyuntura y el actor específico de que se trate, los temas de preocupación se amplían y las vinculaciones tienden a ser más diversas. Los actores se incrementan al incorporarse la sociedad organizada y los gobiernos locales a una actividad internacional abierta y creciente, lo que, a su vez, contribuye a que la dependencia se vuelve más compleja.

La sociedad se organiza en torno a temas de interés diverso: medioambiente, derechos humanos, género, religión, entre otros. Lo mismo sucede con los gobiernos subnacionales: regionales, estatales, municipales, departamentales, etc. Ello modifica las preocupaciones, los temas de la agenda internacional, el peso y, en consecuencia, la jerarquización, que tienen en las vinculaciones internacionales.

El conflicto —elemento prevaeciente en la teoría realista— la dominación y dependencia de los estructuralistas dejan paso a la cooperación. No desaparece el conflicto, tampoco la importancia de la economía ni la dependencia consecuente; pero la acción bélica es sustituida por lo que Joseph Nye denomina como *softpower*,³⁰ donde la cultura y la educación, entre otros aspectos, desempeñan un papel fundamental al igual que los foros internacionales de los nuevos actores, incidiendo en las políticas exteriores e internas de los países.

La dependencia entendida en la teoría estructuralista como supeditación, pasa a ser interpretada como la búsqueda de beneficios mutuos entre los distintos actores de la sociedad internacional.³¹ A ello coadyuva el hecho de la ampliación de los temas de preocupación, que resultan de interés para todos. Así, el medio ambiente, el desarrollo urbano, la seguridad, el financiamiento, etc., son temas que, más que conflicto, reflejan necesidades comunes que se pueden atender a través de acercamientos y no de disensos. La dimensión de una política local, de aparente bajo interés para los poderes nacionales “*low politics*”, facilita esta nueva situación, más distendida en que se presenta la interrelación mutua, al quitarle los elementos de tensión que se generan con la jerarquización y la prevalencia rígida de temas que tienen que ver con el poder

³⁰ Joseph S. Nye, “Soft power: The means to success in world politics”. Public Affairs, 2004. Nye, Joseph S., “Soft power. *Foreign polic*”y, 1990, p. 153-171. o Nye, Joseph S. “Public diplomacy and soft power”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, vol. 616, no 1, p. 94-109.

³¹ En relación a este cambio en la interpretación del concepto de dependencia a lo largo del tiempo, puede verse David A. Baldwin, “Interdependance and Power. A conceptual analisis”, en Baldwin, David A., *International Organization* Vol. 34, No. 4, 1980, p. 471-506.

en sí mismo, como la seguridad, la economía y, en general, con la “*hight politic*”, que siempre están presentes en las relaciones internacionales de las etapas anteriores.

La sumatoria de todos estos elementos permite entender y establecer una teoría básica para el entendimiento de estas nuevas vinculaciones a la dependencia compleja. Sin embargo, a ello hay que añadirle la coincidencia de otras situaciones adicionales en el mundo, que permiten explicar tanto lo anterior como la aparición y el comportamiento de los gobiernos locales: estados y municipios, en su proceso de internacionalización. Me refiero a la globalización, la transformación —evolución— del Estado-Nación tradicional y la aparición de nuevos actores, fundamentalmente los gobiernos locales (“subnacionales” o “no centrales”).

1.2 La globalización: del proceso de mundialización a su construcción teórica y sus consecuencias en la teoría de las relaciones internacionales

La globalización es un fenómeno de lo más común en la explicación del mundo, pero también de lo más complejo y controversial. No obstante, no es posible entenderlo sin hacer referencia a ello de manera continua y cotidiana. Es por ello que en un principio se plantean su significado y origen, para que posteriormente se aclaren las controversias que su definición ha generado y, finalmente, se llegue a las etapas y dimensiones. Todo ello con el objeto de destacar cómo la política internacional y las diferentes aristas que contiene impactan al mundo, lo que refuerza la idea de que no sólo nos encontramos ante un proceso exclusivamente económico, sino también que incide en lo social, lo cultural y lo político.

1.2.1. El concepto de globalización y sus orígenes.

El término globalización aparece en el mundo anglosajón³² y de ahí toma su nombre *globalization*. No obstante, los franceses, optan por utilizar una palabra distinta: mundialización,³³ derivado de *mondialisation*. Pero más allá del nombre que se utilice, y que muchos consideran sinónimo,³⁴ la realidad va más allá. Se refiere a que se le da mayor prioridad. En los primeros el énfasis está en la parte estrictamente económica, mientras que en los segundos se pone énfasis en la cuestión humanista.

Históricamente no hay unanimidad en torno a su inicio. Para Pierre de Senarclens,³⁵ es un fenómeno reciente, que se ubica en torno a la década de los ochenta³⁶ o incluso en etapas posteriores. Para Aldo Ferrer se inicia en periodos anteriores que pueden ir desde el mediano,³⁷ al largo plazo.³⁸ Lo que prevalece, sin embargo, es la idea de que la globalización responde a un conjunto de cambios que se suceden en el tiempo y responden a necesidades o realidades cambiantes.

³² Héctor Guillen Romo, *México frente a la mundialización neoliberal*, Ed. Era, México, 2005, p. 26.

³³ Véase a este respecto Guillén Romo, *op. cit.*, p. 32, en la que podemos notar cómo el autor utiliza ambos términos como sinónimos, de tal suerte que, sin mediar definición previa alguna, comienza a hablar de mundialización, en lugar de globalización y refuerza esta misma idea en las citas bibliográficas francesas, en las cuales en ningún caso aparece el concepto de globalización.

³⁴ Alfredo Riquelme y Michelle León, *La Globalización Historia y Actualidad*, Publicación del Componente Fortalecimiento de la Profesión Docente, Enseñanza Media, Ministerio de Educación, República de Chile, 2003, p. 9.

³⁵ Pierre De Senarclens, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Armand Colin, Paris, Francia, 1998.

³⁶ Héctor Guillén Romo, *Op. Cit.*, p. 26.

³⁷ Francisco R. Dávila Aldás, por ejemplo, en su artículo "Repensar la 'globalización' a la luz de la economía, de la sociología y de las relaciones internacionales"; cita la obra de Adolph Berle, *The 20th century capitalist revolution*, de 1954, en la que habla de un fenómeno que ya se podría definir como globalización, lo cual implicaría que estaría presente en el mundo a partir de los años cincuenta. Y lo refuerza al ubicar los inicios de las etapas de la globalización incluso en los años de la Primera Guerra Mundial. Dávila Aldás, Francisco, *op. cit.*, pp. 68-70.

³⁸ Aldo Ferrer en su obra *Historia de la globalización*, centra el origen en el descubrimiento de América. Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 1996. En esta misma posición estarían Alfredo Riquelme Segovia y Michelle León Hulaud, *op. cit.*, p. 11, aunque estos últimos refieren que este fenómeno se podría llevar incluso a "los grandes imperios de la antigüedad".

Para Aldo Ferrer, estas necesidades obedecen al desarrollo y los requerimientos expansivos de la Europa de los siglos xv y xvi.

“Durante la Baja Edad Media europea (siglos xi al xv) [...] el desarrollo del capitalismo comercial, el incipiente progreso técnico y las transformaciones sociales, permitieron un lento pero persistente crecimiento de la productividad. En las nuevas condiciones, las relaciones externas de los países comenzaron a ejercer mayor influencia sobre la producción, la distribución de la riqueza y la acumulación de capital [...].

El incipiente desarrollo económico de Europa planteó [entonces] por primera vez, una de las dos condiciones fundacionales del dilema dimensión endógena/contexto externo [...]. El descubrimiento, conquista y colonización del Nuevo Mundo incorporó un espacio gigantesco que cumplió un papel decisivo en la formación del orden económico mundial.

Alrededor del año 1500 convergieron, pues, el aumento persistente de la productividad y la existencia de un sistema internacional globalizado”.³⁹

Cada nuevo elemento coadyuva a internacionalizar la vida de las sociedades y marca el inicio de los procesos globalizadores. Tal es el caso de la revolución industrial, la colonización de África y Asia, etc. Una variable de ello es la transformación del sistema político internacional con la caída del muro de Berlín, del régimen socialista o de la URSS.⁴⁰

Para Alfredo Riquelme y Michelle León,⁴¹ simplemente es consecuencia del desarrollo del sistema capitalista, más que de acontecimientos históricos específicos.

“La globalización —o mundialización— expresa una fase del capitalismo que se caracteriza por la libre circulación de flujos financieros y bienes económicos”.⁴²

Explicándola de la siguiente forma:

³⁹ Aldo Ferrer, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 1996, pp. 13 y 14.

⁴⁰ En esta posición podrían encuadrarse muchos autores entre ellos Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Ed. Planeta, Barcelona, España, 1992.

⁴¹ Alfredo Riquelme Segovia y Michelle León Hulaud, *Op. Cit.*

⁴² *Ibíd.*, p. 9.

“Entusiasmados por la exitosa expansión de las corporaciones norteamericanas a nivel mundial (global proliferation) a partir de 1950, George Ball argumentaba que para la sobrevivencia de la economía mundial (global economic survival) sería necesario que los recursos mundiales fuesen empleados del modo más eficiente (the most efficient manner) y esto sólo puede ser realizado (and this can be accomplished) sólo cuando todos los factores necesarios para el proceso de producción de los bienes... (only when all the factors necessary for the production of goods...) sean libremente movilizados y se desplacen de acuerdo con el patrón o modelo más eficientes (are freely mobilized and deployed according to the most efficient pattern). Obviamente, las corporaciones multinacionales han respondido a esta necesidad, 'moviéndose para rehacer sus planes y diseñando sus actividades de acuerdo con una visión amplia, total de la economía mundial (moving to recast their plans and design their activities according to the vision of total world economy).

[...] pero, en el caso norteamericano, la liberación de las fuerzas productivas materiales no estaría dirigida por la mano visible del proletariado convertido en Estado sino por la mano invisible de la ciencia y la tecnología, cuyas innovaciones irrumpirían en un mercado liberalizado, sin trabas pero bajo la dirección del capital corporativo y de sus administradores industriales y financieros.

De este modo la emergencia de las empresas transnacionales y su expansión mundial anunciaban el desarrollo de la verdadera economía globalizada y la derrota de los Estados nacionales, como entidades económicas autónomas y políticas; añadiríamos, siguiendo el hilo de la argumentación de Berle. Dicho en otros términos, les guste o no les guste a los Estados soberanos derrotados, la solución de los problemas candentes a nivel mundial y particularmente los de la economía, sólo podrían resolverse a escala global bajo el predominio del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el GATT (reemplazado actualmente por la Organización Mundial del Comercio, OMC); aceptados como los instrumentos idóneos por el concierto de las Naciones Unidas, donde Estados Unidos y la vieja Unión Soviética se constituyeron, por un buen tiempo, en jueces y parte tutelares del orden de posguerra, mientras madurara el gobierno mundial instaurado por el poder de las empresas corporativas”.⁴³

En todos los autores prevalece, en el fondo, una idea mixta en la que la mundialización-globalización es un fenómeno derivado de una transformación del mundo y del propio sistema económico internacional en un periodo de largo

⁴³ Francisco R. Dávila Aldás, Francisco R. *Op. Cit.*, pp.66-68.

plazo que se manifiesta con mayor fuerza y de manera más decisiva a finales del siglo XX y principios del tercer milenio.

1.2.2. Algunas controversias en torno a su significado

Mientras más se profundiza en el fenómeno de la globalización, es evidente que no hay claridad en lo que significa e implica. Como indica Leopoldo Solís a la hora de querer explicarla “el investigador actual [que intenta definirla] se parece al ciego que toca al elefante, y hasta donde alcanza lo empieza a describir.”⁴⁴ Lo malo es que las descripciones parciales, por muy precisas que sean, no permiten visualizar la totalidad y ello conlleva a una nueva y mayor controversia.

De forma general, y a riesgo de parecer simplistas, podemos afirmar que la globalización es un proceso de internacionalización, o mundialización creciente de todas las facetas de la vida. Hasta ahí, se puede decir que coinciden un gran número de autores. Lo complejo se presenta a la hora de precisar cuáles son las facetas de la vida y qué se entiende por internacionalización.

Las definiciones sobre la globalización son casi tantas como los autores que se ocupan del tema. Alfredo Riquelme Segovia y Michelle León Hulaud, en su trabajo intitulado *La Globalización. Historia y actualidad*,⁴⁵ subrayan que el concepto no se incluye en el Diccionario de la Real Academia Española hasta el 2001,⁴⁶ lo cual nos lleva a colegir que su asimilación generalizada y aceptación, es reciente.

“Globalización [es] la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”.⁴⁷

El Fondo Monetario Internacional (FMI) la describe como:

⁴⁴ Leopoldo Solís Manjares y Arturo Díaz León, *Globalización económica. Reformas estructurales y políticas de Estado*, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A.C., México D.F., Junio de 2004, p. 1.

⁴⁵ Alfredo Riquelme Segovia y Michelle León Hulaud *Op. Cit.*, pp. 9-11.

⁴⁶ Ídem, p. 9.

⁴⁷ Ídem, p. 9.

“La interdependencia económica creciente del conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al tiempo que la difusión acelerada y generalizada de la tecnología”.⁴⁸

El concepto descansa en tres elementos esenciales: el aumento de las transacciones comerciales, los flujos financieros y el uso de las tecnologías. Y, tal vez muy influenciado por los diversos autores o éstos por aquella, se observa que en la mayor parte de sus acepciones la referencia económica es esencial para definirla. Sin embargo, no es la única visión que encontramos de la misma.

Pablo González Casanova le da un enfoque en el que prevalece la cuestión político-ideológica de dominación.

“[...] la globalización es un proceso de dominación y apropiación del mundo. La dominación de estados y mercados, de sociedades y pueblos, se ejerce en término político, militar, financiero, tecnológico y socio-cultural. La apropiación de los recursos naturales, la apropiación de las riquezas y la apropiación del excedente producido se realizan —desde la segunda mitad del siglo XX— de una manera especial, en que el desarrollo tecnológico y científico más avanzado se combina con formas muy antiguas, incluso de origen animal, de depredación, reparto y parasitismo, que hoy aparecen como fenómenos de privatización, desnacionalización, desregulación, con transferencias, subsidios, exenciones, concesiones, y su revés, hecho de privaciones, marginaciones, exclusiones, depauperaciones que facilitan procesos macrosociales de explotación de trabajadores y artesanos, hombres y mujeres, niños y niñas. La globalización se entiende de una manera superficial, es decir, engañosa, si no se le vincula a los procesos de dominación y de apropiación”.⁴⁹

Lo mismo sucede con Gustavo Palomares Lerma, quien en el libro *Relaciones internacionales en el siglo XXI*, señala que:

“[Si bien] la globalización es uno de los rasgos característicos de la economía internacional de fin de siglo, [...] tiene un impacto directo sobre el funcionamiento de los mercados y la efectividad de las políticas públicas, [además de que] produce

⁴⁸ Citada en Alfredo Riquelme Segovia y Michelle León Hulaud *Op. Cit.*, p. 9.

⁴⁹ Pablo González Casanova, "Los indios de México hacia el nuevo milenio", *La jornada*, 1998, vol. 9, p. 1848-1873.

cambios desiguales en la relación entre Estado y mercado, condicionando el papel de las políticas públicas”.⁵⁰

Ello coloca al fenómeno de la globalización en un contexto no solamente económico, sino también político.

En ese sentido, estamos ante un fenómeno extremadamente complejo y multifactorial en el que si bien prevalece una perspectiva económica, financiera y tecnológica, tiene implicaciones políticas, sociales y culturales.

1.2.3. Las etapas de la globalización y sus dimensiones

Las definiciones en torno a la globalización y sus características se centran en la parte económica, comercial, financiera y tecnológica, lo cual no es casual. Se podría decir que, en sus inicios, fue principalmente económico, aunque después sus efectos se ampliaron a los otros ámbitos de la vida de los Estados y de las personas.

Guillén Romo, citando un trabajo previo del francés Charles-Albert Michalet,⁵¹ describe de forma clara el proceso paulatino que siguió la globalización.

“La globalización tal y como la conocemos en nuestros días resulta de un largo proceso histórico [...] en término de configuraciones.

Una primera configuración denominada internacional se constata desde el siglo xv hasta mediados de los años setenta. Dicha configuración tiene por dimensión dominante el intercambio de bienes y servicios entre las naciones [...]

[...] Una segunda configuración denominada multinacional se impone desde mediados de los años sesenta hasta mediados de los ochenta. Dicha configuración se caracteriza por la movilidad de la producción de bienes y servicios operada por las inversiones directas en el extranjero de las firmas multinacionales [...]

⁵⁰ Gustavo Palomares Lerma, *Relaciones internacionales en el siglo XXI*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 2006, pp. 25 y 26.

⁵¹ Charles-Albert Michalet, “Q´est-ce que la mondialisation?”, La Découverte-Syros, París, Francia, 2002. Citado por Guillen Romo, Héctor, *México frente a la mundialización neoliberal*, Ed. Era, México, 2005, p. 29.

La tercera configuración, denominada configuración global se impone desde mediados de los años ochenta del siglo xx. Dicha configuración se caracteriza por el predominio de la dimensión financiera. En ella tiene primacía la rentabilidad financiera. Lo que cuenta es el rendimiento de los capitales invertidos [...] los movimientos de capital tienen una lógica propia. Se vuelven en parte autónomos y se sustraen a las determinaciones de la economía real que predominan en las determinaciones anteriores”.⁵²

De esta forma se observa, en primer lugar, cómo se acrecienta el comercio internacional; después hay una internacionalización de los procesos productivos en los cuales las empresas buscan acercar, dividir o diversificar las fases de la cadena productiva para lograr una mayor eficiencia de la producción y la administración, así como el acceso diferenciado a los mercados finales.

Una vez que se logra lo anterior, los requerimientos financieros hacen que los flujos monetarios se conviertan en los motores de las empresas y la sociedad internacional, pero también en elementos condicionantes de las mismas incidiendo en su administración y como en sus políticas generales.

En todo este proceso, la economía parece ser el motivo principal de la existencia de los Estados, sustituyendo a la política, la cultura y otros aspectos cotidianos de los individuos que comienzan a ver al comercio, la economía y la tecnología como el centro del proceso mundializador.

A medida que la economía se extiende e internacionaliza, los efectos sobre los Estados se hacen más evidentes, tal como lo subraya Gustavo Palomares:

“Estas transformaciones que afectan a los Estados se suman a los nuevos paradigmas que sustentan las políticas domésticas de desarrollo emprendidas por las distintas áreas internacionales en grados y ritmos distintos. [Con base en lo anterior] las funciones del Estado tienden a ser automáticas y rápidas, a veces impredecibles y, a menudo, incontrolables.

⁵² Héctor Guillen Romo, *México frente a la mundialización neoliberal*, Op. Cit., pp. 29-31.

[...] en este marco, el Estado es menos autónomo y tiene menos control sobre los procesos políticos, económicos y sociales que se producen dentro de sus territorios”.⁵³

Los diferentes actores —los individuos y las organizaciones económicas, sociales, culturales, entre otras— se empiezan a vincular entre sí, sin tener en cuenta al Estado o sus intereses, incluso enfrentándose a él cuando éstos entran en conflicto. Cada uno de los componentes, se refuerza y busca su propia autonomía con respecto a los demás, de tal suerte que a su vez generan nuevas formas independientes de desarrollo y de internacionalización, que pueden coexistir o incluso sobreponerse al Estado mismo. De ahí que los diferentes sistemas tiendan a internacionalizarse, mundializarse o globalizarse también de forma conexas, o independiente, de lo económico.

Desde esta perspectiva podemos hablar de diferentes dimensiones que adquiere la globalización. Una es, sin duda, la social:

“La dimensión social de la globalización se refiere al impacto que este proceso tiene en la vida y en el trabajo de las personas, así como en sus familias y sus sociedades. Incluye las preocupaciones y los problemas relacionados con el impacto de la globalización en el empleo, las condiciones de trabajo, los ingresos y la protección social. Más allá del mundo del trabajo, la dimensión social abarca las cuestiones relativas a la seguridad, la cultura y la identidad, la inclusión o la exclusión social y la cohesión de las familias y las comunidades”.⁵⁴

Otra es la cultural:

[...] la globalización cultural reside en la identidad cultural, la cual está en el centro de la dimensión cultural del desarrollo sostenible. Siendo así se podría plantear, que la globalización cultural representa esencialmente la manera en que se concretan los vínculos de la unidad y la diversidad en diferentes interconexiones espaciales y temporales. En su primera dimensión incluye territorios, naciones, regiones, continentes hasta llegar al universo y en su segundo aspecto contempla los elementos del pasado, del presente y su fusión.

⁵³ Gustavo Palomares Lerma, *Relaciones internacionales en el siglo XXI*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 2006, p. 26.

⁵⁴ Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “La Dimensión Social de la Globalización”. Disponible en: <<http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/globali/globali.htm>>. Consultada el 6 de agosto de 2015.

Avanzando en el problema planteado, en este acápite se podría señalar: que si la identidad cultural está en la base del desarrollo sostenible. Y ésta a su vez, forma parte de los aspectos que tipifican a la globalización cultural, entonces sus vínculos se podrían contemplar como: la bifurcación de identidades culturales de distinto orden en los que se concreta la unidad y la diversidad. Unidad en una perspectiva de universalidad con principios universalistas y diversidad si se tiene en cuenta el mantenimiento de ciertas formas de identidad nacional. En ello está implícita la socialización de los valores de la cultura universal, lo cual, tiene como base la intersección de lo global con lo local, el nivel de las identidades, su evolución y nuevas formas de emergencia e hibridación que son propias del desarrollo cultural en su sentido integral.

Esta concepción sugiere dos proposiciones alrededor de las identidades culturales. En primer lugar, ésta se deberá cultivar desde la lógica de la cultura universal de los procesos sociales, los cuales incluyen las demandas de los fenómenos económicos, políticos, tecnológicos, ecológicos, étnicos y otros que actúan en función de lo social.

En una segunda dimensión consideramos que la construcción de las identidades culturales se deberá estructurar desde la perspectiva del Estado-Nación en correspondencia con sus especificidades dentro del contexto del sistema mundial".⁵⁵

Una política,⁵⁶ además de una geográfica, otra sociológica, otra más ecológica, etc. Cada una de ellas con implicaciones diferentes, como lo indican Peter J. Taylor y Colin Flint:

"Podemos señalar ocho dimensiones principales de la globalización:

- 1) La globalización financiera describe el mercado mundial instantáneo de productos financieros que se intercambian en las 'ciudades mundiales' de todo el

⁵⁵ Mario González Arencibia, "Globalización cultural interacciones socio-económicas y políticas retos para el desarrollo social", Ed. Eumed.net, La Habana, Cuba, 2006, disponible en: <<http://www.eumed.net/libros/2006a/mga-02/1n.htm>>. Consultada el 25 de agosto de 2015.

⁵⁶ Sobre el tema de la globalización política y sus consecuencias, puede consultarse una gran cantidad de obras electrónicas y bibliográficas. Un ejemplo de éstas podría ser: Zesar Martínez, "Globalización política y crisis democrática; retos para las ciencias sociales desde una perspectiva educativa", *Propuestas para otra globalización. Relatorías de los seminarios*, 2006. Disponible en: <https://scholar.google.com.mx/scholar?hl=es&q=Globalización+pol%C3%ADtica+y+crisis+democrática%3B+retos+para+las+ciencias+sociales+desde+una+perspectiva+educativa&btnG=&lr=> Consultado el 16 de agosto de 2015.

- planeta de forma ininterrumpida las veinticuatro horas del día.
- 2) La globalización tecnológica alude a la combinación de tecnologías de comunicaciones y de informática y las correspondientes conexiones por satélite que han creado la 'comprensión espacio-temporal', la transmisión instantánea de información por todo el mundo.
 - 3) La globalización económica describe los nuevos sistemas de producción integrada que permiten a las 'empresas globales' el capital y mano de obra por todo el globo.
 - 4) La globalización cultural se refiere al consumo de 'productos globales' en el mundo, que a menudo conlleva un efecto homogeneizador como en el caso de la 'Coca-colización' y el 'McMundo'.
 - 5) La globalización política [...] es la difusión de una 'agenda neoliberal' que fomenta la reducción de los gastos estatales, la desregulación, la privatización y en general las 'economías abiertas'.
 - 6) La globalización ecológica es la inquietud respecto al hecho de que las tendencias sociales actuales sobrepasen la capacidad de la Tierra para sobrevivir como planeta vivo; aspira a ser una 'globalización política verde'.
 - 7) La globalización geográfica se refiere a la reordenación del espacio que sustituye lo 'internacional' por prácticas transestatales en un 'mundo cada vez con menos fronteras', contemplado a menudo como una red de 'ciudades mundiales'.
 - 8) La globalización sociológica es la nueva mentalidad que ve el surgimiento de una única 'sociedad mundial', en un todo social interconectado que trasciende las sociedades nacionales".⁵⁷

Todo lo anterior coadyuva a que se conforme lo que Ignacio Ramonet denomina como el surgimiento del Pensamiento Planetario Único;⁵⁸ una expresión de ese fenómeno de internacionalización total en donde muchas facetas del comportamiento humano, social, político, etc., se homogenizan permitiendo una mayor comprensión, interconexión y vinculación de las sociedades.

Aun reconociendo que la globalización es inevitable y un fenómeno aceptado por todos, ello no implica que no se valoren sus efectos, se cuestione e incluso susciten reticencias y resistencias. En consecuencia, se pueden observar

⁵⁷ Peter J. Taylor y Colin Flint, *Geografía política: economía-mundo, estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, España, 2002, pp. 2-3.

⁵⁸ Ignacio Ramonet, *Un mundo sin rumbo*, Ed. Debate, Madrid, España, 1997.

promotores y detractores que tienden, en ocasiones, a ideologizar el fenómeno y a subrayar sus efectos negativos. Y es que la globalización no se ha dado al mismo tiempo y con la misma intensidad en todos los países; por ello, los diversos efectos provocan aceptación o rechazos de muy distintas intensidades.

Los países desarrollados, con economías más dinámicas, urgidos de nuevos mercados, materias primas y mayor adaptación a las necesidades de los consumidores finales, fácilmente entraron en ese proceso. Los de menor grado de desarrollo, con mercados internos menos competitivos —tanto a nivel productivo como de consumo— y obligados a abrirse a la competencia por las presiones financieras externas, la inexperiencia de sus gobiernos o la influencia de los medios de comunicación, ven crecer sus desigualdades socioeconómicas y pierden su autonomía productiva y financiera. Sin embargo, esto se ha mediatizado por la apertura previa de sus empresas y mercados, así como por la fortaleza de sus economías, sus finanzas públicas o sus políticas gubernamentales.

En cualquier caso, las diferencias tan marcadas entre los países —que se reproducen también a nivel interno entre los grupos sociales— implican efectos distintos, positivos y negativos, que conllevan tomas de posiciones a favor o en contra, y a esto, así como a la búsqueda de alternativas, es lo que se han dedicado los análisis más recientes de la globalización.⁵⁹

La globalización se ha convertido no solamente en una forma de explicar el funcionamiento de la sociedad internacional, sino en su condicionante básica, por lo que algunos autores, la utilizan como una auténtica teoría para las relaciones internacionales, en sus distintas versiones y visiones, de tal suerte que llegan a hablar incluso de “las teorías de la globalización”.⁶⁰ No obstante, independientemente de que se comparta este hecho o sólo se le observe como

⁵⁹ A este respecto se puede consultar Anthony Giddens, *Los efectos de la globalización*; Francisco Dávila Aldás, *Ciencia, transferencia e innovación tecnológica en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón en la era de la globalización*, Fontamara, México, 2007, entre otros.

⁶⁰ Octavio Ianni, *Las teorías de la globalización*, Ed. Siglo XXI, México, 1996.

un elemento integrante de otras teorías, la realidad es que tiene efectos importantes sobre la conformación de la sociedad actual, pues ha dado lugar a la recomposición de sus actores tradicionales —los Estados—, la aparición de otros nuevos —empresas transnacionales, organismos no gubernamentales, gobiernos no centrales, entre otros—, así como a una compleja red de formas de vincularse todos ellos.

Asimismo, ha llevado a lo que algunos llaman una nueva “Economía Política Internacional” en la que se interconectan los espacios globales con los locales, generando nuevas formas de territorialización sociopolítica y económica tanto intra como supranacionales, porque rebasan el ámbito nacional, y a lo que muchos autores denominan como “Glocalización”.

La “glocalización” no es más que “el fenómeno de la incrustación local de lo global, de tal modo que, lejos de representar la negación del territorio, estas actividades (de la globalización) se materializan en lugares físicos muy concretos, situados en los territorios nacionales”.⁶¹ El nuevo fenómeno, tiene efectos importantes no sólo a nivel del interior de los Estados, sino entre los espacios locales mismos. En el primer caso trae como consecuencia el reclamo continuo por una mayor descentralización y desconcentración de las funciones y atribuciones de los gobiernos centrales hacia los locales y regionales, mientras que, en el segundo, fomenta una salida de estos nuevos espacios territoriales hacia el exterior y una competencia entre ellos por acceder a los beneficios — aunque también riesgos— del entorno global.

1.3. La evolución del Estado-Nación

El proceso de globalización genera una serie de transformaciones importantes en la sociedad internacional. Uno de los cambios que impacta las relaciones internacionales es lo que se ha denominado la “crisis” o “evolución” del Estado-Nación.

⁶¹ Mariano Ferrero, “La globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, 2006, núm. 11, p. 5.

La situación que viven los Estados nacionales, a la que muchos autores califican como crisis,⁶² lleva a cuestionar el futuro de los mismos. Para otros, simplemente es una nueva fase de la sociedad internacional en la cual lo que prevalece es una mayor preocupación por la internacionalización de todos los aspectos de la vida humana.

Si se considera el desarrollo evolutivo que ha experimentado el mundo a nivel macro, se puede decir que éste ha transitado por tres fases distintas en los últimos tres siglos. En la primera, calificada como nacionalista, todo gira y se ordena en torno a los intereses de los Estados nacionales: conflictos territoriales, étnicos, etc., que abarcan desde finales del siglo XVIII hasta la Segunda Guerra Mundial. La segunda, denominada como de las ideologías, mantiene la preocupación por el desarrollo, la preservación y/o promoción de las macroideologías —capitalismo-socialismo— para la comprensión del comportamiento de los países, y va desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los ochenta o noventa. La tercera, corresponde a la globalización, en la que se pone de manifiesto el interés por el desarrollo y control de la economía y la tecnología, así como por los insumos básicos para su funcionamiento: materias primas, energéticos, etcétera.

Es evidente que nos encontramos ante una modificación esencial que pone en tela de juicio la concepción tradicional del Estado-Nación; sin embargo, esta percepción de lo que sucede lleva a reflexionar que no estamos ante una crisis, sino ante una evolución para adaptarnos a las nuevas circunstancias que impone la globalización.

1.3.1. Un acercamiento conceptual al Estado Nación

Las palabras *nación* y *estado* son muchas veces utilizadas como verdaderos sinónimos, cuando en realidad su significado es distinto y se refieren a diferentes

⁶² Zidane Zeraoui; “Los nacionalismos y la crisis del Estado nación”, en Zidane Zeraoui et al *Política internacional contemporánea*, Trillas- ITESM, México, 2000 pp.257-283.

procesos evolutivos de los grupos sociales organizados. Es por ello que antes de entrar en la crisis del Estado-Nación, conviene establecer con precisión cuáles son las diferencias entre estos tres conceptos, para saber por qué hasta ahora era tan importante en las relaciones internacionales y en la política mundial en su conjunto.

1.3.1.1. Los conceptos de Nación y Estado

Aunque no es fácil definir lo que es una Nación⁶³ porque en ello se involucran aspectos que no son fácilmente identificables hasta que están presentes – conciencia política. Aceptación de la ciudadanía, grado de autonomía, etc-, sí se puede hacer una aproximación general. La definición que proporciona la Real Academia Española, permite esto aunque de una manera confusa:

*“Conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común”.*⁶⁴

Por el contrario, otras definiciones tienden a subrayar las diferencias desde una perspectiva más difícil de percibir, pero a la vez más profunda. Es así como se encuentran formas distintas de exponer el concepto, las cuales tienden a subrayar aspectos un tanto diferentes a los que contiene el de Pueblo:

*“Cuando [una] comunidad habla una misma lengua y comparte las mismas creencias religiosas, reconoce un pasado común y aspira a un futuro también común, con beneficios y progreso para todos, se identifica con el territorio que ocupa y aprende a quererlo y defenderlo, nos encontramos con una nación.”*⁶⁵

“El término “nación” [...] hace referencia a un ente cultural o social, [...] a un grupo de personas que tienen y comparten una experiencia histórica (generalmente enraizada en una

⁶³ Un estudio sobre el concepto de Nación puede verse en la obra de E. J. Hobsbawm, *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, Ed. Crítica, Barcelona, España, 1992.

⁶⁴ Diccionario de la Lengua Española, *Real Academia Española*, edición electrónica disponible en: <<http://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios>>. Consultada el 5 de agosto de 2015.

⁶⁵ Gerhard Leibholz, “Pueblo, Nación y Estado en el siglo xx”. *Revista de estudios políticos*, 1958, núm. 100, pp. 21-48.

lengua común, en una raza común y en otras características culturales) y un mismo destino”.⁶⁶

El punto de coincidencia es la identificación que tiene el grupo humano no sólo entre sí, sino hacia afuera, ante los demás. Es por ello que podemos decir que la nación sería un pueblo con conciencia política; un conjunto de personas que vive en un mismo territorio, que toman conciencia de sí mismos y de sus diferencias, con una cultura, tradiciones y costumbres que se van gestando como consecuencia de una experiencia histórica común. Se trata por lo tanto de un concepto político pero también sociológico.

Definir el Estado es menos complejo por tratarse de la evolución lógica del desarrollo de una nación por que se refiere al momento en que las naciones se organizan y tienden a darse un gobierno y establecer de leyes propias para su comunidad

Se trata por lo tanto de un concepto político jurídico más que sociológico, que se relaciona con la capacidad de tener un gobierno propio, dotarse de leyes y normas que regulen su propia convivencia diaria; de soberanía. Una nación con el poder de tomar sus propias decisiones frente a los demás, como lo subrayan Frederic Pearson y Martín Rochester:

“Estado’ se refiere a una entidad político legal, se quiere significar una entidad con gobierno soberano que ejerce autoridad suprema sobre una población relativamente fija que reside dentro de unas fronteras territoriales y que no reconoce autoridad superior fuera de ellas”.⁶⁷

No obstante lo anterior, me atrevería a añadir un elemento adicional a la definición de Estado que, en ocasiones, se llega a omitir. Me refiero al reconocimiento internacional. Este elemento es lo que permite a la nación convertirse en Estado dentro de la comunidad mundial y le confiere el estatus diferenciado que está buscando. Sin ello, no se podría entender por qué algunas

⁶⁶ Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester, Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI, McGraw-Hill, Bogotá, Colombia, 2000, p. 40.

⁶⁷ Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester *Op. Cit.*

naciones o nacionalidades, como Canadá o Kurdistán, entre otras, no se han convertido en Estados.

1.3.1.2. Los Estados-nacionales

Si las naciones tienden a convertirse en Estados como una consecuencia evolutiva natural, se entiende que la situación ideal sean los Estados-Nación; que todos los grupos humanos vayan paulatinamente transformándose por medio de procesos históricos vividos en común y tomando conciencia de sí mismos y de sus diferencias frente a los demás para, posteriormente, tratar de autogobernarse, dotándose de leyes, normas y tomando sus propias decisiones de forma independiente.

Debido a los diferentes niveles de evolución de los pueblos, esta situación ideal no siempre se encuentra en la sociedad internacional. Por una parte, se encuentran Estados en cuyo territorio existen diferentes pueblos que no han llegado a transformarse en naciones, a lo que normalmente denominados Estados multiétnicos. También países en los cuales varios de sus grupos humanos han fortalecido su sentimiento de pertenencia interna y tomado conciencia de sus diferencias, con lo que se pueden considerar como Estados plurinacionales, porque integran a varias nacionalidades. España, Gran Bretaña y, en su momento la URSS o la República Federal de Yugoslavia, son un buen ejemplo de ello.

El Estado-Nación, más que una realidad total aplicable a toda la sociedad internacional, es una especie de “deber ser”, una aspiración o referente para muchos de los pueblos que van adquiriendo su “mayoría de edad” —reconocida o no internacionalmente—. No obstante, siempre se utiliza para encuadrar y conceptualizar la forma en que se organiza la sociedad mundial.

1.3.2. Surgimiento del Estado Nación

El surgimiento del Estado-Nación no es claro. Para algunos sus orígenes se ubican hace más de 400 años, ligados al surgimiento del Estado moderno, a

finales del siglo xv y principios del xvi, según se considere a la Italia de Maquiavelo o a la España de los Reyes Católicos como los padres del mismo, o a la expansión de la Reforma religiosa. Para otros, su aparición sería muy posterior, en torno al año 1780,⁶⁸ o incluso a mediados del siglo xix con la Revolución Industrial. Empero, independientemente de la fecha de su surgimiento, lo interesante es que, como en cualquier otro caso, el origen del concepto y su asimilación posterior se dan con base en toda una serie de cambios registrados a lo largo de varios siglos, y se registraron en la sociedad internacional.

En una primera instancia, hay que tener en cuenta la transformación que supone para el mundo occidental **la Reforma religiosa** de Lutero, a principios del siglo xvi. La Reforma protestante significa el inicio de un cambio estructural que no sólo dividió a Europa en dos modelos religiosos, sino también productivos y culturales, que marcan diferencias tanto en el ritmo como en el crecimiento de los países europeos, así como en lo que se puede denominar como el acceso a la cultura y la forma de concebir la economía en esos mismos países.⁶⁹

A lo anterior, se suma la aparición de las instituciones que propician el surgimiento del **Estado Moderno**, que diferencia a las instituciones de las personas que ocupan el poder y asume un conjunto mayor de funciones en beneficio de la colectividad.

La Ilustración y la Revolución francesa, por su parte, aportan una serie de ideas y conceptos que repercuten en la transformación de las sociedades europeas acerca de la nación como una colectividad que: 1) reúne a todos los que comparten el mismo pasado y una visión común de su futuro; 2) se rige por las mismas leyes y el mismo gobierno; 3) es soberana y única detentora de

⁶⁸ E.J. Hobsbawm, *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, Ed. Crítica, Barcelona, España, 1992.

⁶⁹ Un estudio detallado de los efectos de la reforma religiosa en la transformación política europea puede verse en Emmanuel Todd, *La invención de Europa*, Tusquets Editores, Barcelona, España, 1995, pp. 97-196.

legitimidad política; y 4) la ley debe ser la expresión de la voluntad general y no puede existir gobierno legítimo fuera de las leyes.

Con todo ello se conformó el concepto de nación, entendido “como la colectividad forjada en la vivencia en un mismo territorio mediante una historia en común y determinada a compartir un futuro igualmente común, la cual es soberana y constituye la única fuente de legitimidad política”.⁷⁰

Sin embargo, el Estado-Nación no sólo fue el fruto del movimiento de las ideas y la concientización de los pueblos —desde la Reforma hasta la Revolución francesa, pasando por la Ilustración—, sino también el resultado de las luchas por el poder y de las confrontaciones sociales —desde la alta Edad Media hasta nuestros días—, de las cuales el propio Estado fue tanto sujeto como objeto. En este sentido, la Revolución francesa constituye una etapa clave pues marca el acceso al poder de las burguesías nacionales y la reestructuración del Estado en función de los objetivos de ella y de sus intereses. Al concluir el siglo XIX casi todas las burguesías nacionales controlaban el aparato del Estado y lo reorganizaron con el fin de que respondiera a sus aspiraciones y su proyecto económico.

La Revolución Industrial hace una nueva aportación al proceso de surgimiento del Estado-Nación a través de la generación del contexto técnico-económico, así como de la transformación de la geografía socioproductiva de los países. No se trata de producir e intercambiar mercancías, basándose en procesos artesanales o semi industriales, sino a gran escala, a partir de tecnologías que requieren acumulación de capital, la explotación de nuevas fuentes de energía y la movilización de mano de obra abundante. De esta forma se va forjando una sociedad en la que por una parte se articulan los intereses económicos y productivos a los nacionales y se reconfigura su estructura socioproductiva; la población se urbaniza y abandona el sector primario de la

⁷⁰ Ariel François, “El Crepúsculo del Estado-Nación: Una interpretación histórica en el contexto de la globalización”, disponible en: <<http://www.unesco.org/most/francais.htm>>. Consultado el 5 de noviembre de 2014.

economía para concentrarse en el trabajo industrial, marcando así interesantes diferencias entre países;⁷¹ todo ello da origen al Estado-Nación actual, basado en una concepción Étnico-lingüística-territorial, donde los grupos humanos, pertenecientes a una misma etnia, que comparten una lengua, deben estar integrados en un mismo espacio geográfico y gestionado por ellos.

La Revolución rusa desempeñó un papel importante al obligar a los países a adoptar políticas más intervencionistas y su conversión en entidades mediadoras y garantes del bienestar de la población. Es decir, en Estados interventores y/o Estados de bienestar, como elemento central de su misión social y económica.

Todo lo anterior fue haciendo posible lo que hoy conocemos como Estado Nacional, que se diferencia de las formas de Estado anterior por tener las siguientes características: 1) Una preocupación por la cuestión étnico-lingüística-territorial que es el eje principal de su existencia; 2) la promoción y defensa de la soberanía y 3) la búsqueda del bienestar de la población y la intervención, para ello, en todas las actividades de la vida de los ciudadanos. A continuación se presenta una tipología de los estados de acuerdo con la etapa histórica.

Cuadro 1
Tipología de Estados

ÉPOCA ANTIGUA	Estado Primitivo Estado Teocrático y/o Imperial Estado – Ciudad
ÉPOCA FEUDAL	Estado Feudal
ÉPOCA MODERNA	Estado – Nación. Forma predominante de sociedad estatal en la época actual y que según los defensores de la globalización capitalista está en vía de desaparición.
ÉPOCA CONTEMPORÁNEA	Estado – Continente o Regional como forma de sociedad estatal del presente y del futuro inmediato.

Fuente: Ulrich Beck, *Poder y contrapoder en la etapa de la globalización*, Paidós, Buenos Aires, 2004.

⁷¹ Emmanuel Todd *Op. Cit.*, pp. 153-161.

1.3.3. ¿Crisis o evolución del Estado Nación?

Ariel Francais, en el trabajo titulado *El Crepúsculo del Estado-Nación: Una interpretación histórica en el contexto de la globalización* afirma que el Estado-Nación está en crisis debido a diversos factores que inciden en él.

“La crisis del Estado-nación, a la cual asistimos hoy, es un fenómeno relativamente reciente cuya aceleración aumenta a medida que las condiciones que la provocaron se agudizan. En la raíz de este fenómeno se hallan las perturbaciones que afectaron al mundo a partir de los años setenta y las relaciones de fuerzas que fueron conformándose en las esferas del poder y de la ideología. El primer factor de crisis fue el choque petrolero de principios de los setenta que, en la realidad, ocultó un conjunto de transformaciones aún más profundas de la economía mundial. Estas transformaciones desencadenaron un proceso de paralización del Estado de Bienestar en el mundo occidental mientras que la internacionalización del capital comenzaba a afectar en su raíz el asentamiento histórico del Estado-nación. El segundo factor de crisis fue el desplome del llamado campo socialista, en sus dimensiones política, económica y militar, la cual resultó de la incapacidad de sus dirigentes para instrumentar respuestas a las crecientes contradicciones de las respectivas economías. Estas perturbaciones fueron socavando las funciones que el Estado Tutelar había logrado asumir en aquellas sociedades mientras que se desagregaban las superestructuras plurinacionales impuestas por el poder soviético. El tercer factor de crisis fue la inmensa ofensiva ideológica contra el Estado que desencadenaron los medios políticos, académicos y de prensa más apegados al capitalismo avanzado. Esta ofensiva, que impugna el papel del Estado en todas sus dimensiones, socava los fundamentos políticos, sociales y culturales del Estado-nación”.⁷²

Las consecuencias, como afirma, son múltiples y afectan directamente su papel de promotor y garante del bienestar.

“En primer lugar, su capacidad para planificar y promover el desarrollo es afectada por la imprevisibilidad del entorno económico. Las políticas económicas y sociales se reducen a procesos de ajuste y gestión a muy corto plazo, condicionados por la búsqueda de equilibrios financieros y contables.

En segundo lugar, el Estado también ha perdido su función de promotor del crecimiento y el empleo, pues ya no

⁷² Ariel Françaïs, Idem.

puede regular la demanda y la inversión. La imposibilidad de aplicar esquemas keynesianos, tanto a causa del agotamiento del modelo de consumo, como por la tendencia creciente de las empresas a privilegiar las inversiones en tecnología y capital, ahorrando mano de obra, impide cualquier tentativa de regulación de la actividad económica y por restablecer el pleno empleo.

En tercer lugar, el Estado ha perdido también sus funciones de redistribución de los ingresos y moderador de las tensiones sociales, por estar obligado a recortar los gastos públicos y dismantelar los sistemas sociales. Los desequilibrios económicos y financieros surgidos en los años setenta y la acentuación del contexto deflacionario en que se ha movido la economía mundial a finales del siglo XX, pesan cada día más sobre la capacidad tributaria de los Estados, lo que resulta en un círculo vicioso de la deuda, del saneamiento financiero y de los recortes sociales. Como consecuencia de este triple proceso, se puede afirmar que el Estado de Bienestar ha entrado en estado de crisis, al no poder más asumir sus funciones de promotor del desarrollo, regulador de la actividad económica y mediador de las tensiones sociales, al mismo tiempo que el Estado-nación se vuelve obsoleto al no servir más de soporte para la expansión de un capital en fase de internacionalización acelerada ni de marco institucional para la elaboración de los compromisos sociopolíticos. La crisis del Estado de Bienestar y la crisis del Estado-nación son así dos caras de un mismo proceso, donde el Estado no puede más, asumir sus funciones socioeconómicas mientras que se encuentra marginalizado en el contexto de la mundialización del capital".⁷³

Si bien se puede coincidir con buena parte de esas ideas, tal vez habría que agregar otros elementos, sin los cuales sería difícil entender que más que frente a una crisis estamos ante la evolución del Estado-Nación: 1) un incremento de la importancia de los aspectos económicos, en detrimento de la política; 2) una internacionalización creciente de la economía; y 3) el surgimiento de nuevos actores, más que grupos de presión al interior de los Estados. Ello en razón de que Ariel François se centra en la pérdida de las capacidades del Estado, más que en las razones por las cuales las pierde. Y es que en la etapa de la globalización no sólo la economía se internacionaliza sino todas las facetas de la vida de los Estados; los antiguos grupos de presión se convierten en verdaderos actores al interior de los países, con una participación activa en los gobiernos, trasladando su manera de actuar y sus intereses a las

⁷³ Ariel François, Idem.

administraciones gubernamentales, lo que repercute también en procesos cada vez más notorios de descentralización de las políticas, las decisiones y, como consecuencia de ello, el surgimiento de una serie de movimientos centrífugos en los gobiernos no nacionales tanto a nivel general⁷⁴ como en sus comportamientos específicos; un ejemplo de ello son las distintas oficinas de relaciones internacionales creadas en los gobiernos estatales e incluso municipales.⁷⁵

Asimismo, el Estado nacional pierde los elementos que lo habían caracterizado en toda la etapa anterior. Por una parte, tiende a abandonar su posición étnico-lingüística-territorial en virtud de que la migración y los trasvases continuos de población conllevan una mezcla étnica que, difícilmente, permite sustentar posiciones de orden racial como ejes de la diferenciación nacional; por otra, la internacionalización de los procesos productivos, educativos y culturales, en general, hace que la separación lingüística vaya desapareciendo, e incluso determinados idiomas se asumen como básicos y comunes para las actividades internacionales, con códigos de comunicación similares para todos los países, lo cual diluye esa característica de los Estados-Nación; y finalmente, el territorio, a pesar de seguir existiendo y constituyendo la forma de delimitación y el marco en el que se desarrollan las actividades de los ciudadanos de un Estado, tiende también a difuminarse a través de la desaparición de las fronteras tradicionales —como sucede en la Unión Europea— y los propios medios de comunicación⁷⁶

⁷⁴ Ejemplos interesantes en este sentido pueden encontrarse en las disputas regionales-nacionales entre los gobiernos autonómicos españoles, e incluso en México con la conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores, que reúne a los jefes de los ejecutivos estatales del país en un verdadero contrapeso político al poder ejecutivo federal.

⁷⁵ Entre los estudios que pueden consultarse a este respecto se encuentran el de Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, España, 2000. O con relación a trabajos más específicos sobre las relaciones internacionales de los Estados en México puede consultarse a Rafael Velázquez Flores, “La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas”, en prensa, Universidad del Mar, Huatulco, Oaxaca, 2005. Y sobre las relaciones externas municipales puede verse Manuel Martínez Justo “La paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales: el caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, Estado de México, México”, disponible en: <http://www.comercioexterior.ub.es/tesina/tesinas_03-04.htm>. 5 de agosto de 2015.

⁷⁶ Un trabajo relacionado con este tema puede verse en:

que acercan a las entidades nacionales, sus ciudadanos, sus culturas, etc. Y es que como señala el propio Ariel François:

“[...] no se concebía ni se instrumentaba el poder, político o económico, fuera de un espacio territorial. El territorio constituía la base a partir de la cual tanto los Estados como las empresas asentaban y articulaban sus fuerzas. Y las relaciones internacionales trataban exclusivamente de las relaciones entre Estados, sea bilateral o multilateralmente, inclusive en sus dimensiones económicas.

Con la mundialización del capital, la transnacionalización de las grandes empresas, los progresos en el transporte y las innovaciones en el campo de la informática y las comunicaciones, se está constituyendo en la actualidad un espacio económico único, donde las fronteras físicas y administrativas tienden a disolverse. El proceso de transnacionalización de las grandes empresas, que se inició después de la Segunda Guerra Mundial con la expansión del capital norteamericano y se aceleró, a partir de los setenta, con el desarrollo de las inversiones extranjeras directas, europeas y japonesas, está teniendo como consecuencia la constitución de un espacio único de competencia donde un número cada vez más reducido de grupos gigantescos tratarán de dominar los mercados y, a través de ellos, afirmar su poder económico y social”.⁷⁷

El otro elemento central del Estado nacional, la soberanía, también sufre cambios. Como afirman Becerra Povedano y Tellez, aunque algunos afirman que la soberanía no ha cambiado, otros consideran que este concepto ya no existe debido a la existencia de entes supranacionales ante los que los Estados aceptan ceder esta capacidad de toma de decisiones en pro de la Unión y porque los problemas han dejado de ser exclusivos de un Estado al rebasar los límites y las atribuciones de estos como es el caso de crimen organizado, el medioambiente, los derechos humanos, etc.⁷⁸ Se estaría en este sentido “[...] en lugar de que el Estado-Nación [sea] el único detentador de la soberanía ésta

<<http://tecnologias.gio.etsit.upm.es/sistemas-informacion/sociedad-de-la-informacion-73.asp>>. O también en: <http://www.ourmedianet.org/papers/om2003/Kim_OM3.espan.rtf>. 16 de noviembre de 2014.

⁷⁷ Ariel François Idem.

⁷⁸ Manuel Becerra Ramirez; Adriana Povedano Amezola y Evelyn Tellez Carbajal; La Soberanía en la Era de la Globalización. en Manuel Becerra y Klaus T. Müller (Coords) *Soberanía y juridificación de las relaciones internacionales*, UNAM, México, 2010. pp. 55-83.

tiende a dividirse entre los actores que intervienen en el Estado, tanto internos como externos.”⁷⁹

A la misma conclusión llega Roxana de Jesús Ávalos Vázquez al afirmar que “Las atribuciones estatales cuya esencia deriva del concepto de soberanía se han modificado en la globalización. [...] Al cual Estado-Nación se le ha obligado a compartir sus facultades con las organizaciones internacionales, las ONG, y la comunidad financiera, entre otras, en materias como la política, la social y la de seguridad, esencia de su poder soberano. De la misma forma, hay académicos que opinan sobre la necesidad de redistribuir la autoridad entre el Estado y los actores supranacionales, así como los actores no estatales, creando un sistema global de poder compartido y balance de poder en lugar de las obligaciones internacionales generadas por los tratados y asumidas voluntariamente por los Estados; [debido a que] la intrusión en la vida nacional de nuevos actores, internos e internacionales, en las actividades económicas de la nación, ha dado una nueva dimensión al gobierno. Instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio han tenido su propio impacto sobre la soberanía”.⁸⁰

Adicionalmente a todo lo anterior, el Estado sufre otra transformación radical en torno a su papel frente a la sociedad. Es lo que algunos autores califican como “el desplome del Estado Tutelar”,⁸¹ y otros como “el abandono paulatino del Estado de Bienestar”.

La crisis del sistema socialista y el triunfo de las ideas neoliberales en el mundo occidental, constituyen la base de la homogeneización del modelo de desarrollo económico a seguir, así como el inicio de un proceso de internacionalización y mundialización económica que implica el retiro del Estado

⁷⁹ Véase a este respecto, David Held *et al.*, *Transformaciones globales: Política, Economía y Cultura*, Oxford University Press, 2002.

⁸⁰ Roxana de Jesús Ávalos Vázquez, “Globalización y Soberanía. ¿Desaparición del Estado Nación?”, en García Flores, Eugenio (Coordinador) *Globalización y Derecho Internacional en la primera década del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013, pp. 67-88.

⁸¹ Ariel François, *Idem.*

intervencionista y la implantación de políticas de desregulación, desreglamentación, privatización, reducción del gasto público, incluyendo los llamados programas de ajuste estructural, cuyo propósito es restablecer la solvencia externa de los países y desmantelar las políticas y los instrumentos de intervención del Estado en los procesos económicos, dejándolos a la libre oferta y demanda. El papel paternalista frente a sus ciudadanos y la preocupación por el mejoramiento de sus niveles de vida, que había prevalecido durante toda la segunda posguerra, es abandonado con la pérdida de los beneficios sustanciales para la población, que mitigaban, de alguna forma, la brusca redistribución de la riqueza.

El abandono de algunos de los objetivos, funciones y condiciones de bienestar que caracteriza a los Estados nacionales, no se da de forma similar a nivel específico ni general.

A nivel general, la globalización tiene efectos diferentes de acuerdo con la situación de los países. Tomando la clasificación de Robert Cooper es posible distinguir tres tipos de Estados:

“1) los Estados 'premodernos', que no han accedido a una vida de Estado-Nación dotado de fronteras fijas, de un gobierno dotado a su vez del monopolio de la violencia legítima y capaz de desplegar una verdadera política exterior. Se ubica en esta categoría a Somalia y a Afganistán; 2) los Estados 'modernos' (China, Pakistán, Brasil, etc.) muy unidos a sus intereses nacionales, para los cuales la idea de soberanía y de fronteras desempeña un papel importante; 3) los Estados 'posmodernos', es decir las democracias de tipo occidental que han rechazado el uso de la fuerza para zanjar sus diferencias y cuya seguridad descansa en gran parte en

la transparencia de su política exterior y en la interdependencia de su economía”.⁸²

Los Estados “premodernos” son los más desprotegidos. Tienen problemas internos que los privan o limitan de autoridad para actuar de manera eficaz, por eso, a veces, el fenómeno les resulta incluso amenazante. Los Estados “posmodernos” son los que más han aprovechado y se han reforzado con este proceso de internacionalización porque cuentan con una economía abierta, eficaz, competitiva, y con una infraestructura política, administrativa y legal suficiente para negociar, incorporar a los distintos actores nacionales a la toma de decisiones y, si es necesario, imponerse en el mercado global.

En todo este contexto complejo de un mundo en transformación constante por el efecto de la globalización, con países tan disímolos y donde los elementos característicos tradicionales de los Estados nacionales —el territorio, la lengua, la soberanía e incluso su preocupación por el desarrollo de sus sociedades— han variado de forma estructural, se han transformado, cabe preguntarse si nos encontramos ante una crisis o una evolución del Estado-Nación.

Algunos sostienen que más que una crisis que implique su desaparición, lo que se da es un debilitamiento de los Estados nacionales frente a los intereses y la importancia que adquieren otros actores internacionales, como son las empresas transnacionales.

“Sería [...] prematuro anunciar el fin del Estado-Nación y su sustitución por un Estado al servicio de las transnacionales, debido a que un número aún significativo de Estados con fuerte identidad nacional intentarán probablemente preservar su espacio de actuación y decisión, manteniendo o adaptando sus mecanismos de control y regulación.

⁸² Robert Cooper, “The Post Modern State and the World Order”, Demos, Londres, Inglaterra, 2000. Citado por Samy Cohen *et al.*, *Los Estados ante los “nuevos actores”*, Ministerio Francés de Asuntos Extranjeros, París, Francia, 2005, pp. 1-14. Puede encontrarse también en: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0204-Cohen-espAVB-2-2.pdf>>. Consultado el 19 de mayo de 2015.

No obstante, el escenario más probable es el del debilitamiento de muchos Estados, obligados a conceder ventajas fiscales, laborales y de otra índole cada vez mayores a los grupos transnacionales, y el de una convergencia creciente entre los intereses de dichos grupos y los de las capas dirigentes de sus Estados matrices, lo cual constituye un reflejo, a su vez, de las prevalecientes relaciones de dominación del mundo industrializado sobre el mundo subdesarrollado. Por lo tanto, el escenario más probable es el alineamiento creciente de los aparatos estatales de los países industrializados con los objetivos y ambiciones de los grupos transnacionales —como ya se puede observar en el caso de Estados Unidos, Japón y Europa occidental— así como una subordinación cada vez más acentuada de los países subdesarrollados a los intereses de dichos grupos”.⁸³

Otros afirman que éste seguirá porque es algo “irreversible”.

“Contrariamente a las predicciones de ciertos expertos, la preeminencia de los Estados sobre el escenario internacional no se cuestiona. Se han creado nuevas relaciones de fuerza, marcadas con el sello de la paradoja y de la complejidad, que resultan repelentes al esquema de los “dos mundos”. Ningún Estado —según pretenden los transnacionalistas— es capaz de solventar, por sí mismo, los problemas del medio ambiente, de las epidemias o de la criminalidad internacional. Es cierto, pero esto siempre ha sido así en cuanto a este tipo de problemas llamados “globales”. Aunque no por ello el Estado-nación como forma de organización política está destinado a desaparecer. El Estado es irreversible [...]. En efecto, ya no hay forma de dar marcha atrás”.⁸⁴

En cualquier caso, ya sea evolución o crisis, la realidad es que estamos asistiendo a una evolución, o transformación del Estado para ajustarse a las nuevas circunstancias. Estamos ante un camino sin retorno donde debemos irnos acostumbrando a observar a los Estados-Nación bajo una nueva óptica en la que las identidades tienen, cada vez más, como referente a la cultura que a las características étnicas o las ideologías.

El Estado-Nación, como dice Josep F. María i Serrano, tiene que enfrentarse a elegir entre dos orientaciones que lo condicionan en su evolución y se presentan como su destino:

⁸³ Ariel Francais, *Ariel, Op. Cit.*

⁸⁴ Samy Cohen *et al.*, *Op. Cit.*

"En relación con los Estados - Nación, la globalización ha originado, además un movimiento en dos direcciones: la regionalización y la revalorización de las unidades políticas supraestatales. Efectivamente: por un lado nos hemos dado cuenta de que determinados problemas (medioambientales, de mercado, de derechos humanos, de delincuencia organizada, etc.) se escapan de la dimensión del Estado Nación, lo que lleva a los Estados a asociarse a nivel regional (Unión Europea, NAFTA, OUA, MERCOSUR, etc.), pero por otro lado, la necesidad de identidad, de relaciones cercanas y de proximidad de los gobiernos respecto de los problemas ciudadanos intenta satisfacer a nivel subestatal (la España de las autonomías, la Europa de las regiones y de los Municipios, la implosión del antiguo Imperio soviético). Esta configuración es lo que Manuel Castells denomina El Estado Red.

Es decir, [...] como parte de la crisis que está viviendo producto del decaimiento del Estado de Bienestar keynesiano, el Estado-Nación está evolucionando hacia formas más flexibles de organización -Estado-Red- que establecen alianzas variables entre diversos niveles de poder, hacia abajo: los niveles regionales y locales; hacia arriba, los niveles supraestatales y hacia fuera, la presencia de ONGs. que se vinculan más allá de estos niveles. Pero esta flexibilización del Estado, pone en peligro las conquistas del Estado de Bienestar".⁸⁵.

A nivel externo, la tendencia inevitable es hacia lo que se puede denominar como Estado regional o supranacional. La forma, el dinamismo o la resistencia, en este sentido, dependerá entre otros factores de: 1) la posición prevaleciente en el país más influyente en la zona, región, continente o bloque en el que se inscribe —Europa, América del Norte, Central o del Sur; Unión Europea, Cuenca del Pacífico, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre otros—; 2) las condiciones históricas, políticas y sociales que en ellos prevalecen —nacionalismos etnocéntricos, ideológicos, religiosos, etc.—; e incluso, 3) la dependencia externa que esos regímenes reconocen como esenciales para su supervivencia o desarrollo —aislados, neoliberales u otros—.

A nivel interno, los Estados también sufren una evolución tendencial. Por una parte registran la aparición de nuevos actores —Empresas, Organizaciones

⁸⁵ Víctor Manuel Durán, "Estado social de derecho, democracia y participación", Ponencia presentada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos *Estado Social de Derecho, Democracia y Participación, Valle de Bravo, México*. 2001. pp. 22-25. Puede consultarse en: <<http://utal.org/movimiento/11a.htm>>. Consultado el 3 de marzo de 2015.

de la sociedad civil y no gubernamentales, sindicatos, iglesias, etc.— que reclaman una mayor participación en la definición y el planteamiento operativo del proyecto nacional, así como en las decisiones que adopte el gobierno y el Estado en su conjunto; por otro, el reclamo y la reivindicación continua de las entidades subnacionales por participar de manera más activa en la toma de decisiones nacionales, regionales y locales, lo que conlleva el surgimiento de tendencias centrífugas frente a los gobiernos centrales o bien la constitución de grupos de presión organizados para establecer equilibrios de poder, como en el caso del surgimiento de organizaciones de los ejecutivos y los gobiernos subnacionales. Se trata de nuevos procesos internos surgidos de las nuevas circunstancias que implican, a su vez, otros diálogos y formas de interpretación en el contexto de transformación que experimentan los Estados nacionales.

1.4. *Los nuevos actores internacionales y las nuevas formas de vinculación de los gobiernos no centrales*

La conversión de los grupos de presión en actores y su preocupación por establecer equilibrios de poder, ser tomados en cuenta en la toma de decisiones y en la búsqueda de alternativas a las diversas situaciones que se les presentan, los lleva a integrarse pero también a generar instrumentos de intercambio y vinculación a nivel internacional.

1.4.1. Los nuevos actores internacionales

Celestino del Arenal define las relaciones internacionales como “el conjunto de relaciones sociales que configura la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, religiosas, culturales, sociales [...] tanto las que se producen entre los estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional, y entre éstos y los estados”.⁸⁶ Esta forma moderna de entender las interacciones que se dan en el mundo no es casual, pues nos da una idea de que se trata de actividades amplias, que van más allá del aspecto meramente político, no monopolizadas o centradas

⁸⁶ Citado por Esther Barbé, “Relaciones internacionales”, Ed. Técnos, Madrid, 2003, p. 135.

exclusivamente en los Estados. Pero, ¿cómo llegamos a esta concepción más compleja de las relaciones internacionales en donde participan otros actores con múltiples visiones e intereses?

Hasta la década de los ochenta prevalece la idea de que los únicos actores de las relaciones internacionales son los Estados y los organismos internacionales. No podía ser de otra forma. El mundo estaba conformado y motivado por los Estados nacionales que veían en él no solamente un ámbito de acción natural, sino también una oportunidad de defensa y expansión de sus intereses.

Las actividades internacionales se circunscriben o tienen como elemento central a los países y su representación política y administrativa, que son los gobiernos; de tal suerte que las vinculaciones de orden económico, político, social, cultural, etc., entre ellos, responde casi en su totalidad a la consecución de sus intereses.

Con el surgimiento y desarrollo de la organización internacional, la sociedad internacional vio surgir a otros actores diferentes: los organismos internacionales, quienes representaban sus intereses propios, pero también los de los países miembros. Por eso, durante mucho tiempo, se identificó a los Estados y los organismos internacionales como los únicos actores internacionales.

Las formas, las estrategias, las políticas y los mecanismos para operar las relaciones internacionales, las establecen, dependen y funcionan por, para y a través de los gobiernos de los diferentes países, quienes a su vez, cuentan con una estructura orgánica administrativa —embajadas, consulados, representaciones, legaciones, entre otras— y una forma específica de instrumentarla (diplomacia), que responde siempre a los intereses generales del Estado. Los organismos internacionales se manejan de la misma forma y utilizan

las mismas estrategias, por lo que tampoco en este ámbito hay mayor diferencia en su forma de actuar.

El inicio del fin de la etapa de las ideologías, con la crisis del sistema socialista, el fortalecimiento del multipolarismo y el incremento del papel de la economía en la vida cotidiana de los países, modifica de manera sustancial la situación anterior. Los Estados, si bien continúan estando presentes, activos y con gran influencia en la sociedad internacional, ven distanciarse de ellos a una serie de entidades o grupos que, a pesar de estar inmersos en sus espacios geográficos, se comportan de manera diferente e incluso manifiestan y evidencian intereses distintos. Me refiero a las Empresas transnacionales (ET's) y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), que se convierten en las últimas décadas en instancias activas del sistema internacional, con intereses y formas de comportamiento distintos; por lo tanto, en actores reales de las relaciones internacionales.

Esther Barbé subraya que “el actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía”,⁸⁷ o, como lo define Marcel Merle, “toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de ‘desempeñar una función’ en el campo social; especialmente en la escena internacional”.⁸⁸ Con base en ello, se puede afirmar que a partir de la década de los ochenta, la sociedad internacional ve surgir y consolidar a los nuevos actores internacionales, lo que ha sido puesto de manifiesto y reconocido por un, cada vez más mayor, grupo de estudiosos de diversas áreas de las relaciones internacionales —Marcel Merle, en su libro *Sociología de las relaciones internacionales*; Modesto Seara Vázquez en *La hora decisiva*; Esther Barbé en

⁸⁷ Esther Barbé, *Relaciones internacionales*, Técnos, Madrid, 2003, p. 135.

⁸⁸ Manuel Martínez Justo, *La paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales: el caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, Estado de México*, UNAM, México, 2006, p. 37.

Relaciones internacionales, entre otros—. Hoy en día, por lo tanto, es común, al hablar de las relaciones internacionales, incluir entre sus protagonistas o elementos de análisis, no sólo a los Estados, sino también a las Empresas Transnacionales, las Organizaciones no Gubernamentales, así como a otros actores tal como lo refieren los autores referidos.

En las últimas tres décadas las empresas transnacionales han desarrollado y concentrado tal poder económico, que su ámbito de acción ha dejado de circunscribirse a los límites geográficos y administrativos que los estados de origen les ofrecían para promover y defender sus intereses, directamente y con sus propios mecanismos de operación y estrategias a nivel internacional: 1) creando oficinas de representación en el exterior, 2) ubicando fuera de sus países de origen nuevas casas matrices, 3) estableciendo alianzas estratégicas transnacionales, etc. Esto dio lugar a lo que algunos autores consideran como un nuevo tipo de vinculaciones con el exterior, de carácter meramente empresarial, la llamada “diplomacia empresarial”.⁸⁹ El poder económico empresarial es tan importante que ya desde la década de los ochenta, Seara Vázquez, en su libro *La hora decisiva*, hace notar que el producto interno bruto de una buena parte de los países es menor que los activos de algunas grandes empresas transnacionales.⁹⁰

La sociedad civil experimenta un proceso similar al de las empresas; observa en ocasiones a sus gobiernos como una limitante en la defensa de sus propios intereses y busca en el entorno internacional un espacio de expresión y expansión alternativo para su propio desarrollo.

Panayotis Soldatos, Yvo Duchacek, Michael Keating y Francisco Aldecoa, con base en las definiciones anteriormente señaladas, identifican, adicionalmente, otros nuevos actores internacionales a los que de manera

⁸⁹ Véase a este respecto Luis María Kreckler, *La diplomacia empresarial: una nueva forma de política exterior*, Ábaco, Argentina, 1997.

⁹⁰ Modesto Seara Vázquez, *La hora decisiva*, Porrúa, México, 1985, pp 168-173.

general denominan como los gobiernos subnacionales.⁹¹ Se trata de aquellos gobiernos que se encuentran en un nivel de autoridad inferior al gobierno central o nacional del que dependen. Son múltiples los nombres que reciben en los diferentes países: regiones, autonomías, provincias, estados, municipios, condados, *landers*, etc. Sin embargo, es interesante destacar que en los últimos años, como consecuencia de la evolución de los Estados nacionales, se acuñó otro término para referirse a ellos: gobiernos no centrales, que matiza la diferencia entre “lo nacional”, a fin de no herir susceptibilidades políticas y no generar una idea de inferioridad entre los diferentes órdenes de gobierno.

Otros autores llegan al extremo de mencionar a los individuos como actores también de las relaciones internacionales,⁹² lo que llama la atención por la laxitud con que se aplica el concepto, más que por ser algo generalmente aceptado y reconocido.

La coincidencia general de los autores es que, en la actualidad, hay una gran variedad de actores, aparte de los países y los organismos internacionales. La diferencia estaría simplemente en la inclusión de unos y la exclusión de otros de acuerdo con los criterios que se utilicen para ello.⁹³ El concepto es tan laxo o rígido como se quiera, dependiendo de la capacidad para: 1) llevar a cabo actividades internacionales, 2) darles continuidad, 3) ser tomadas en cuenta para la elaboración de la política exterior (de sí misma o de una entidad superior), y 4) el grado de autonomía y libertad que tenga para la toma de decisiones.⁹⁴

Con todo ello podemos establecer una tipología de actores, cuya diversidad se basa en las variables que se utilicen para su clasificación. Para los

⁹¹ Aunque existe un número importante de libros y artículos sobre este tema, una referencia básica en español puede encontrarse en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *La paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, España, 2000.

⁹² Véase a este respecto Frederic Pearson S., y Martin Rochester, J., *Relaciones internacionales: Situación global en el siglo XXI*, McGraw-Hill, Bogotá, Colombia, 2000, p. 48; o también: Esther Barbé, *Relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995, p.119

⁹³ En este sentido puede verse el trabajo de Esther Barbé, *Op. Cit.*, pp. 134 a 158.

⁹⁴ Las características son citadas por Russett, B. y Starr, H, en *World politics. The Menu for choice*, Freedman and company, Nueva York, 1989, p. 65.

Europeos, como es el caso de Marcel Merle, que tienen una visión más clásica, los actores se pueden dividir en: Estados, organismos internacionales y fuerzas transnacionales. Para los norteamericanos la división está matizada por las relaciones entre éstos y, como consecuencia de la globalización y el transnacionalismo, y serían un total de seis, como se cita a continuación tomando como referencia a Mansbach:

- “1) AGI.- Las Actores Gubernamentales Interestatales (agi) u organizaciones intergubernamentales, tales como la Organización de Estados Americanos o la UNESCO, por poner dos ejemplos.
- 2) ANGI.- Actores No Gubernamentales Interestatales, en referencia a grupos e individuos que llevan a cabo actividad internacional, sin representar a sus Estados; los ejemplos en este caso nos llevarían a hablar, entre otros, de organizaciones no gubernamentales de protección de los derechos humanos, como Amnistía Internacional, o empresas transnacionales, como IBM o Schell.
- 3) Estado.- Los Estados, en referencia a la actuación del gobierno central, terreno privilegiado del análisis realista; incluyendo aquí los cerca de 200 Estados soberanos que existen en la actualidad.
- 4) AGNC.- Actores Gubernamentales No Centrales, en referencia a la actuación de los gobiernos locales (sobre todo regionales o municipales); abriéndose así un elenco de actores cuya política es tema de debate en la actualidad, por ejemplo, en el caso de las comunidades autónomas españolas con presencia internacional.
- 5) AING.- Actores Intraestatales No Gubernamentales; es decir grupos privados del ámbito nacional (organizaciones de carácter filantrópico, Partidos políticos, sindicatos, grupos de intereses económicos, etc.) que mantienen relaciones directas con actores internacionales al margen de su gobierno; como por ejemplo el PSOE o la academia sueca que concede el premio nobel de literatura.
- 6) Individuo: personas que, merced a su prestigio personal y a título individual, ejercen una actividad destacada (defensa de la paz o de los derechos humanos, militancia antinuclear, etc.) en la escena internacional, como científicos (Bertrand Russell) o artistas (Pau Casals)”.⁹⁵

Esta clasificación, compleja, es tal vez de las más exactas en que se puede dividir a los actores internacionales. Sin embargo, hay tipologías más simples que se basan en la relación entre el ejercicio del poder y la institución y

⁹⁵ Tipología de Mansbach citado por Esther Barbé, *Op. Cit.*, pp. 137-138.

los que no participan en ello: gubernamentales y no gubernamentales, o en públicos y privados, como lo establece Roberto Russel.⁹⁶

Los de mayor interés para nosotros, en el caso de este trabajo, son los gubernamentales. Entre éstos se encuentran todos los gobiernos subnacionales o no centrales, dos conceptos con los que se denominan a estos actores y que dependen de la concepción, por una parte, del Estado-Nación o de que éste haya entrado en crisis o en evolución y, en consecuencia, no exista ese elemento nacional de referencia que los une. Un ejemplo de ello se encuentra en el Estado español, en el cual los nacionalismos están tan presentes en sus entidades regionales que al hablar de ellos no se les puede atribuir el término subnacional sin entrar en una controversia política. Otro caso distinto es el de los Departamentos o Prefecturas en Francia, donde las diferencias nacionales están superadas y la referencia general es la no centralidad de dichos gobiernos.

En México, los actores gubernamentales están caracterizados por los gobiernos estatales y municipales, pero a ello hay que añadir las agrupaciones u organizaciones de éstos, como es el caso de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), y las asociaciones y federaciones de municipios, quienes se han convertido, en las últimas dos décadas, en actores internacionales intraestatales.

Los actores internacionales intraestatales –también denominados no centrales o subnacionales- pueden llevar a cabo acciones con el exterior de manera circunstancial, coyuntural o permanente, de forma individual o colectiva. Ello se debe a que los gobiernos subnacionales no son iguales entre sí ni tienen la misma visión, capacidad y oportunidad de vincularse con el exterior.

En la actualidad, nadie discute el reconocimiento como actores internacionales de los gobiernos del orden inmediatamente inferior al de los

⁹⁶ Roberto Russel, "El Estado-Nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales", en: Rodríguez Gelfenstein, Sergio (Coord.); *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Porrúa, México, 2006, pp.17- 41.

gobiernos centrales o nacionales, como es el caso de los gobiernos estatales, regionales, autonómicos, etc.; pero no resulta igual de sencillo en el caso de los gobiernos locales —municipalidades, condados, entre otros—. La razón del cuestionamiento tiene que ver con varios elementos que hacen dudar de su capacidad para llevar a cabo actividades internacionales con un carácter más durable o permanente: 1) su grado de autonomía, dependientes presupuestal y políticamente de los gobiernos de otros órdenes superiores; 2) su limitación temporal administrativa, ya que sus periodos de gobierno son muy inferiores —tres años en la mayor parte de los casos—, 3) su falta de continuidad y de institucionalismo en las actividades que llevan a cabo, y 4) su responsabilidad y capacidad jurídica frente al exterior. No obstante, el hecho en sí es que de manera permanente o esporádica, institucionalizada o no, estas entidades de gobierno llevan a cabo actividades con el exterior y en muchos casos mantienen una presencia importante en el mismo.

No todos los gobiernos municipales están en las mismas condiciones, se comportan de igual manera, ni tienen estructuras administrativas dedicadas a la acción exterior, como sucede en los gobiernos estatales; pero la diferencia en sus posibilidades o capacidades no implica que excluirlos y mucho menos invalidarlos como actores internacionales. Aun con esto, en algunos países, en los llamados programas o acuerdos de hermanamiento, se les limita su vinculación externa o se les pone una especie de “camisa de fuerza” para regular todo lo que hacen. Sin embargo, esto último se cuestiona en los países más avanzados en la materia, como es el caso de Francia y Brasil, quienes los incorporan en la construcción y operación de sus políticas exteriores.

Sea como sea, la realidad es que hoy en día estamos ante nuevos actores que generan una interrelación más compleja y dinámica en las relaciones internacionales; dejan de ser monopolio de los gobiernos nacionales para diversificarse a otros actores, realidades y formas de manifestarse.

1.4.2. Las nuevas formas de vinculación internacional

La aparición de nuevos actores internacionales genera cambios en la sociedad internacional: una transformación en la forma en la que tradicionalmente se operan las relaciones internacionales y en la visión de las actividades y problemáticas internacionales.

Las macro-ideologías —capitalismo y socialismo— empiezan a descomponerse⁹⁷ y a ser sustituidas por micro-ideologías⁹⁸ —medioambiente, derechos humanos, religión, entre otras—, por nuevas formas de reinterpretar la realidad mundial —olas civilizatorias o divisiones culturales religiosas— y las relaciones internacionales y sus conflictos, tanto a nivel global —choque de civilizaciones⁹⁹ o alianza de civilizaciones—,¹⁰⁰ como particular —regionalismos, nacionalismos, etc.—. La economía pasa a ocupar un lugar central en la preocupación de los actores internacionales, se internacionaliza y globaliza. Los Estados tienden a ceder poder e iniciativa a otros grupos internos que asumen cada vez más una mayor participación en los mismos y reclaman mayores espacios de acción, volviéndose actores más independientes, lo que da origen a una nueva concepción regional y regionalista del espacio.¹⁰¹

Los nuevos actores hacen que surjan novedosos y complejos esquemas y formas de llevar a cabo la actividad internacional. En este sentido, la gráfica 1 representa los tres tipos de actores de orden político, económico y social, públicos y privados: Gobiernos —en sus diferentes órdenes—, empresas y organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, así como las

⁹⁷ Véase a este respecto Emmanuel Todd, *La invención de Europa*, Tusques Editores, Barcelona, España, 1995, pp. 441-487.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 487-497.

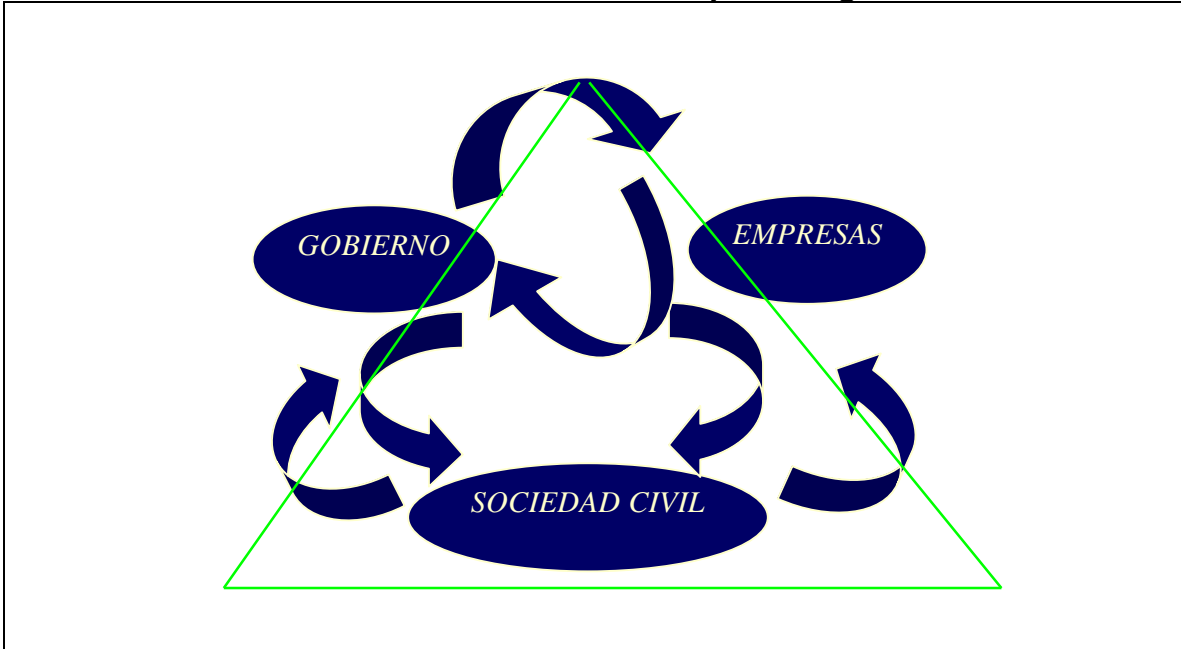
⁹⁹ Samuel Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, México, 2001.

¹⁰⁰ Propuesta hecha por el jefe de gobierno español José Luís Rodríguez Zapatero.

¹⁰¹ Mariano Ferrero, "La globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano", *Revista electrónica de estudios internacionales*, 2006, núm. 11, p. 5. Este autor diferencia un fenómeno y otro, partiendo de que la regionalización se refiere al proceso que tiene al Estado como elemento central, y a partir de éste establece los espacios que se denominan como regiones; mientras que el regionalismo sería el fenómeno contrario que surge de manera natural desde el espacio físico mismo, sin el condicionamiento del Estado.

vinculaciones complejas que desarrollan, ya que no existe una lógica de relación simple entre iguales, sino que dependiendo de los intereses éstas se dan de forma diversificada entre todos.

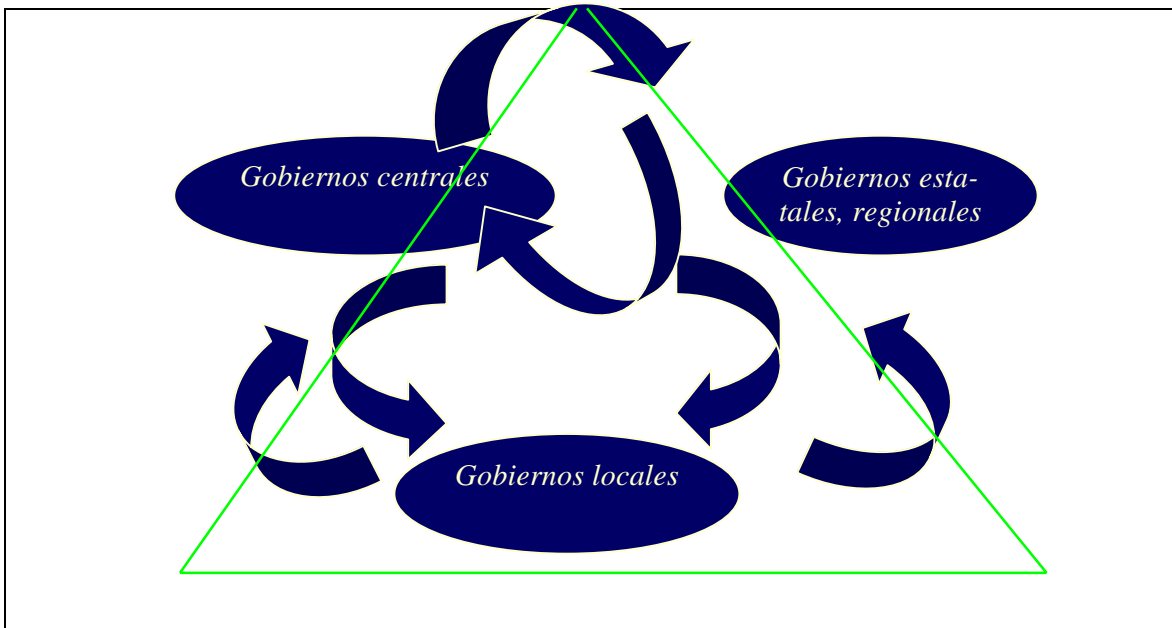
Gráfica 1
Los actores internacionales en la etapa de la globalización



Fuente: elaboración propia.

La gráfica 2, por su parte, muestra las vinculaciones internacionales entre los distintos órdenes de gobierno que, al igual que con el resto de los actores, no se da de manera lineal entre pares, sino entre todos ellos, e incluso con otros actores no gubernamentales, lo que complica aún más su seguimiento y coordinación, en razón de que la autonomía de los órdenes de gobierno, los conflictos entre ellos, la carencia de una legislación que delimite y clarifique las funciones y responsabilidades, e incluso el desconocimiento o la falta de preparación de los funcionarios de algunas de estas instancias locales, genera desfases, lagunas o simplemente carencias de información.

Gráfica 2
Los actores internacionales gubernamentales y sus vinculaciones



Fuente: elaboración propia

En muchas ocasiones, las vinculaciones externas de los nuevos actores se llevan a cabo a través de los mecanismos diplomáticos tradicionales, lo que obliga a los gobiernos nacionales a integrarlos, cada vez más, a sus instancias de coordinación y operación de su política exterior como elementos coadyuvantes de la misma y de los encargados de instrumentarla, pues como dice el ministro de asuntos exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, en el prólogo al libro de Shaun Riordan: “Es hora de que el diplomático (tradicional) recobre el contacto con la sociedad civil y deje de concebir su función como exclusivamente limitada a relacionarse con otros diplomáticos y con funcionarios gubernamentales (centrales)”.¹⁰² Sin embargo, esto no implica que la diplomacia tradicional vea a estas actividades y quien las lleva a cabo como algo extraño, de poco valor e incluso las considere una competencia desleal y causante de su propio deterioro, independientemente que, como subraya Mariano Ferrero, no

¹⁰² Miguel Ángel Moratinos, en el prólogo a la obra de Riordan, Shaun; *Adiós a la diplomacia*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 2005, p. ix.

supone, por ella misma, un declive de la diplomacia tradicional,¹⁰³ y mucho menos su sustitución, sino un complemento al que podrían y deberían ser integrados los diplomáticos nacionales.

La diferencia en las relaciones con el exterior de esos nuevos actores subnacionales, reside en los límites constitucionales y políticos, pero no de manera fundamental, porque depende además del grado de apertura y descentralización, así como de la fuerza y la capacidad política de negociación, entre otros aspectos, de los gobiernos locales en relación con el poder central.

En los países donde se mantiene un centralismo rígido las vinculaciones externas gubernamentales subnacionales, de forma autónoma, son casi inexistentes; sólo se llevan a cabo con pleno consentimiento y a través del gobierno nacional. Si el grado de descentralización y las capacidades de los órdenes locales son mayores, las relaciones internacionales de éstos son más fluidas y dinámicas, con o sin coordinación o subordinación de los poderes nacionales. Es importante mencionar que los procesos regionalistas y de descentralización se extendieron en las últimas tres décadas en muchos de los países como consecuencia de la globalización y el reclamo continuo de las administraciones locales por competir en el ámbito mundial, acceder a recursos internacionales y asumir funciones mayores. “Sin embargo —aún en estos casos— los proyectos regionalistas contaban con ciertas ventajas institucionales iniciales dado que, mientras en los sistemas unitarios la descentralización y la regionalización generan un proceso innovativo, en los sistemas federales implican una tendencia adaptativa que se sirve de las propias dinámicas estructurales, y toma inspiración en los principios básicos del federalismo”.¹⁰⁴

El desarrollo de las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales no ha sido igual en todos los países. En los Estados con mayor autonomía subnacional, conseguida a través del sistema federal —Estados Unidos de

¹⁰³ *Ibidem*, p. 7.

¹⁰⁴ Mariano Ferrero, *Op. Cit.*, p. 5.

Norteamérica— o bien de luchas nacionalistas internas —España, Gran Bretaña, y otros—, el proceso es más intenso y exitoso. Es interesante observar y señalar que en estos últimos países se tiende más a realizar esta vinculación, de forma semiindependiente y autónoma de los poderes centrales, cuando se trata de gobiernos regionales con capacidades amplias tanto económicas como políticas, pudiendo llegar incluso a establecer sus propias oficinas en el exterior, como es el caso de las distintas autonomías españolas, el gobierno de Quebec, Canadá, etc. En contraste, en los Estados con sistemas unitarios o centralizados, el avance de los gobiernos locales en su proceso de vinculación externa, es más controlado, pero es de destacar que ha sido gradual, progresivo y dinámico, siendo muy pocos los casos de los países en los que no hay participación local en el entorno internacional.

Los gobiernos no centrales, subnacionales, se vinculan con el exterior por diversas razones. Brian Hocking llega a la conclusión de que llevan a cabo su actividad internacional como consecuencia de una interacción difícil de separar entre fuerzas externas e internas¹⁰⁵ que se refleja en múltiples facetas:

“En primer lugar, pueden ser actores con un propósito determinado o iniciadores, en búsqueda de la consecución de objetivos políticos locales/regionales fuera de su marco nacional. En segundo lugar, pueden actuar como canales a través de los cuales otros actores, sobre todo las organizaciones no gubernamentales (ONG's) pueden articular sus propias intenciones —por ejemplo en lo que respecta al medioambiente— utilizando la localidad o la región como base para sus estrategias globales. En tercer lugar, pueden convertirse en objetivos de la actividad internacional, allí donde sus propias políticas y actividades, afecten a los de otros actores internacionales”.¹⁰⁶

Francisco Aldecoa, siguiendo a Michael Keating, sostiene que las motivaciones serían a nivel general de tres tipos: políticas, culturales y

¹⁰⁵ Brian Hocking, “Vigilando la ‘frontera’: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Aldecoa, Francisco y Keating, Michael (eds), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, S.A., Madrid, 2000, p. 35.

¹⁰⁶ Ídem, p. 35.

económicas.¹⁰⁷ En las primeras está el establecimiento de regímenes internacionales de integración o cooperación; en las segundas se encuentran los intercambios culturales de todo tipo para promover su cultura o acercarla a otras similares; y en las terceras, están las intenciones por promover el comercio exterior y la inversión extranjera.

La estrategia para salir al exterior y la forma de operar esta vinculación es muy variada en la forma y el fondo, por ello recibe diferentes nombres que a su vez dependen de varios factores, entre los que se encuentran: objetivos, ámbito de acción geográfico o temático, etc. Tanto es así que aún en la actualidad no hay un acuerdo total en cómo denominar a estas actividades.

Raquel Moreno Pérez, investigadora del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Guadalajara, identifica al menos 24 conceptos que se han utilizado para expresar estas vinculaciones.¹⁰⁸

Cuadro 2
LA DENOMINACIÓN DE LA ACTIVIDAD
INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

Acción exterior	Actividad exterior
Actividades de relieve internacional	Actuaciones de ámbito internacional
Diplomacia empresarial	Actividades promocionales en el exterior
Diplomacia federativa	Diplomacia constituyente
Diplomacia multilateral	Diplomacia plurinacional
Paradiplomacia	Paradiplomacia regional
Paradiplomacia global	Microdiplomacia
Paradiplomacia macroregional	Paradiplomacia microrregional
Paradiplomacia transregional	Relaciones transfederadas
Política exterior	Política internacional
Proyección exterior	Presencia Internacional
Relaciones internacionales	Relaciones exteriores

Fuente: elaboración propia.

¹⁰⁷ Francisco Aldecoa Luzarraga, "La paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones", en Rodríguez Gelfenstein, Sergio (Coordinador), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p.68.

¹⁰⁸ Raquel Moreno Pérez, "La acción exterior de los Gobiernos No Centrales", conferencia dictada en el I Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales, celebrada en la Ciudad de México el 8-9 de junio de 2006, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/2006/documentos/raquelmor_uag.pdf>. consultado el 26 de octubre de 2014.

No todos los conceptos son utilizados con idéntica frecuencia y mucho menos tienen la aceptación de los estudiosos de este tema; tampoco se refieren exactamente a la misma actividad. Algunos se consideran como formas alternativas para describirla. Tal es el caso de los conceptos “acción y actividad exterior”, “actividades y actuaciones de relieve o de ámbito internacional”, etc. Otros nos remiten a actividades distintas o llevadas a cabo por entidades diferentes,¹⁰⁹ como podrían ser los términos paradiplomacia, cooperación, diplomacia federativa, etcétera.

Aunque una buena parte de los autores optan por el uso de términos tradicionales para aplicarlos a estas nuevas formas de vinculación de los actores subnacionales: Relaciones Internacionales, Relaciones Exteriores, Política Exterior,¹¹⁰ Política Internacional, etc., otros prefieren darle una denominación más general que no comprometa los conceptos tradicionales y les permita diferenciarlos de estas nuevas actividades. Este es el caso del término “Acción Exterior”,¹¹¹ “Presencia o Proyección Internacional o Proyección Exterior”,¹¹² etc. En todos los casos, nos remiten a la actividad externa que desarrollan las diferentes unidades territoriales del tipo que sean y de la forma en que se lleven a cabo, sin ningún tipo de distinción en la temática, la unidad que la instrumenta, o la forma en que se realiza.

Otros conceptos ponen énfasis en las actividades realizadas por unidades subnacionales, de forma no vinculada con el poder central y llevada a cabo en espacios territoriales específicos, por lo que se denominan “Paradiplomacia regional, microrregional, macrorregional o transregional, etc.”, o “Relaciones

¹⁰⁹ Un análisis de los diferentes conceptos que se utilizan para denominar estas actividades se puede ver en Manuel Martínez Justo, *La paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales: el caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, Estado de México, México*, tesina de maestría en Comercio y Finanzas Internacionales, disponible en: <<http://www.comercioexteriorub.com/>>. 2004, pp. 46-52.

¹¹⁰ Jorge Schiavon, “La política externa de las entidades federativas: un estudio comparativo con seis federaciones”, *Integración & comercio*, 2004, núm. 21, pp. 109-138.

¹¹¹ Véase a este respecto el trabajo de Raquel Moreno Pérez, *Op. Cit.*, p. 1.

¹¹² Jorge Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, colección de Política Internacional, México, 2006.

transfederadas” cuando se realiza entre entidades de un sistema político caracterizado por ser parte de un régimen federal. Esto se debe a que los conceptos se van ajustando a la unidad territorial o administrativa desde la que se realizan —unidades del mismo orden jerárquico o geográfico; espacios territoriales más o menos amplios, etc.—, o bien a la forma en que se llevan a cabo: transfederadas, transregionales, entre otras.

Unos más se construyen tomando en cuenta las características, internas y externas, relativas a la forma en que se lleva a cabo la actividad, aunque esta diferenciación no siempre sea clara para los autores que la utilizan: “Paradiplomacia” o “Diplomacia Federativa”.

Paradiplomacia es uno de los términos más usados para describir y conceptualizar las actividades externas que realizan los gobiernos subnacionales de manera general. Noé Cornago, en este sentido, la define como:

“La implicación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o “ad-hoc”, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover resultados socioeconómicos y políticos, así como cualquier otra dimensión externa de sus propias competencias constitucionales”.¹¹³

Sin embargo, la definición tiene una deficiencia estructural. En primera instancia, el uso del prefijo “para” le confiere una connotación menor, o bien la lleva, sin exponerlo exactamente, a una especie de paralelismo no coincidente con la diplomacia tradicional. Además, no encuadra la actividad en el contexto geográfico administrativo y de coordinación con las unidades superiores que puede tener. Ambas interpretaciones hacen que en muchos casos los analistas de esta temática opten por: 1) ir haciendo a un lado el término, o 2) utilizar uno más amplio que otorgue a esas actividades un carácter superior y no lo limite a una simple operación de contactos con el ámbito internacional, sin fines,

¹¹³ Mariano Ferrero *Op. Cit.*, p.7. Y Alma Arámbula Reyes y Gabriel Mario Santos Villarreal, “Las relaciones internacionales de las autoridades locales (actores subestatales en las relaciones Internacionales)”, disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-06-08.pdf>>. P. 5.

estrategias ni medios específicos para conseguirlo. Y aunque este concepto se ha utilizado oficial y extraoficialmente en muchos países, lo cierto es que en los últimos años, se ha ido sustituyendo con diferentes acepciones como “Acción exterior”, “Proyección internacional”, “Diplomacia local”, “Cooperación descentralizada”, etc., que le dan una connotación más cercana a lo que realmente se hace y una idea más precisa de coordinación con las autoridades nacionales.¹¹⁴

La razón de toda esta amplia gama de términos diferentes hay que buscarla en el complejo problema terminológico y conceptual a que hace referencia en su tesis de doctorado el investigador de la Universidad Católica de Santos, Brasil, Gilberto Marcos Antonio Rodrigues:

“El fenómeno de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales enfrenta un problema terminológico que, en cierta medida, refleja las idiosincrasias de cada país, pero también la opción conceptual que se adopta para comprender y situar las acciones internacionales de los Estados y los Municipios, tomando en cuenta su grado de autonomía, y su legitimidad democrática en estados con forma federal o centralizados”.¹¹⁵

A partir del análisis de la gran cantidad de trabajos publicados sobre este tema en los últimos años, podemos establecer que, desde su origen —las obras de Yvo Duchacek, Panayotis Soldatos, o autores más recientes como Michael

¹¹⁴ En este sentido pueden verse los trabajos más recientemente publicados en versiones impresas y electrónicas como es el caso de: Jorge Schiavon, *La proyección internacional de la entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, colección de Política Internacional, México, 2006; o Alma Arámbula Reyes y Gabriel Santos Villarreal, “Las relaciones internacionales de las autoridades locales (actores subestatales en las relaciones Internacionales)”, disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-06-08.pdf>>, marzo de 2008. En ninguno de ellos el título principal refiere el tema de la paradiplomacia, independientemente de que en este último trabajo, le dedican una parte del mismo a la definición del término.

¹¹⁵ Gilberto Marcos Rodrigues Antonio; Tese: *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*, Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais, Pontificia Universidad Católica do Sao Paulo, 2006, p. 9. Citado por Alma Arambula Reyes, *Las relaciones internacionales de las autoridades locales.(Actores subestatales en las relaciones internacionales)*, Centro de Información, Documentación y Análisis, Cámara de Diputados, México, marzo de 2008. P.8.

Keating o Francisco Aldecoa—, el concepto utilizado de manera generalizada es sin duda el de paradiplomacia, haciendo referencia a la actividad paralela de vinculación y establecimiento de redes de cooperación de todo tipo con el exterior, que realizan los gobiernos subnacionales frente a la tradicionalmente desarrollada por sus Estados nacionales.

En países con sistemas federales o centralizados, donde la lucha por la descentralización ha sido la característica esencial de las unidades subnacionales con reivindicaciones nacionalistas —España, Canadá, etc.—, o en aquellos donde hay una resistencia al proceso de centralización por el reclamo de un federalismo más activo —Argentina y México, entre otros—, el concepto que se utiliza es el de paradiplomacia, por lo menos en un inicio.¹¹⁶

Diplomacia Federativa se usa también de manera generalizada, sobre todo en los ámbitos nacionales de carácter federal y fundamentalmente en Brasil,¹¹⁷ donde tiene su origen. Se refiere al conjunto de actividades, formales e informales, de vinculación con el exterior que llevan a cabo los gobiernos no centrales —a través, por medio de o en coordinación— con las autoridades centrales, pero desde la perspectiva de éstas últimas. Se encuentra en aquellos países donde, bajo un sistema federal, el poder central aglutina e integra en sus políticas, los intereses, opiniones y estrategias coordinadas con las instancias subnacionales, por lo que casi siempre son encuadradas en un programa nacional de desarrollo en el apartado de política exterior, e independientemente de que la iniciativa de la acción surja del ámbito federal o no central, sigue criterios establecidos por el gobierno central.

“Embora país federativo, as nossas relações internacionais foram centralizadas no Ministério das Relações Exteriores. A Constituição de 1988 conformou nossa federação como sendo trina; União, Estados e Municípios, mas a política externa continuou sendo comandada exclusivamente pela

¹¹⁶ Un análisis de las luchas por la descentralización en el caso de Argentina y su relación con la paradiplomacia, puede verse en Mariano Ferrero, *Op. Cit.*, p. 8.

¹¹⁷ Alma Arámbula Reyes y Gabriel Mario Santos Villarreal, “Las relaciones internacionales de las autoridades locales (actores subestatales en las relaciones Internacionales)”, disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-06-08.pdf>>, marzo de 2008, p. 5.

*União, através do Itamaraty. Mas a democratização do país, o processo de integração sul-americano e o fenômeno da globalização foram instrumentos para que Estados e Municípios – entes federados autônomos – passassem a projetar seus interesses no cenário internacional de forma direta, sem mediação do Ministério das Relações Exteriores, passando a desempenhar o que o Itamaraty chama de diplomacia federativa. Numa outra perspectiva, mais próximas da descentralização e da interdependência global, as relações internacionais federativas brasileiras podem ser denominadas de política externa federativa”.*¹¹⁸

Lo interesante de este texto es observar cómo, en Brasil, se usa el término diplomacia federativa como sinónimo de “política exterior federativa” que Gilberto Marcos Antonio Rodrigues define como “la estrategia propia de un estado o municipio, desarrollada en el ámbito de su autonomía, visualizando su inserción internacional de manera individual o colectiva”.¹¹⁹

Acción Exterior es un concepto general de amplio espectro que hace a un lado los encuadramientos rígidos tradicionales y nos da la idea de algo nuevo, general e incluyente. Contiene tanto las acciones llevadas a cabo por los gobiernos no centrales de manera autónoma, como aquellas que se realizan en coordinación con los gobiernos centrales,¹²⁰ aunque subraya toda actividad que se realiza sin un objetivo predeterminado, ni continuidad alguna. Es el más reconocido, junto con el de paradiplomacia —sobre todo en los países europeos, por la influencia francesa—, ya que es en este país donde se desarrolla y se empieza a utilizar para designar al conjunto de actividades que llevan a cabo los gobiernos subnacionales con el exterior.

¹¹⁸ *As Novas Relações Internacionais Federativas no Brasil*, disponible en: <<http://www.mundori.com/home/view.asp?paNumero=431&paCategoria=22>>. Consultado el 9 de enero de 2015.

¹¹⁹ Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, “Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros”, *Unpublished PhD's degree dissertation*, Brazilian Center of International Relations, São Paulo, SP, Brazil, 2004. Disponible en la página electrónica: <http://www.cebri.org.br/pdf/315_PDF.pdf>. p. 5.

¹²⁰ Pueden verse en este sentido los trabajos ya citados de Raquel Moreno, o los diferentes foros internacionales hechos en este ámbito. Así como los trabajos realizados en otras entidades subnacionales de España: *Libro blanco de la acción exterior de Galicia*, disponible en <http://www.igadi.org/arquivo/pdf/libro_branco_da_accion_exterior_de_galicia.pdf>.

Ahora bien, independientemente del nombre con que denominemos a estas actividades de vinculación externa de los gobiernos no centrales, lo cierto es que presentan un alcance bastante limitado en muchos aspectos, por la misma naturaleza y composición de quienes la llevan a cabo, así como por los periodos administrativos de estos gobiernos, y la situación de dependencia que mantienen con los órdenes de gobierno superiores.

Para algunos autores, la capacidad de acción de los gobiernos no centrales depende de sus características internas. Es aquí donde juegan un papel importante la estructura, tanto en su dimensión formal —legal y política— como material —recursos económicos de que dispone—; un programa bien definido de acción, el grado de involucramiento de sus actores internos y regionales, así como el entorno geográfico —ubicación geográfica individual y regional— y externo —integración en espacios supranacionales—. ¹²¹

A esos elementos habría que añadir algunos otros como, en lo interno, la duración de los periodos político-administrativos y la continuidad política de sus gobiernos, la profesionalización y permanencia de sus recursos humanos, la dependencia de sus actores internos y grupos de presión, y la tradición transnacional de su cultura; y, en lo externo, el grado de liberalización y descentralización de las unidades nacionales a las que están integradas, la autonomía de que disponen, la ubicación geográfica con relación al exterior y la influencia en ella de las instancias gubernamentales nacionales, grupos o actores externos.

Todo ello explica el grado de desarrollo, alcance y amplitud de sus actividades externas, permite su clasificación de acuerdo con los conceptos que las definen y su continuidad, permanencia e influencia, tanto a nivel interno nacional como internacional.

¹²¹ Mariano Ferrero, *Op. Cit.*, p. 6.

Al llegar a este punto, se hace necesario formular la pregunta ¿De dónde derivan estos conceptos que se utilizan para la identificación y descripción de las nuevas vinculaciones internacionales, y por qué en este caso nos inclinamos por denominarlas como relaciones internacionales y no por otro de los conceptos señalados?

Los estudios sobre las vinculaciones internacionales de los gobiernos subnacionales,¹²² “No Centrales”,¹²³ o “locales”,¹²⁴ aparecen con mayor frecuencia en México en la última década. Sin embargo, en todos ellos se nota una deficiencia esencial que se refiere a cómo denominarlos.

Cuando los primeros trabajos especializados en el tema comienzan a aparecer en México, a finales de los años noventa, no hay discrepancia en torno a cómo denominarlas. El término paradiplomacia se convierte durante mucho tiempo en la forma habitual de referirse a ellas. Las obras de Sergio Rodríguez Gelfestein¹²⁵ y Manuel Martínez Justo,¹²⁶ o los artículos de Rafael Velazquez

¹²² La utilización del concepto de gobiernos subnacionales, “no centrales” o locales, es otro dilema de los estudiosos de esta área del conocimiento de las Relaciones Internacionales. La diferencia estriba en el hecho de que no hay una homogeneidad en la forma de denominar al sujeto y objeto de estudio en razón de que tiene que ver con lo que podríamos llamar una concepción nacionalista-regionalista al interior de los países en los que se realice el estudio o bien en la propia concepción de lo que significa el término “local”.

En el primero de los casos, gobiernos subnacionales, el concepto tiende a corresponder a estudiosos procedentes o que se encuentran en países donde el nacionalismo regional, aún se encuentra sumamente asentado; es el caso de España, Canadá, Gran Bretaña, etc. Y en un menor número de casos, se utiliza también en sistemas federales cuya autonomía permite a las provincias o estados llevar a cabo actividades de ese tipo.

¹²³ La utilización del concepto de gobiernos no centrales, se hace en los casos de autores procedentes u originarios de países con sistemas descentralizados o federales para referirse a los gobiernos que son parte de órdenes de gobierno distintos al central o nacional. La diferencia frente al anterior, es que en estos casos no necesariamente corresponde a situaciones de existencia de nacionalismos regionales internos y es por ello que la denominación se centra en poner énfasis en la no centralidad de esos gobiernos.

¹²⁴ La utilización del término “Local”, hace referencia a un concepto más amplio, pero a la vez distinto a los anteriores, en el cual la expresión no es de orden político u administrativo, sino geográfico regional; y es que las vinculaciones pueden darse en ámbitos geográficos diferentes tales como la región, la entidad político administrativa (estado, provincia, departamento, etc.), o un área más concreta como es el caso de la municipalidades, o incluso los pueblos o cualquier otro tipo de entidad más pequeña en su circunscripción, geográfica o territorial.

¹²⁵ Sergio Rodríguez Gelfestein (Coord.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Porrúa y Gobierno del estado de Chiapas, México, 2006.

Flores en la *Revista de Relaciones Internacionales* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, nos remiten a ese concepto, que incluso llega a utilizarse de manera oficial en una propuesta de reforma de ley, presentada a la Cámara de diputados del Congreso de la Unión de la República Mexicana en el 2007.¹²⁷

La primera variación que encontramos en la denominación de estas actividades en México se produce en el 2003 con la utilización, oficial, del concepto de “Diplomacia Federativa”, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, durante el gobierno del presidente Vicente Fox.

Al mismo tiempo en algunos estudios aparecían otras formas distintas de llamarlas. Jorge Schiavón, por ejemplo, publicó una serie de artículos en el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), en el que comienza a hablar de “Política exterior”¹²⁸ y más tarde de “Proyección internacional”¹²⁹ a estas actividades subnacionales. Otros investigadores, en diferentes foros, utilizan otras denominaciones para identificar el mismo fenómeno; de tal suerte

¹²⁶ Manuel Martínez Justo, *La paradiplomacia una alternativa para el acceso a recursos internacionales. El caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla, Estado de México*.

¹²⁷ A este respecto puede verse la propuesta de iniciativa “que reforma los artículos 76 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alejandro Chanona Burguete, del grupo parlamentario de convergencia” en la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2358-II, del martes 9 de octubre de 2007, que también puede consultarse en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/oct/20071009-II.html>>. En el texto se recogen tanto los conceptos de Paradiplomacia como de Diplomacia Federativa y el de acción exterior, al enunciar en la exposición de motivos que “El término de diplomacia federativa y paradiplomacia se refieren al mismo fenómeno de la acción exterior que llevan a cabo las entidades subnacionales”.

¹²⁸ Jorge Schiavón, “La política exterior de las entidades federativas: un estudio comparado”, Documento de Trabajo, DEI-109, 2004; y ‘Schiavón, Jorge y Lopez Farfán, Fabiola; “La Política Internacional de las Entidades Federativas Mexicanas”, Documento de Trabajo, 2005, DEI-127. Así como del mismo autor ‘La Política Externa de las Entidades Federativas Mexicanas: Un Estudio Comparativo con Seis Federaciones”, *Integración & Comercio*, 2004, v. 8 núm. 21, pp. 109-138.

¹²⁹ Jorge Schiavón Uriegas, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el Mundo*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2006.

que incluso llega a darse el hecho de que en algunas publicaciones, en una misma obra se encuentran diferentes apelativos para referirse a ello.¹³⁰

Ello pone en evidencia no sólo la falta de un consenso generalizado sobre la terminología a utilizar sino sobre el significado mismo de los conceptos. Un ejemplo se puede encontrar en la participación de Raquel Moreno en el Primer Foro de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el que llega a exponer un total de 22 formas distintas de denominarlo, algunas de cuales son simples variaciones de de éstas pero, en su mayoría, resultan radicalmente diferentes por su significado.

Aunque el número de conceptos utilizados para describir las actividades de vinculación exterior de los gobiernos locales son muchos, no se trata simplemente de presentar los nombres o acepciones de la forma de denominar al fenómeno,¹³¹ sino más bien de dilucidar cuáles son los significados de las de utilización generalizada, más allá de las particularidades que cada uno de nosotros, de forma individual, podemos darle. Y es que vale la pena subrayar que, como se indica más adelante, un término puede tener en su origen una acepción determinada, pero ésta, a su vez, puede variar de acuerdo con la costumbre, la distorsión o incluso la asimilación que de él hagan los diferentes analistas.

Para ello partiremos de una serie de preguntas centrales: ¿Hay una tipología general en la que podamos encuadrar los conceptos? Y si es así ¿cuál es el significado original y específico de los términos más utilizados y el sentido de sus variaciones?

¹³⁰ Véase en este sentido Consuelo Dávila, Jorge Schiavón y Rafael Velazquez Flores, *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, unam, 2008.

¹³¹ Es interesante hacer notar que, a la fecha, en lo personal he podido encontrar más de 37 términos que se han utilizado a lo largo de los años y de los estudios que sobre el tema se han escrito en español. Entre ellos: cooperación descentralizada, por citar alguno de los más conocidos y usados; cooperación territorial, diplomacia local, etc. Como se puede observar, la cantidad es amplia y seguramente en los próximos años continuará aumentando.

1.4.2.1. Hacia una tipología conceptual básica:

En el estudio de las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales, nos damos cuenta de que, a pesar de la gran cantidad de apelativos que utilizamos para denominarlas, hay una cierta concentración de los mismos en lo que se puede considerar como cuatro grandes criterios sobre los que han ido construyendo estos conceptos: el político-diplomático, el geográfico-territorial y el temático, y el de la transversalidad.

1.4.2.1.1. El criterio político-diplomático

Desde el inicio de los estudios en esta una nueva área de conocimiento de las Relaciones Internacionales, las formas de denominar a la actividad internacional de los gobiernos locales, se centraron en la Diplomacia. La actividad se relaciona con las acciones que llevan a cabo las cancillerías a través de su instrumento básico de diálogo y negociación y, en consecuencia, se le va a aplicar por semejanza y asimilación, un nombre que sea de fácil comprensión: Paradiplomacia, Diplomacia Federativa, Diplomacia Local, Diplomacia subnacional, etc. Y es que si se define la Diplomacia como dice Noe Cornago, como “la conducta en las relaciones internacionales a través del negociado o a través de otros medios para promover relaciones pacíficas entre los Estados [y] un conjunto de prácticas institucionales y discursos que son las bases para comprender la evolución histórica y la necesidad funcional del sistema internacional”,¹³² o consideramos, siguiendo al Profesor Emérito de la Universidad de Leicester, G. R. Berridge, que “*Diplomacy consists chiefly of the conduct of international relations by negotiation rather than by the force, propaganda or recourse to law. It is essentially political activity which is itself regulated by custom and international law; it is in other words, an institution of the system states*”,¹³³ entonces, de manera general, podemos asumir que cualquier instancia del orden que sea, hace “diplomacia”.

¹³² Noe Cornago Prieto, “Diplomacy” en L. Kurtz, (Ed), *Enciclopedia of Violence, Peace and Conflict*, vol. I, San Diego–California, Academic Press, 1999, pp. 559 – 560.

¹³³ G. R. Berridge, “*Diplomacy: Theory and Practice*”, Londres, Prentice Hall, 1995, p. 177.

En razón de lo anterior, la construcción conceptual toma como base el término primario y lo diferencia o delimita, anteponiendo un prefijo que: 1) establece algún tipo de matización en su significado: Protodiplomacia, Paradiplomacia, Microdiplomacia, etc.; 2) limita su actuación, de manera restrictiva, a una referencia geográfica, o de otra naturaleza, más o menos amplia, como puede ser el ámbito administrativo, de acuerdo con el criterio del autor y la realidad que rodea su estudio o percepción analítica: Diplomacia centrífuga,¹³⁴ Diplomacia regional, Diplomacia local, Diplomacia municipal, Diplomacia federativa, etcétera.

Otros autores, sin embargo, optan por establecer la construcción del concepto a utilizar con base en el objetivo que persiguen y, en consecuencia, se inclinan por denominarla como “Política exterior”, “Política internacional”, etc., con todo el riesgo semántico, académico y legal que ello implica; o bien algún otro tipo de denominación más general, “Relaciones internacionales”, “Relaciones exteriores”.

1.4.2.1.2. El criterio temático

Hay otra construcción del concepto a partir de un acotamiento de la actividad a aspectos diversos que casi siempre tienen una referencia temática específica o del objetivo que se persigue finalmente. Es el caso de la cooperación, y de ahí las denominaciones de “Cooperación Descentralizada”, “Promoción Internacional”, “Proyección Internacional”, “Proyección Exterior”, etc.; o bien, simplemente se deja en un plano general sin precisión mayor y basada simplemente en una orientación hacia el exterior: “Acción Exterior”, “Actividades de Relevancia Internacional”, “Presencia Internacional”, entre otras denominaciones.

El elemento de homogeneización en torno a todos estos nombres, es simplemente la intención de limitarlo a actividades u objetivos precisos sin

¹³⁴ Vicente Torrijos; La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones, *Revista Desafíos*, núm. 2, CEPI, Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 19-54.

pretensiones mayores a actuar en el ámbito internacional. Es por ello que la referencia a la cooperación parece ser el término que con mayor frecuencia se utiliza o bien simplemente se trata de ubicarlo en una temática extremadamente general, como es el caso de “Acción Exterior” o “Acción Internacional”, o aspectos tales como la proyección, la promoción o la presencia.

En estos conceptos, no hay una referencia a la tradicional formal de operar la vinculación con el exterior, como es el caso de la diplomacia, ni tampoco un interés de poder —político— en las acciones, simplemente se concentran en el tema y el fin de la actividad.

1.4.2.1.3. El criterio geográfico-territorial

Otra construcción conceptual se hace a través de la delimitación geográfica, en sentido estricto, o territorial, en una acepción más amplia que implica la consideración de una estructura política administrativa u organizacional,¹³⁵ que marca una mayor precisión del espacio determinado sobre el que se quiere incidir.

La referencia geográfica se presenta desde el inicio, aunque con una precisión diferente según ámbito que se quiere abarcar. En este sentido tenemos las primeras obras de Michael Keating y de Francisco Aldecoa que ponen énfasis en la región desde una perspectiva meramente geográfica.¹³⁶

Sin embargo, las variaciones que podemos encontrar en este aspecto son múltiples y se utilizan tanto para hacer referencia al espacio geográfico como a otro tipo de concepciones de orden político, administrativo e incluso cultural (transfronterizo, transfederado, subnacional, interregional, intermunicipal, local,

¹³⁵ Algunos funcionarios y estudiosos europeos del tema como Luis Domínguez Castro, uno de los artífices de la construcción de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial que incluye la zona de Galicia-Norte de Portugal (GNP-AECT), indica también que el término territorial se utiliza por ser general e inocuo desde el punto de vista político y no involucrar acepciones de otra naturaleza que pudieran establecer diferenciaciones de orden organizacional o administrativo.

¹³⁶ Michael Keating y Francisco Aldecoa, *La Paradiplomacia: las Relaciones Internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

etc.). Es por ello que aparecen conceptos como: “Cooperación transfronteriza”, “Cooperación transfederada”, entre otros que complementan el espectro conceptual que conocemos en la actualidad.

De las elaboraciones conceptuales más recientes en el sentido de los términos utilizados, se hace referencia al ámbito territorial, el cual surgió a partir del intento de fomentar y dinamizar los procesos de integración europea, a través de una propuesta más operativamente eficaz de entendimiento entre las regiones más próximas; así, se crearon los llamados “ejes de integración” y de ellos derivaron otras formas e instrumentos más precisos como es el caso de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT).

Las AECT asumen el término “territorial” como algo que les permite hablar de un todo general sin distracciones políticas o culturales. Pero lo que llama la atención es esa referencia al “territorio” que, en lo personal, me atrevería a definir más desde un punto de vista cultural, administrativo y político, y no desde el orden geográfico porque si bien en muchos casos sigue una delimitación de este tipo, su concepción va más allá de la existencia de un “continuo”, geográficamente hablando, ya que puede incluir zonas o áreas espaciales distantes —de hasta 150 km— más allá de la frontera y en uno u otro país.¹³⁷ No obstante, es importante subrayar que la construcción conceptual a través del término territorio tiende a ser frecuentemente utilizada para aludir a la cooperación y la vivencia transfronteriza, que implica siempre esa continuidad geográfico-espacial que no encontramos en las demás actividades, realizadas por los gobiernos locales, de vinculación con el exterior.

¹³⁷ En el caso de la AECT Galicia-Norte de Portugal, la distancia que incluye es de 150 km al interior de Galicia, y otro tanto de Portugal, para hacerla coincidir con la ciudad de Oporto. Ello implica que está involucrando a toda esa región española y a la mitad de Portugal, cuando en la práctica, el efecto de la AECT no parece tener efecto más allá de la mitad de este espacio geográfico, es decir, hasta la ciudad de Vigo en el caso español y hasta 60 km en el caso del país lusitano.

1.4.2.1.4. El criterio de la transversalidad conceptual

Además de los criterios anteriores, en toda esta creación conceptual hay una serie de denominaciones que evidentemente tienden a hacer referencia al mismo mediante la transversalidad de dichos criterios, ya sea porque los autores quieren subrayar una mayor especificación de orden temático, geográfico o del objeto y el sujeto de la acción. Es el caso de términos como diplomacia regional, cultural, empresarial, etc., que aunque pudieran considerárseles como parte de los anteriores, presentan una construcción más compleja en cuanto a su explicación, pues se construyen tomando en cuenta la forma y el fondo de la misma, con la idea de hacer que el interlocutor comprenda, con cierta precisión, la concreción del objeto del estudio. Los conceptos así contruidos se vuelven: “Diplomacia municipal”, “Diplomacia Local Transfronteriza”, “Cooperación Subregional”, “Relaciones Internacionales de las Regiones”, etcétera.

Con base en todo lo anterior y en el hecho de que en la actividad internacional de los gobiernos locales en México no hay homogeneidad, continuidad ni un objetivo o dirección clara a seguir, pero en varios de ellos hay “una política bien definida y organizada”, optamos por conceptualizarla como relaciones internacionales de los gobiernos locales, en razón de que no queremos darle una connotación peyorativa o desigual, a los diferentes órdenes de gobierno en México. Se trata, por lo tanto, de un conjunto de actividades desarrolladas por los órdenes de gobierno no federal que se llevan a cabo con el entorno internacional, que sólo en algunos casos, aunque no siempre, tienen un objetivo y un grado de continuidad y homogeneidad importante.

Conclusiones del capítulo 1:

1. La globalización es un fenómeno que explica el funcionamiento actual del mundo. Implica un proceso de internacionalización de todos los

aspectos de la vida de los países, sus ciudadanos y las relaciones que entre ellos se establecen de manera individual y colectiva.

2. La globalización no se da de manera homogénea y espontánea. Se produce paulatinamente y con diferentes grados de adecuación en los países.
3. Aunque el fenómeno globalizador se relaciona fundamentalmente con la economía, sus efectos se dan también en el ámbito político, social y cultural, haciendo difícil la separación entre lo local y lo global, y generando un nuevo concepto que define esta interacción: Glocal.
4. Todo esto implica que en la concepción actual del mundo la globalización cambie las explicaciones y las formas de operación y análisis de las relaciones internacionales.
5. Uno de los efectos de la globalización es la transformación de Estado-Nación tradicional. Independientemente de que se pueda calificar esto como una crisis o una evolución, lo cierto es que los estados adquieren nuevas formas que se expresan a nivel supranacional, a través de procesos de integración e internamente, mediante la conversión de los tradicionales grupos de presión en verdaderos actores con afanes de participación en la toma de decisiones de los países.
6. Al exterior la tendencia es a integrarse en espacios supranacionales — integración, regionalización, etc.— y hacia el interior consiste en asumirse como una sumatoria de unidades sociales, políticas, entre otras., publicas y privadas, con intereses diversos, por parte de los gobiernos nacionales o centrales, que reclaman participación en la toma de decisiones y se comportan de forma más autónoma en su vinculación externa. La glocalización es precisamente una consecuencia de este fenómeno.
7. La transformación del Estado-Nación tradicional y el proceso de globalización, da lugar al surgimiento de nuevos actores en el ámbito internacional y a nuevas formas de vinculación entre ellos. Lo que

implica incorporarlos a los estudios, análisis de la expresión del poder actual y a las formas de operar de las relaciones internacionales en la actualidad, que tienden a ser más complejas.

8. Los nuevos actores no sólo son aquellos que realizan sus actividades de manera independiente —o al margen— de sus gobiernos nacionales, sino también los que dependen y derivan de ellos, como son los gobiernos subnacionales —gobiernos no centrales— a efecto de no generar disputas conceptuales en aquellas regiones con reivindicaciones de carácter nacionalista.
9. Los procesos de descentralización y el regionalismo, junto con la necesidad de buscar apoyos de todo tipo en el entorno internacional, son la base del surgimiento de estos nuevos actores subnacionales.
10. Las formas de vinculación de los actores internacionales subnacionales reciben distintos nombres. La multiplicidad de conceptos que se utilizan para referir las actividades externas de los gobiernos no centrales, obliga a hacer un ejercicio de repensar, clarificar y definirlos en razón de algunas variables que nos ayuden a caracterizarlos. En este sentido, la construcción conceptual se realiza mediante lo que podríamos calificar como cuatro criterios generales: el político diplomático, el geográfico, el temático y el transversal.
11. Los conceptos mas utilizados son cuatro: Paradiplomacia, Diplomacia federativa, Cooperación internacional descentralizada y Diplomacia local.
 - a. Paradiplomacia. Se refiere a las actividades externas desarrolladas por los gobiernos subnacionales, como una forma alternativa a los gobiernos centrales a los que encuentran formal e históricamente integrados, pero frente a los cuales mantienen reivindicaciones nacionalistas. Sin embargo, es importante señalar que generalmente este concepto es utilizado por los gobiernos que la llevan a cabo y que la denominan de esta manera en ese mismo afán reivindicativo.

- b. Diplomacia Federativa. Actividad internacional de los gobiernos locales, sean estos estatales o municipales, desde la perspectiva y coordinación de la autoridad central. La acción se realiza de manera coordinada y supervisada por el gobierno nacional quien toma en cuenta sus opiniones e intereses para incorporarlos a la construcción y operación de su política exterior. Es utilizada exclusivamente en sistemas políticos de carácter federal.
 - c. Cooperación Internacional Descentralizada. Actividad limitada a aspectos de cooperación, sin otra función y aspiración mayor, que aunque tiene en cuenta los intereses locales, son coordinados y operados de forma exclusiva o supervisada por el gobierno central o federal.
 - d. Diplomacia Local. Concepto de empleo más reciente que se genera de forma aleatoria y convencional por los académicos más que por las autoridades gubernamentales. Se refiere a toda actividad que llevan a cabo los gobiernos locales con el exterior, sin considerar objetivos, continuidad, o cualquier otra variable que la pueda caracterizar. Se denomina diplomacia por asimilación a la forma tradicional de operar lo internacional, y local por el ámbito a partir del cual se desarrolla.
12. Los gobiernos locales no se comportan de manera homogénea en su acción exterior. Depende de varios factores entre los que sobresalen su ubicación geográfica, su proceso de descentralización, su capacidad económica y su actividad económica interna.

Capítulo 2

El Federalismo y el municipio en México

Capítulo 2. El Federalismo y el municipio en México

En el último cuarto del siglo xx, mientras el mundo se halla inmerso en un proceso de internacionalización de todas las actividades económicas, América Latina entra en una dinámica compleja que la lleva, desde el punto de vista político, a un incremento del autoritarismo y, en lo económico, a una recesión de larga duración a la que algunos denominan “la década perdida”, después de una etapa de auge, derivado del aumento de los precios internacionales de las materias primas y sobre todo del petróleo. Crisis y autoritarismo parecen, desde ese momento, seguir un camino paralelo que desemboca, irremediabilmente, en la transición hacia economías más abiertas y la democratización de los países.

La crisis económica y financiera de los años ochenta generó transformaciones importantes en todos los países latinoamericanos. Los hizo entrar de lleno en un esquema de internacionalización que los condujo inexorablemente a insertarse en la globalización y, con ello, en otras dinámicas tanto políticas como sociales y económicas, que trastocaron sus equilibrios internos y los colocaron ante nuevos paradigmas de vinculación entre ellos mismos y con el exterior.

Ejemplo de las transformaciones generadas por la crisis son los ajustes en la organización gubernamental que derivaron en procesos de descentralización y desconcentración (tanto política como administrativa); la transición política democrática; y la apertura de las economías. Todo ello de manera interconectada y con implicaciones múltiples.

La crisis demuestra que debe cambiar la forma tradicional de financiar los Estados; abandonar los préstamos de los organismos internacionales y de los países como elemento central para salvar los déficits estructurales, y orientarse hacia la obtención de recursos mediante estrategias que tengan relación con sus posibilidades internas, el comercio y la inversión extranjera.

A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, observamos en todos los países una serie de políticas de ajuste estructural que parten de la base de un manejo equilibrado y sano de sus finanzas públicas, una economía liberalizada y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y competitivas para el acceso a los recursos internacionales.

Las políticas de ajuste económico no son fruto de la casualidad, sino de lo que se denominó “El Consenso de Washington”, que expusiera de manera sintética el economista británico John Williamson en su trabajo *What Washington Means by Policy Reform*¹³⁸ (“Qué dice Washington sobre las políticas de reformas”). Las medidas propuestas para las reformas en América Latina, que es a quien va dirigido fundamentalmente el documento, parten del hecho de lo que el autor había detectado como necesario, desde el punto de vista de las políticas, los políticos y los tecnócratas de Washington, incluyendo entre éstos a los que forman parte de los Organismos Financieros Internacionales.

Las medidas a adoptar, a propuesta del “Consenso de Washington”, se resumen en diez puntos:

1. Disciplina fiscal y presupuestaria para no generar déficits.
2. Priorizar el gasto público disminuyendo los subsidios indiscriminados y orientándolo a sectores que favorezcan el crecimiento y servicios como educación, salud pública, investigación e infraestructuras.
3. Reforma fiscal eficiente y que amplíe las bases de contribuyentes.
4. Tasas de interés liberadas de acuerdo con lo que determinen los mercados.
5. Tipo de cambio flexible según lo que determinen los mercados.
6. Liberalización del comercio internacional (*trade liberalization*).
7. Liberalización de los flujos financieros (eliminación de barreras a la

¹³⁸ John Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Ed. John Williamson. Peterson Institute for International Economics, 1990. Disponible en: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>>. Consultado el 17 de agosto de 2015.

Inversión Extranjera Directa).

8. Privatización de las empresas públicas.
9. Desregulación de los mercados.
10. Protección de los derechos de propiedad.

Se trata de llevar a cabo un saneamiento de las finanzas públicas, priorizar los gastos hacia aquellos que tengan mayor impacto social, liberalizar las variables macro y las políticas económicas, así como otorgar una mayor participación en la economía al sector privado. Medidas simples dentro de una lógica de racionalidad del gasto pero que impactan de manera significativa en la vida y comportamiento de los gobiernos, con efectos en las políticas públicas de todos los países latinoamericanos.

La economía se liberaliza. El Estado tiende a una privatización cada vez mayor de todas sus actividades y a hacer que la competitividad y eficiencia, entendida desde una perspectiva más empresarial que política y social, comience a imponerse en los diferentes países.

En la parte político-administrativa, los gobiernos entienden que no es posible responder a las necesidades que plantean sus ciudadanos a partir de estas medidas y llevan a cabo una serie de transformaciones que los conducen inexorablemente al abandono del centralismo tradicional, y a la implantación de políticas de desconcentración y descentralización.

En lo social, la organización civil se impone tanto en su forma de organizarse frente al gobierno, del que cada vez se sentía más alejado, como en los temas de interés y, en consecuencia, la agenda del Estado empieza a responder a aspecto de su vida y su interrelación cotidiana: medioambiente, género, derechos humanos, entre otros aspectos.

Por todo ello, los países de América Latina comienzan a implementar una serie de reformas políticas —nuevos sistemas de representación y de participación de la sociedad civil—, administrativas (dotar a los municipios y las

regiones de mayores atribuciones, funciones y competencias) y presupuestarias (incremento de recursos propios para los gobiernos subnacionales o de nuevas transferencias del gobierno central), que dan lugar a un proceso de descentralización, rompiendo con la fuerte tradición centralista proveniente desde la Colonia y la Independencia, y generando la aparición de nuevos actores que coadyuvarán a una tendencia a la democratización de los sistemas políticos, además de establecer nuevos equilibrios de poder desde de la participación de los otros órdenes de gobierno en las políticas nacionales.

Cuadro 3
Los efectos de la crisis económica y de la liberalización

	Internacional	Nacional	Consecuencias
	Liberalización de mercados	Democratización	Nuevos actores
Globalización	Inversión y presencia de empresas	Desconcentración administrativa	Nuevas formas de participación social
	Mayor incidencia internacional	Descentralización Política	Nuevas formas de vinculación internacional

Fuente: elaboración propia.¹³⁹

En México, las transformaciones se dan en un periodo que va la década de los ochenta a los noventa, comenzando por lo que puede denominarse como un proceso de descomposición social y política de mediano plazo, que se agrava a partir de la crisis económica y financiera de los años ochenta y de la mitad de los noventa. Ello conducirá a que los partidos políticos que conforman la oposición tradicional en México, logren hacerse el poder en los gobiernos municipales, estatales y federal, y a partir de ahí, a reclamar nuevos espacios de participación y de poder tanto en el ámbito nacional como internacional, terminando con un sistema político monopolizado por un solo partido y un centralismo con amplia tradición en todo el México independiente.

¹³⁹ El cuadro expone los distintos efectos que el proceso de internacionalización y la globalización produjeron en los diferentes entornos: internacional, nacional y las consecuencias finales que de ello se derivaron.

2.1. La crisis económico-financiera: el camino a la apertura y la globalización

En 1982 México vivió una de las peores crisis económico-financieras. Después de que la administración de José López Portillo declarara que “habría que aprender a administrar la riqueza”, el martes 20 de julio de 1982, al final del sexenio, el periódico *El universal* recoge aquella famosa intervención del primer mandatario diciendo que “Hay Capacidad de pago. La deuda externa no es peligrosa”,¹⁴⁰ México se ve inmerso en una crisis financiera que lo coloca en una situación de insolvencia para pagar la deuda acumulada, que no se había dado desde el siglo XIX.

La imposibilidad de hacer frente al gasto público y de acceder a financiamiento externo de manera ilimitada, hizo que por primera vez se pensara en la apertura económica al exterior y en una mayor participación del sector privado en la economía, abandonando la experiencia intervencionista del Estado.

Sin embargo, el proceso de apertura de la economía mexicana fue gradual, lo que permitió llevarlo a cabo inicialmente sin grandes sobresaltos políticos. Así, se comenzó con el desmantelamiento del sistema proteccionista, basado en elementos cuantitativos aplicados a las importaciones por aranceles que se van reduciendo paulatinamente a través de diversos acuerdos internacionales, como fue el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994 y los posteriores que se suscribieron con diversos países latinoamericanos, la Unión Europea y Japón,¹⁴¹ y se continúa a partir de una serie de ajustes de orden jurídico y político que llevan a cambios sustantivos, tanto en el objetivo y orientación del Estado como en la transformación de su propia organización y su relación con el sector privado, que pasa a desempeñar un papel más activo en la vida del país.

¹⁴⁰ *El Universal*, 20 de julio de 1982, primera plana.

¹⁴¹ En la actualidad, México ha firmado 43 Acuerdos de Libre Comercio con países de América, Europa y Asia.

La lógica, como explican René Villarreal y Rocío Ramos de Villarreal, es sencilla:

“La apertura al exterior permitirá que la competencia internacional obligue a las empresas a ser competitivas y el mecanismo de precios de mercado favorecerá una asignación más eficiente de recursos y un patrón de especialización en el comercio internacional basado en las ventajas comparativas (mano de obra) que genere un modelo industrial exportador como motor del crecimiento económico sostenido en un marco macroeconómico de baja inflación (estabilidad de precios).”¹⁴²

Como consecuencia de la apertura y este modelo de pensamiento, en el que la competencia internacional se convierte en el elemento básico de corrección de los desajustes del mercado que llevan a la transformación del país en un esquema más globalizado, el Estado abandona su posición interventora en la economía así como los subsidios que otorga como una forma de apoyo directo a los satisfactores sociales de la población, por lo que deja de ser un Estado Benefactor o Social, como se le denominó en las décadas anteriores, y se convierte en un Estado Empresarial a partir de los años noventa.

Los cambios jurídicos que abren las puertas a la inversión extranjera hacen que la iniciativa privada, nacional y extranjera, comience a participar de manera más activa en muchos sectores que con anterioridad, como consecuencia de la experiencia histórica, el Estado se había reservado para los nacionales o el gobierno mismo.

“En 1984 la CNIE autorizó la instalación de empresas de capital mayoritario o totalmente extranjero en sectores exportadores, intensivos en capital o de alta tecnología, y la apertura de filiales de empresas extranjeras. A partir de 1986 se procedió a reducir el

¹⁴² René Villarreal y Rocío Ramos de Villarreal “La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica”, *Revista de Comercio Exterior*, septiembre de 2001, Bancomext, México, pp. 773-788. Disponible en: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/32/2/villa0901.pdf>>. Consultado el 3 de abril de 2015.

número de productos clasificados como petroquímica básica para ampliar las oportunidades de inversión extranjera en ese sector. Finalmente, y con el objetivo explícito de estimular la entrada de inversión extranjera directa capaz de aportar tecnología, divisas y empleo, en 1989 se puso en vigor el Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que derogó todas las disposiciones y resoluciones administrativas existentes y dio una interpretación muy liberal de la Ley de 1973. En efecto, autorizó a los inversionistas extranjeros a poseer la totalidad del capital en empresas de sectores no restringidos, siempre y cuando éstas cumplieren con los siguientes requisitos: a) tener activos totales menores a 100 millones de dólares; b) que los fondos provinieran en su totalidad del exterior y que la empresa mantuviera una balanza de divisas superavitaria en los tres primeros años de operación; c) que las plantas se localizaran fuera de las áreas urbanas más pobladas; d) uso de tecnologías ambientalmente adecuadas; y e) generación de empleos permanentes y establecimiento de programas de capacitación de personal.

Las actividades no clasificadas representaban el 73% del total de actividades económicas y productivas (547 de las 754 existentes); además, el decreto mencionaba otras 40 actividades que, a pesar de estar clasificadas y listadas, podían recibir hasta el 100% de participación extranjera mediante la autorización previa de la CNIE. Entre éstas se encontraban industrias como vidrio, cemento, celulosa, hierro y acero.

El nuevo reglamento procedió también a simplificar los trámites administrativos. Así, las empresas que cumplían con los requisitos especificados por la ley quedaban exentas de realizar los trámites de autorización y se estipulaba que toda solicitud no respondida en un plazo de 45 días hábiles quedaba aprobada en forma automática”.¹⁴³

De esta manera, la iniciativa privada no sólo forma parte de los sectores y las actividades reservadas al sector público —como fue el caso de los sistemas financieros, de pensiones, entre otras instancias— sino también de la política y, más tarde, del gobierno, a los cuales traslada su modelo economicista y organizativo que claramente responde a los ajustes propuestos por el “Consenso de Washington”, independientemente de que la realidad de la administración

¹⁴³ Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana; “Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999”, CEPAL, Mayo de 2000, disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/4588/lcl1374e.pdf> Consultado el 10 de agosto de 2015.

pública y de la iniciativa privada son radicalmente opuestos desde sus propios orígenes, fundamentos y visiones.¹⁴⁴

La “empresarialización” del país y su economía implicó también un reposicionamiento de los intereses de la iniciativa privada y los empresarios nacionales y extranjeros, en general, en la política nacional y en los distintos órdenes de gobierno, que llevarían inexorablemente a la apertura político-democrática y a la aparición de nuevos actores: los grupos de presión económica; así como también a un cambio en el modelo de organización del Estado que impacta en el desarrollo, tanto político como administrativo, del país.

De este modo, México, como muchas otras naciones latinoamericanas, adopta un modelo economicista y empresarial que convierte al Estado una gran empresa en la que la maximización de los beneficios económicos prevalece sobre cualquier otro criterio político y social, y la reducción del Gobierno a un mínimo laboral que se encarga más de establecer normas que de actuar como elemento rector de la economía, por lo que se le denomina como Estado Mínimo o Estado Normativo.

Es un proceso caracterizado por la reducción administrativa del Estado, la privatización de las empresas paraestatales (EPE'S) y la desregulación económica, lo que marca el inicio del desarrollo de las estrategias adoptadas para el rediseño del Estado. Las estructuras gubernamentales tienden a reducirse y profesionalizarse, llegando al extremo de entregar el poder a los tecnócratas frente a los políticos;¹⁴⁵ a reducir los puestos de trabajo y tecnificar

¹⁴⁴ Baste recordar en este sentido que mientras que la iniciativa privada tiene su objetivo centrado en la maximización de las ganancias, el sector público busca el bienestar de la población, atendiendo más a criterios políticos y sociales que a aquellos estrictamente económicos.

¹⁴⁵ Los títulos académicos, van a prevalecer por encima de la experiencia y el trabajo político. Llegará un momento en que la selección de los candidatos a puestos de elección popular se lleve a cabo a partir de la formación académica y esto mismo permeará a la estructura gubernamental, generándose, en un principio, una redistribución tan importante de los salarios de los funcionarios (o servidores públicos, como prefirió llamarse en algún momento), que las incapacidades político-administrativas lleguen a identificarse con los salarios más que con las personas; los puestos administrativos se reducirán y se tecnificarán de tal suerte que el gobierno

el trabajo administrativo, disminuyendo así la capacidad de contratación y, de manera indirecta, de redistribuir el gasto operativo entre un mayor número de funcionarios, a lo que se suman los ajustes y reducciones presupuestarios que limitan aún más la capacidad de actuación del gobierno, y dejan la operación y aplicación de las políticas públicas en manos privadas en una buena parte de los sectores. La presencia del empresariado en el gobierno y sus políticas es tan fuerte que llega a formar parte incluso de los equipos de negociación en los acuerdos internacionales y en las discusiones de las políticas públicas a aplicar.

El segundo componente de este cambio es, sin duda, la inversión extranjera. La entrada masiva de capitales y la transnacionalización empresarial que vive el país son elementos importantes para entender y completar la explicación del rediseño del Estado mexicano. A partir de las reformas económicas de los años ochenta, México registró un auge en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) hasta convertirse en la siguiente década en el mayor receptor en América Latina.

Cuadro 4
Comparativo de la recepción de Inversión Extranjera Directa
(Por periodos de cinco años)

PAIS	1990-1994*	1995-2000*	2000-2005*	2006-2010*	2011 **
Sudamérica Total	8.941	47.195	37.969	69.131	s/d
Brasil	1.703	21.755	19.197	34.575	66.700
Argentina	2.971	10.742	4.296	6.389	6.300
Chile	1.219	5.058	5.012	12.584	17.600
Colombia	818	2.505	3.683	8.039	14.400
Perú	785	2.022	1.604	5.757	7.900
Venezuela	836	3.416	2.546	-3.660	s/d
México	5.430	11.265	22.722	21.657	17.900

Fuente: Raúl Zibechi, "Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos", QSAL, 2006, vol. 7, núm 21, pp. 221-230 y en "La nueva geopolítica del capital" en la página electrónica. <<http://www.cronicon.net/paginas/ediciones/ediciones71/nota5.htm>>. Consultado el 13 de julio de 2015.

dejará de convertirse en el gran empleador y administrador, y se convertirá en un ente meramente normativo.

El incremento de la inversión extranjera directa es acompañado de empresas trasnacionales que se instalan en el país y desempeñan un papel importante en la economía, y por la venta de empresas mexicanas que primero se internacionalizan a través de alianzas estratégicas y después son vendidas a otras trasnacionales. Las principales inversiones procedieron de países de América del Norte —Estados Unidos y Canadá—, de Europa —España, Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Suecia— y Asia —Japón—. ¹⁴⁶

Cuadro 5
Inversión Extranjera Directa en México y los principales países de América Latina 1990-2011 ¹⁴⁷
(Cifras en Millones de USD)

País\ Año	1990-94	1995-1999	2000-2005	2006-2010	2011	2012	2013
México	5,430	11,265	22,722	21,657	20,357	12,659	35,188
Argentina	2,971	10,742	4,296	6,389	8,671	12,116	9,082
Brasil	1,730	21,755	19,197	34,585	66,660	65,272	64,045
Chile	1,219	5,058	5,012	12,584	17,299	30,323	20,258
Perú	785	2,022	1,604	5,757	8,233	12,240	10,172

Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL.

¹⁴⁶ Podemos observar esta información en diversas fuentes como es el caso del PROMEXICO en: <<http://www.promexico.gob.mx/inversion-extranjera/>>, o algunos diarios que daban cuenta puntualmente de la misma, como es el caso de *Milenio diario* <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/58728fb8aae6dbf3108c44ad75ea93b7>>. Consultado el 10 de junio de 2015.

¹⁴⁷ Las cifras reflejan el promedio de la inversión recibida y en algunos años pudieron ser mayores, como lo indica PROMEXICO, “Durante el 2000 y 2001, México fue una de los países con mayor recepción de inversión extranjera directa (22,500 millones de dólares) en América latina y uno de los cuatro más grades a nivel mundial. Durante enero de 1999 y marzo de 2008, México ha captado inversión extranjera directa por un monto de 192,831.7 millones de dólares, de los cuales 102,460.1 corresponden a nuevas inversiones, 30,592.2 millones de dólares a reinversiones y 59,779.4 millones de dólares de cuentas entre compañías.

Entre 1999 y el primer trimestre de 2008 los flujos de inversión extranjera directa por sector captados se han canalizado a industrias manufactureras 46.7%, servicios financieros 26.1%, comercio 8.5%, transporte y comunicaciones 5.8%, actividades extractivas 1.5%, construcción 1.2%, electricidad y agua 0.9%, actividades agropecuarias 0.2% y otros servicios 8.9%. Durante este periodo la inversión extranjera directa provino principalmente de Estados Unidos 5.4% el principal socio comercial de México siguiendo así, España con 15.1%, Holanda 10.8%, Canadá 2.8% y Reino Unido 2.4%”. Tomado de: <<http://www.promexico.gob.mx/inversion-extranjera/>>.. Consultado el 10 de junio de 2015.

Tanto las empresas como los países que invierten en México, no sólo negocian y exigen transformaciones en el ámbito legal —para asegurar su permanencia— sino también en el político-administrativo —con los distintos órdenes de gobierno— lo que genera la necesidad de cambios en la organización, el régimen y el sistema político mexicano. Un ejemplo de esto queda plasmado en la “Cláusula Democrática” del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM).¹⁴⁸

La cláusula, si bien es bastante general en su contenido, establece la necesidad de fomentar la participación de la sociedad, el estado de derecho y los principios democráticos.

Artículo 39

Cooperación en materia de derechos humanos y la democracia

1. *The Parties agree that cooperation in this field should promote the principles referred to in Article 1.*
2. *Cooperation shall focus mainly on:*
 - (a) *the development of civil society by means of education, training and public awareness programmes;*
 - (b) *training and information measures designed to help institutions function more effectively and to strengthen the rule of law;*
 - (c) *the promotion of human rights and democratic principles.*
3. *The Parties may carry out joint projects in order to strengthen cooperation between their respective electoral bodies as well as between other bodies responsible for monitoring and encouraging the observance of human Rights“.*¹⁴⁹

¹⁴⁸ Las referencias a la cláusula democrática son muchas y aluden a la desconfianza por parte de la Unión Europea de actitudes proteccionistas posteriores por parte de México, como puede apreciarse en el libro de Jaime Zabudowsky y Sergio Gómez Lora, *La ventana europea : retos de la negociación del tratado de libre comercio de México con la Unión Europea*,. BID-INTAL documento de trabajo –IECI-09, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2004.

¹⁴⁹ Tomado de:

<http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&ei=BB31UI7LHYuR0QXdqYG4BQ&hl=es&langpair=en%7Ces&rurl=translate.google.com.mx&u=http://www.sice.oas.org/Trade/mex_eu/english/Global_e.pdf&usg=ALkJrhhlLhuwi8lgM_xOA_X6vEjH8DHd1g>. Consultado el 14 de agosto de 2014.

Esto no es casual, sino el resultado de una mayor incidencia en los intereses de los países y empresas extranjeras que, al invertir en México, quieren estar aseguradas frente a imposiciones políticas, y a la inexistencia de gobiernos que no siguen los principios democráticos que tienen en sus lugares de origen. No obstante, ello implica que la economía, y las empresas, se posicionen de manera importante en las decisiones económicas y políticas del país y en los distintos órdenes de gobierno mediante una mayor presencia e injerencia en ellos.

2.2. *La descomposición social y la transición político-democrática*

El sistema político surgido de la Revolución Mexicana, vive un largo proceso de consolidación en el que se integra en un solo partido a los distintos liderazgos regionales, sean estos militares o civiles, caciques o auténticos líderes con fuerte arraigo social. Esto ayuda no sólo a detener la lucha por el poder, sino también a ordenarla a través de cauces político-electorales.

Los ejes del ordenamiento político posrevolucionario están vinculados, en una primera instancia, al reconocimiento de estos espacios geográficos liderados por cacicazgos y/o grupos de interés, que se incorporan al partido a cambio de autonomía de decisión regulada, o bien de otras prebendas de orden político-económico; y posteriormente, a la asimilación de los distintos sectores sociales (obrero, campesino, burocracia, profesionistas, etc.), que ejercen una presión importante para reducir la fuerza de los cacicazgos y los grupos regionales. El resultado final es un sistema de partido único —o monopólico— con un sistema altamente centralizado tanto política como administrativamente, que se organiza en torno a un partido hegemónico que evoluciona con el tiempo: Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929), Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938), y Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946), respectivamente.

El sistema se consolida, primero, a través de una etapa militarista que dura hasta 1946, año en que comienza una fase civilista con el sexenio de

Miguel Alemán Valdés (1946-1952) y donde los conflictos políticos, se mantienen básicamente al interior del partido oficial. A finales de los cincuenta y principios de los sesenta, en que la agudización de la Guerra Fría, en el exterior, y el desfase salarial, en el interior, hacen surgir los primeros disensos sociales importantes, lo que genera que las presiones para la transformación del sistema político tiendan a agudizarse.

A partir de los años sesenta México comienza a vivir un proceso de descomposición social que se manifiesta en las huelgas que se suceden a todo lo largo de esa década, la mayor parte de ellas por reclamos salariales o laborales, pero que en el fondo muestran el desgaste de un sistema político extremadamente centralista, presidencialista y unipartidista que tiende a agotarse rápidamente.

Algunos especialistas y analistas ubican esas primeras manifestaciones en la Huelga de médicos de 1964, otros la retraen hasta al inicio de esa década coincidiendo con los reclamos por incrementos salariales de los ferrocarrileros, los pilotos y los sobrecargos de 1959 y 1960. En cualquier caso, los años sesenta muestran, en un primer momento, el afán del sistema político por mantenerse intacto, pero lo lleva a la represión brutal el 2 de octubre de 1968, apresurando así el final del régimen de partido único y del centralismo tradicional mexicano.

En la etapa siguiente, que comprende los años setenta y ochenta, los esfuerzos se concentran en mantener controlada y limitada la apertura, a través de diversas reformas electorales, que lo único que generan es postergar la caída de ese sistema político.

Las reformas se iniciaron desde 1971, a través de una serie de modificaciones que se plasman en la nueva Ley Electoral de 1973, en la que por primera vez se conceden tiempos oficiales a los partidos políticos durante las

campañas electorales y se reduce el número de afiliados para su registro legal, que pasa de 75 a 65 mil.¹⁵⁰

“Desde diciembre de 1971, como paso previo a las elecciones de 1973, se iniciaron mínimas reformas a la Ley Electoral, tales como el aumento del número de habitantes de los distritos electorales, y la reducción de la edad para ser diputado (21 años) y senador (30 años) [...]. La modificación más importante en ese momento fue, sin duda, la disminución del porcentaje de votación, de 2.5 a 1.5, necesario para que los partidos políticos conservaran el registro y obtuvieran diputaciones de partido, mismas que con esa modificación aumentaron a 25. En realidad, [...] tuvo que ver más que con una apertura democratizadora hacia la sociedad, con la necesidad de seguir contando con la presencia en la Cámara de Diputados de los que, más tarde, serían llamado partidos paraestatales: el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Popular Socialista (PPS), quienes en la elección de 1970, habían obtenido sólo 0.54% y 0.84% respectivamente del votación total”.¹⁵¹

Los avances no son significativos; tampoco responden a lo que la sociedad pide y eso se refleja en el proceso electoral de 1976. El PRI, postula a José López Portillo, quien se convierte en candidato único a la presidencia de la República al no tener contendientes entre el resto de los partidos políticos. Para poder legitimar el proceso, el presidente, plantea una nueva reforma electoral al año siguiente de su elección: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.

La reforma posibilita, como afirma Lorenzo Córdova:

“a) La incorporación del mecanismo de elección proporcional para elegir a una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados (el 25%, es decir, 100 de los 400 diputados que a partir de entonces integraban a dicha Cámara), con lo se inaugura un sistema de elección mixto para la

¹⁵⁰ Nuria Fernández, “La reforma política: orígenes y limitaciones”, *Cuadernos Políticos*, núm. 16, México, D.F., editorial Era, abril-junio de 1978, pp. 16-30. También disponible en la página electrónica:

<<http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.16/CP16.4.NuriaFernandez.pdf>>. Consultada el 14 de noviembre de 2014.

¹⁵¹ “Nuestro siglo - Los años de la apertura democrática”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Museo Legislativo; en http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues10.htm consultado el 14 de noviembre de 2012.

- conformación de ese órgano legislativo.
- b) La posibilidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través del llamado “registro condicionado” (que era una opción mucho más flexible en términos de los requisitos exigidos para obtener el “registro definitivo”), mismo que implicaba que ese partido debía refrendar su registro en las elecciones, mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación (el 1.5% de los votos válidos).
 - c) El acceso al financiamiento público y a espacios estatales en los medios de comunicación.
 - d) La posibilidad directa para que los partidos políticos nacionales pudieran participar en las elecciones estatales y municipales”.¹⁵²

Por primera vez, las agrupaciones políticas pueden registrarse oficialmente como partidos y darse a conocer ante la población, lo que implicó un cambio, minúsculo en relación a lo que se pide, pero importante para entender la transformación política del país.

Diez años después se da otro avance importante en los procesos electorales. La agudización de la crisis financiera, unida a la concienciación de la necesidad de organizarse por parte de la población, lleva a que en 1986, se produzca una serie de cambios que coadyuvan al avance y desarrollo de los partidos políticos. Las nuevas reformas hacen que se inaugure un periodo de institucionalización electoral, mediante la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), que permite impugnar las resoluciones de la autoridad administrativa encargada de la organización de los comicios; además de que se duplica el número de diputados que pueden llegar a la Cámara por representación proporcional (de 100 se pasa a 200) y se suprime el impedimento de que el partido que logre el 60% de los votos no pueda participar de lo anterior, aunque establece al mismo tiempo, la llamada “Cláusula de gobernabilidad”, que hace que el partido mayoritario no pueda tener una sobrerrepresentación, garantizándole que, al menos tenga un porcentaje de representantes, similar al de su votación.¹⁵³ Con ello, la oposición consolida una marcha ascendente en la búsqueda del poder no solamente a nivel municipal,

¹⁵² Lorenzo Córdova Vianello, *La Reforma electoral y el cambio político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 657 y 658.

¹⁵³ *Ibidem*, pp. 659.

que ya se había obtenido por primera vez por el Partido Acción Nacional en 1947, en Michoacán,¹⁵⁴ sino aspirar a otros órdenes de gobierno como son las gubernaturas estatales, tal como sucede en 1989 cuando el panista Ernesto Ruffo Appel obtuvo el triunfo en las elecciones a gobernador para el estado de Baja California;¹⁵⁵ e incluso la presidencia de la República, primero mediante el cuestionado proceso de 1988 y posteriormente, con el triunfo del candidato panista Vicente Fox en el año 2000.

Las reformas electorales posteriores —1989-1990, 1993, 1994, 1996 y, finalmente, la de 2007—, consolidan la transformación de un sistema político hegemónico por uno más plural, donde los partidos políticos compiten con mayor libertad, equidad de recursos y tiempos, mediante la generación de instituciones que pretenden siempre mostrarse como independientes del poder político, ciudadanizadas y con un alto grado de profesionalización.

El 1990 se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y, a partir de él, se crean el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que en los años posteriores se fortalecen, situación que le permite al país ir avanzando de una transición política a una democrática, promovida, curiosamente, desde el poder mismo. Todas las instituciones se van consolidando en una tendencia a la ciudadanización, profesionalización y ampliación de sus funciones en las reformas electorales posteriores; las de 1993 y 1996 van dirigidas, fundamentalmente, al Tribunal Federal Electoral, dotándolo de una Sala de Segunda Instancia, las Salas Regionales y diversos órganos internos; y las de 1994 y 1996 le dan una mayor fuerza a la ciudadanización del IFE, al hacer pasar su número de consejeros de 6 a 9 y retirar de él al poder ejecutivo federal, así

¹⁵⁴ En 1947 Acción Nacional ganó su primera presidencia municipal en Quiroga, Michoacán con Don Manuel Torres Serranía. Esto puede encontrarse junto con los distintos triunfos electorales iniciales del Partido Acción Nacional, en la página de ese instituto político: <<http://www.entraenaccion.org.mx/logros.php>>. Consultada el 15 de junio de 2015.

¹⁵⁵ En 1989 Ernesto Ruffo Appel, candidato del PAN a la gubernatura de Baja California, gana por primera vez, para la oposición, una elección para gobernar una entidad federativa.

como la creación de varias unidades tanto para supervisar temas importantes — como es el caso de la Radio y la Televisión— o el manejo interno de sus recursos internos y de los partidos políticos, al crear la Unidad de Fiscalización y la Contraloría General.

El modelo que se construye a nivel nacional, se traslada paulatinamente a las entidades federativas y, de esta manera, la transición permea hacia los otros órdenes de gobierno, favoreciendo en muchos casos, la aparición de yuxtaposiciones políticas,¹⁵⁶ debido a que las administraciones de un municipio o estado, son de distinto signo político, lo que genera competencia entre ellas y, a veces, una descoordinación o bloqueo consciente de todo tipo.

Sin embargo, el ascenso de la oposición es lento. En 1989 por primera vez el Partido Acción Nacional consiguió ganar, a través de la vía electoral, el gobierno de Baja California, y logra la mayoría en el Congreso de Michoacán; y aunque no se le concede la victoria en las elecciones de Guanajuato y San Luis Potosí, en 1991, mediante la llamada “concertación”, el Partido Acción Nacional logra hacerse de la gubernatura del estado de Guanajuato, y en San Luis Potosí se nombra un gobernador interino —Gonzalo Martínez Corbalá— que si bien es priista, es miembro de un grupo político contrario, al del candidato que ganó la elección —Fausto Zapata Loredó—, con lo cual la oposición va a obtener una victoria en esta entidad federativa.

En 1994 el Partido Acción Nacional gana los gobiernos estatales de Chihuahua y Jalisco a los que posteriormente se les unirá Sonora, en 2011.¹⁵⁷

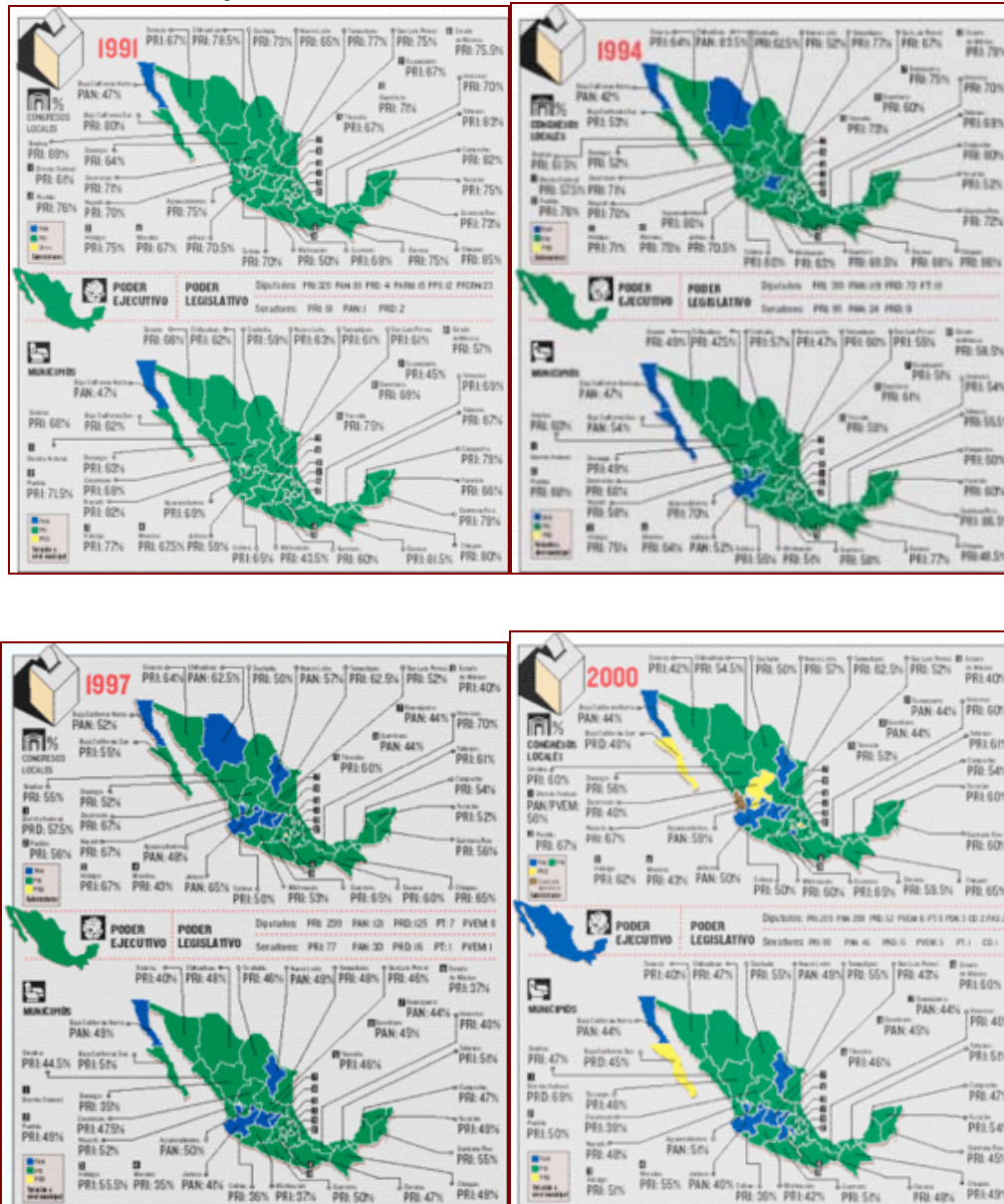
El triunfo opositor se reforzó en las elecciones de 1997 en que el PAN logra ganar, por segunda ocasión en Baja California, Guanajuato y San Luis Potosí, y por primera vez en el estado de Nuevo León. Mientras que el Frente

¹⁵⁶ Se le denomina yuxtaposición política a la existencia de administraciones de distinto signo político entre los diferentes órdenes de gobierno.

¹⁵⁷ Juan Romero y Emilio Zebadúa, *Geografías de la alternancia (1985-2000)*. Disponible en: <<http://www.letraslibres.com/revista/convivio/geografias-de-la-alternancia-1985-2000>>, agosto de 2000. Consultada el 11 de junio de 2015.

Democrático Nacional, ahora convertido en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), obtiene el triunfo en el Distrito Federal, al que se le suman en 1998, Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur y, en el 2002, Michoacán.

Mapa 1
Los procesos electorales en México 1991-2000



Fuente: Juan Romero y Emilio Zebadúa, *Geografías de la alternancia (1985-2000)*. Revista Letras libres, agosto del 2000.

Actualmente, en las entidades federativas, las gubernaturas se encuentran en control de esos tres grandes partidos: PRI, PAN y PRD, y las alianzas entre ellos o con otros institutos políticos de menor presencia como es el caso del Partido Nueva Alianza (PANAL), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano) y el Partido del Trabajo (PT).

Mapa 2
Geografía de los gobiernos de los diferentes partidos políticos hasta las elecciones de julio del 2012¹⁵⁸



Fuente: Elección2012mexico.com disponible en <http://www.eleccion2012mexico.com/partidos-politicos/mapa-de-gobiernos-por-estado>

El mismo proceso democratizador y con una presencia cada vez mayor de los diferentes partidos políticos, se da en los municipios. Aunque algunos autores señalan que el primer triunfo opositor en un ayuntamiento del México posrevolucionario se registra en 1947, en Quiroga, Michoacán; en León, Guanajuato; o en Tapachula, Chiapas;¹⁵⁹ otros, como Álvaro Arreola, refieren que no es sino hasta 1958 cuando, por primera vez, el PRI reconoce su primer

¹⁵⁸ Elección 2012, disponible en: <http://www.eleccion2012mexico.com/partidos-politicos/mapa-de-gobiernos-por-estado> Consultado el 2 de septiembre de 2015.

¹⁵⁹ Manuel González Oropeza, La intervención federal en la desaparición de poderes, UNAM, México, 1983, p. 238.

derrota electoral en el municipio de la ciudad de San Luis Potosí, con el Dr. Salvador Nava Martínez, quien encabeza la candidatura de un frente político denominado Unión Cívica.¹⁶⁰ Pero hay que esperar nueve años, en 1967, para que la oposición, a través del Partido Acción Nacional, triunfe en otras dos ciudades capitales: Hermosillo, Sonora; y Mérida, Yucatán.¹⁶¹

A pesar de que ni el reconocimiento de los triunfos de la oposición ni su permanencia en los gobiernos locales, son fáciles de lograr, el proceso se vuelve irreversible. A las victorias electorales señaladas le siguen otras más (Tijuana, Baja California, en 1968; Garza García, Nuevo León, en 1969) que aunque no son reconocidas, generan una serie de conflictos que se incrementan y agudizan en los siguientes años.¹⁶² Es así, como señala Soledad Loaeza que para “1994 y 1995 Acción Nacional obtuvo la mayoría en [...] 222 ayuntamientos, la mayoría de ellos capitales estatales como Aguascalientes, Mexicali, Tuxtla Gutiérrez, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Oaxaca, Puebla, Morelia y Culiacán, pero también ciudades grandes como León, La Paz y Tijuana. Esto significa que para noviembre de 1995, 30 millones de mexicanos son gobernados por el PAN”,¹⁶³ y es la simiente para que hoy en día los 2,400 municipios del país, tengan gobiernos de distinto signo político.

El avance opositor en las últimas tres décadas, no obstante, no es continuo y vive también etapas de retroceso en los gobiernos, de tal suerte que si bien logra mantenerse y consolidarse en algunas entidades, como es el caso del PAN en Baja California y Guanajuato, en otros como Chihuahua, Jalisco y Nuevo León son derrotados nuevamente por el PRI en elecciones recientes, como sucede también en las elecciones presidenciales de julio de 2012.

¹⁶⁰ Pablo González Casanova (Coordinador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1985, p. 336.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 336.

¹⁶² En el libro que coordina Pablo González Casanova se citan 35 alcaldías ocupadas en cinco entidades federativas, en 1982, derivado de 50 casos de elecciones impugnadas por los partidos opositores, lo que refleja esta conflictividad en el ámbito local. *Ibidem*, p.337.

¹⁶³ Soledad Loaeza, “Gobierno y oposición en México. El Partido Acción Nacional”, en *Foro Internacional*, Vol. 37, núm. 1 (147) (Ene-Mar., 1997), El Colegio de México, México, pp. 106.

Con el PRD sucede algo similar y mientras se consolida en el Distrito Federal e incluso gana las gubernaturas de Morelos y Tabasco, en 2012 pierde frente al PRI y sus alianzas electorales, Chiapas, Michoacán y Zacatecas, entre otros.

Cuadro 6
Partidos con presencia mayoritaria por Estado

ENTIDAD FEDERATIVA	PARTIDO
Aguascalientes	PRI
Baja California	PRI
Baja California Sur	PRI/PRD
Campeche	PRI
Coahuila de Zaragoza	PRI
Colima	PRI
Chiapas	PRI
Chihuahua	PRI
Durango	PRI
Guanajuato	PRI
Guerrero	PRD
Hidalgo	PRI
Jalisco	PRI
México	PRI
Michoacán de Ocampo	PRI
Morelos	PRD
Nayarit	PRI
Nuevo León	PRI
Oaxaca	PRI
Puebla	PRI
Querétaro	PRI
Quintana Roo	PRI
San Luis Potosí	PRI
Sinaloa	PRI/PRD
Sonora	PAN
Tabasco	PRD
Tamaulipas	PRI
Tlaxcala	PRI
Veracruz	PAN
Yucatán	PRI
Zacatecas	PRI
TOTAL	31

Fuente: Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), *Geografía política municipal*, disponible en http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=111

Por otra parte, podemos observar los ascensos a gobiernos estatales de alianzas opositoras de partidos de la oposición al PRI, en Oaxaca, Puebla y Sinaloa, a veces aprovechando los descontentos de precandidatos priistas o simplemente reconociendo y apoyándose en liderazgos políticos locales independientes.

Gráfica 3
Porcentaje de gobiernos locales por partido político



Fuente: Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), *Geografía política municipal*, disponible en http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1320:geografia-politica-municipal&catid=20

Todo lo anterior hace que el México de las primeras décadas del siglo XXI, sea un mosaico plural de gobiernos de muy distintas ideologías o mezclas de éstas, que conllevan procesos de negociación compleja en la coordinación de políticas y administraciones, así como enfrentamientos directos o indirectos que, en ocasiones, se transforman en posturas y caminos divergentes de los gobiernos, no sólo de distinto signo político sino también de diferente orden.

Estas divergencias se dan con mayor intensidad entre el orden municipal y estatal, debido a la duración de las administraciones y la cercanía con la gente, obligándolos a dar respuestas en plazos de tiempo más cortos y a verse

sometidos a una presión mayor -política, presupuestal y administrativa-. La yuxtaposición se refleja, en consecuencia, con más fuerza entre estos dos órdenes de gobierno, y en menor medida entre los estados y la federación, en función del triunfo opositor en aquellos o en ésta. Si a ello añadimos la imposibilidad de reelección inmediata, hasta el año 2015, y los cambios frecuentes en los signos políticos de las administraciones municipales, la situación tiende siempre a complicarse y obliga a mantener un diálogo y una coordinación constante, máxime que en estas administraciones la continuidad en sus políticas y planteamientos no se da con mucha frecuencia, los archivos aparecen y desaparecen con frecuencia de una administración a otra, y la profesionalización es escasa en sus funcionarios, excepción hecha de los grandes municipios del país.

Los desencuentros o conflictos entre los distintos órdenes de gobierno, fruto de estas yuxtaposiciones políticas, no se dan con la misma intensidad y de manera continua en el tiempo. Tienen una relación directa, generalmente, con varias situaciones: 1) el avance opositor, 2) la rigidez gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno, 3) los periodos electorales, y 4) las personalidades de los ejecutivos locales.

- 1) **El avance de la oposición.** Si consideramos que los principales triunfos de los partidos de la oposición tradicional en México se dan a partir de finales de la década de los ochenta, es lógico entender que las tensiones se agudizan en torno a esos años y se notan más en aquellas entidades donde el PAN y el PRD se hacen con el control estatal y municipal; mientras que se diluyen o desaparecen en la entidades federativas donde el PRI mantiene la supremacía. En los casos de los estados con administraciones del PAN o del PRD, a diferencia del PRI, no actúan con disciplina de partido frente al nivel inmediato, debido a que los grupos internos mantienen divergencias y, por lo mismo, posiciones a veces de enfrentamiento, independientemente de su identificación partidaria. En este sentido, en características generales, notamos que en los estados

governados por priistas hay una mayor disciplina y subordinación al nivel estatal del mismo partido; mientras que en los otros, depende de la pertenencia al mismo grupo —“tribu” o “expresión”, en el caso del PRD—, y de las aspiraciones políticas de los mismos.

- 2) **Los periodos electorales o post electorales.** La elección no es más que una consulta entre la continuidad y el cambio; la aprobación o el rechazo hacia lo realizado y la búsqueda de aquellos que pueden hacer o plantear lo que la población considera lo más adecuado, y ello significa siempre contrastar ideas, obras, políticas, etc. Por ello, en estos momentos es cuando la yuxtaposición política se exagera; mientras más amplia es la distancia ideológica y más frecuentes los desencuentros entre los grupos, el proceso se hace más ríspido y las actividades diferenciadas son un elemento esencial del debate, lo que refuerza la importancia de la diferenciación de las políticas.

- 3) **La rigidez gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno.** El sistema político mexicano se construye de tal forma que la relación entre los diferentes órdenes de gobierno se establece de manera cuidadosa para que haya correspondencia entre cada uno de ellos, se favorece la continuidad, pero también se ajusta paulatinamente al cambio. Sin embargo, esto no impide los desencuentros cuando menos de manera coyuntural.¹⁶⁴ Una parte importante de las discrepancias tiene que ver con la rigidez de los ejecutivos locales derivadas de sus diferencias político-ideológicas, en el menor de los casos, o de sus aspiraciones políticas. En cualquiera de los casos las consecuencias son por lo general las

¹⁶⁴ En el sistema político mexicano el cambio de gobierno en los distintos órdenes se hace de tal forma que cada dos años se eligen las nuevas administraciones, tercera parte de las entidades federativas, lo que de alguna forma garantiza que el presidente saliente mantenga ciertos lazos de adhesión de la siguiente administración, a través de los gobernadores estatales. Con los alcaldes sucede algo similar al permanecer en una primera parte del gobierno estatal, aquellos que fueron elegidos antes del propio gobernador y los siguientes con el gobernador en turno.

descoordinaciones político-administrativas, así como políticas diferenciadas y muchas veces antagónicas.

- 4) **Las personalidades de los ejecutivos locales.** Los ámbitos locales, más que diferencias ideológicas, responden a los intereses de grupos al interior de los municipios y sus comunidades. La consolidación de esos grupos se refleja en el reforzamiento de figuras políticas que se convierten en auténticos cacicazgos locales difíciles de sustituir o de enfrentar. De esta forma, compiten con otras instancias de gobierno por ascender o mantenerse, lo que conlleva discrepancias entre los diferentes órdenes o entre ellos mismos.

La característica general de la democratización, en consecuencia, es sin duda un mapa político plural en el que si bien se obliga a los gobiernos a trabajar con mayor cuidado y supervisión, también se genera una descoordinación y enfrentamiento que da lugar a dos fenómenos interconectados: 1) la división y compartimentación del poder entre los diferentes órdenes de gobierno, que origina una mayor autonomía de decisiones y la creación de instancias de negociación y presión política —Conferencia Nacional de Gobernadores, asociaciones de municipios, entre otras—; y 2) una descentralización y desconcentración político-administrativa del país que implica una reivindicación constante de los gobiernos locales por la participación en la toma de decisiones y en la búsqueda de apoyos para el desarrollo, de manera independiente, de los otros órdenes.

2.3. El federalismo y los procesos de desconcentración y descentralización

En el sistema político y administrativo varios son los cambios que se producen y que dan lugar al surgimiento o la conversión de los distintos órdenes de gobierno en actores equilibrados del régimen político: la evolución del municipio, la aparición de los procesos de desconcentración y descentralización administrativa, y la transformación de la concepción del federalismo tradicional.

2.3.1. La evolución del municipio

Desde sus orígenes, México se caracteriza por ser un país cuya base político-administrativa es el municipio en medio de un debate interno, siempre presente, entre un sistema centralizado y otro federal.

La base municipalista se origina desde la Conquista, al crear Hernán Cortés el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519. Esta forma de organización político-administrativa, se convierte en un elemento esencial para el sistema político mexicano, con las modificaciones que sufre con el tiempo.

Aunque el municipio vive diversas etapas en las que pasa de ser excluido de la Constitución, como sucede en 1824, hasta ser considerado como la base de la división territorial, la organización política y administrativa en la de 1917, ha estado presente siempre en la base del sistema y del régimen político mexicano.

La Constitución de 1917 en su Título Quinto, relativo a los estados de la Federación y del Distrito Federal, establece en su artículo 115 que:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre”.¹⁶⁵

Y aunque en el mismo artículo se hace una referencia clara a su autonomía y libertad de acción, lo cierto es que se les hace depender de alguna forma tanto del gobierno estatal como de las legislaturas de las entidades federativas al citar en su inciso I, que “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado”.

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros,

¹⁶⁵ Artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”.

Aun siendo una de las bases del sistema político y de la organización administrativa mexicana, los municipios tardan casi un siglo más en obtener una autonomía mayor para poder organizarse entre ellos y participar de una manera más libre en la política nacional. No es hasta la reforma del artículo 115 constitucional, en 1999, cuando se les reintegran funciones, recursos y la posibilidad de asociarse¹⁶⁶ y se les otorga el derecho a aprobar leyes, reglamentos, etc., en su ámbito territorial:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999):

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999).
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999).
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones iii y iv de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción vii del

¹⁶⁶ El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó por décima vez en diciembre de 1999. Las reformas se habían iniciado a principios de la década de los ochenta después de la elección del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, pero siempre se había hecho a partir de propuestas del ejecutivo. En 1997 y hasta diciembre de 1999 las propuestas surgieron de los partidos políticos, a través del Congreso.

- artículo 116 de esta constitución; (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999).
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999).
 - e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”.

Se les restituyen algunas funciones y atribuciones que se le habían quitado con anterioridad.

“iii. los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)

- a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- b) alumbrado público. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983)
- c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- d) mercados y centrales de abasto. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983)
- e) panteones. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983)
- f) rastro. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983)
- g) calles, parques y jardines y su equipamiento; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito”.

[...]

“v. los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)

- a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)

- b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- f) otorgar licencias y permisos para construcciones; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- h) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)
- l) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios; (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)

VI. cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983)

VII. la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de seguridad pública del estado. Aquella acatará las ordenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008)

El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

(reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)".

Y se les da la capacidad de Coordinarse y asociarse:

"Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio; (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001)".

Así como la posibilidad de manejar sus propios recursos:

"los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta constitución. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009)

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)".¹⁶⁷

¹⁶⁷ *Ibidem.*

Los ayuntamientos reflejan los procesos de democratización política que vive el país y el deseo de participación ciudadana en el gobierno, convirtiéndose en un elemento de referencia política, pero también de fuerza y contrapeso dentro de los órdenes de gobierno.

Al asumir mayores funciones y atribuciones, establecer normas y reglamentos, tener acceso a recursos propios y asociarse, les da a los municipios la posibilidad de desarrollarse y desempeñar un papel más activo en la vida política nacional hasta constituirse, aunque de manera limitada, en nuevos actores del país, con una presencia importante en los partidos e instituciones políticas internas, pero también en el exterior. A partir de lo anterior, se conforma, al interior, en la década de los noventa, una serie de asociaciones que toma como base a los municipios; y a nivel internacional se presenta una tendencia a una mayor participación mediante la firma de acuerdos, estableciendo oficinas en otros países de manera independiente de las embajadas nacionales y la conformación de foros multilaterales dedicados a abordar temas de preocupación común.

La situación es un proceso de reforzamiento en el que los gobiernos municipales recuperan funciones y atribuciones, se convierten en actores para la participación y la toma de decisiones en el proceso político nacional, y se integran para establecer equilibrios de poder a nivel interno y en el ámbito internacional.

2.3.2. La descentralización y el nuevo federalismo

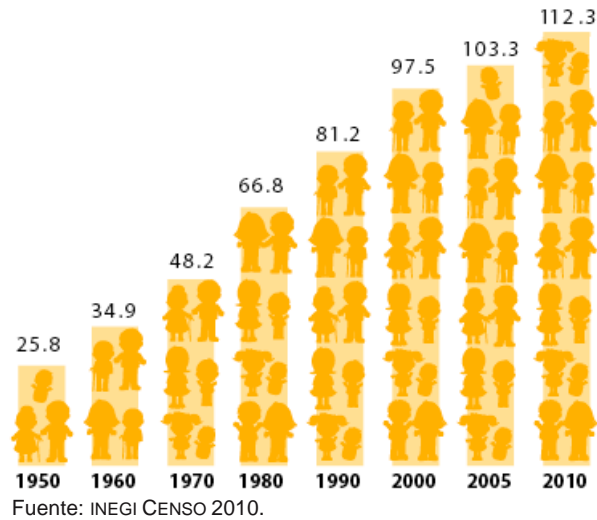
La crisis económica y financiera de los años ochenta planteó la necesidad de transformaciones en la centralización del país, ya que no permitió la flexibilización requerida para afrontarla. La concentración de la economía en un número reducido de núcleos urbanos, principalmente en la Ciudad de México, hizo más complejo atender los problemas y aumentó la tensión política y social, sobre todo a partir del sismo del 19 de septiembre de 1985, el cual puso en

evidencia la incapacidad del gobierno federal para atender a la población frente a este tipo de eventos.

2.3.2.1. El proceso de descentralización

El crecimiento poblacional desde los años cincuenta es tan importante que México pasa de ser un país de 25.8 a 112.33 millones de habitantes, según el censo de 2010.

Grafica 4
Crecimiento de la población mexicana
(Cifras en millones de habitantes)



Sin embargo, la mayor parte de la población, se concentra en apenas 3 grandes zonas metropolitanas:¹⁶⁸ el Valle de México (17.9%), Guadalajara (3.9%), Monterrey (3.6%), lo que significa 25.4% del total. Lo mismo sucede con

¹⁶⁸ El INEGI define las Zonas Metropolitanas como: "el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas." [Así como] "todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América". Zonas Metropolitanas de los estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009, INEGI, México, 2012, p. V.

la producción: Valle de México (24.2%), Monterrey (8%) y Guadalajara (4.2%), que aglutinan el 36.4% de toda la producción nacional.¹⁶⁹ Esta enorme desproporción del centro del país con respecto al resto, implica una excesiva concentración de lo social, lo económico y lo político que la crisis obliga a repensar.

La administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), plantea no sólo la necesidad de una fuerte política de austeridad, sino también la posibilidad de descentralizar y desconcentrar el gobierno de la República para reducir la tensión política y buscar formas más flexibles de afrontar la crisis.

“Al ser las grandes metrópolis las que habían concentrado la industria, resultarán tanto más afectadas por ese hecho y muy particularmente la Ciudad de México, el verdadero centro manufacturero de México. En la parte más álgida de la crisis, la Ciudad de México mantenía 844,640 empleos en los sectores manufactureros en 1985, o sea, 32.78% del total nacional; todavía perderá más de cuarenta mil empleos en tres años para llegar a 806,827 empleos en las manufacturas en 1989, o sea 31.09% del total nacional”.¹⁷⁰

Se trata de buscar una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, así como en su capacidad de actuar frente a las distintas situaciones que se presentan, pero ello impacta y hace replantear la idea misma del federalismo.

En México, el fenómeno de la descentralización, sin embargo, se vuelve muy complejo y requiere de una redefinición de sus objetivos y alcances a lo largo del tiempo. Para entenderlo y analizarlo se necesita que se indique no sólo el objetivo hacia el que se dirige, sino también las instancias o los actores que

¹⁶⁹ Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009, INEGI, México, 2012, pp. IX y X.

¹⁷³ Daniel Hiernaux-Nicolás, “Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México”; *EURE*, Santiago, Chile, v.25 núm. 76, dic. 1999, pp. 57-78. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71611999007600003&script=sci_arttext>. Consultado 12 de diciembre de 2014.

involucran.¹⁷¹ Se trata de un proceso evolutivo paulatino en el cual se involucra a las instancias gubernamentales, en un primer momento, dejando a un lado a las relaciones entre el gobierno y la sociedad; en un estadio posterior, es cuando ésta participa de manera más activa, en la transferencia de “decisiones”.

La descentralización, en México, no se da de manera espontánea ni casual; es fruto, en sus inicios, de las presiones y peticiones que se dan en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid. Por ello que desde los primeros días de su administración lanza un gran programa de descentralización integral enfocado en cinco ámbitos: jurídico político, administrativo, económico, social y cultural.¹⁷² La descentralización, en este caso, se enfoca en la revisión de las competencias, facultades y atribuciones entre los tres órdenes de gobierno, para “fortalecer a las administraciones estatales y evitar que las decisiones importantes para el desarrollo de las entidades federativas se sigan tomando desde la capital de la República”.¹⁷³

El programa supone, en su momento y en razón de las circunstancias vividas, un importante esfuerzo de fortalecimiento de los ámbitos estatal y municipal, frente al federal; sin embargo, desde una perspectiva actual, es más una reproducción del modelo federal hacia los otros órdenes de gobierno, que una forma real de transferencia de las decisiones, con avances que se dan más en lo discursivo y conceptual, que en la práctica; otra cuestión es en lo social, que sigue un camino diferente a través de las distintas formas de organización, presencia y presión de la sociedad civil, alejadas de la propia decisión gubernamental.

¹⁷¹ Un análisis interesante y de forma resumida en este sentido puede encontrarse en Carlos F. Almada, “Desconcentración y descentralización en México”, *Revista de Administración Pública*, México, 1986, núm. 67-68, pp. 51-64. Y en Von Haldenwang, C. *Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina*. EURE, 1990, 16(50).

¹⁷² Véase en este sentido “Pensamiento político del Licenciado Miguel de la Madrid H. Descentralización, federalismo y fortalecimiento municipal” en el número especial de la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 5-6 Enero-Junio, 1982. También puede encontrarse en archivo electrónico en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=5>>.

¹⁷³ “Marco conceptual de la descentralización de la vida nacional”, presentado por el Licenciado Miguel de la Madrid H. *Op. Cit.*, p. 3.

Los resultados de la política de descentralización de Miguel de la Madrid son escasos. Las circunstancias económicas, unidas a la presión política y social después de los sismos de 1985 y la división del PRI a partir de 1987, lo llevan a establecer una serie de acciones que se ubican en el plano de la desconcentración, más que de descentralización. Es el caso de las propuestas de pasar a algunas entidades federativas oficinas federales, como fue el caso del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

No obstante, con Miguel de la Madrid hay logros interesantes como es el establecimiento de un sistema de planeación democrática en todos los órdenes de gobierno, que prevalece hasta nuestros días, derivada —como él mismo indica— de la “reforma al artículo 115 Constitucional con el propósito de fortalecer este orden de gobierno. [La] reforma precisó las causales de suspensión de ayuntamientos, para evitar abusos de los gobernadores de los estados; clarificó las competencias municipales, identificó sus facultades en materia normativa y se permitió a municipios conurbados coordinarse y asociarse para una más eficaz prestación de los servicios públicos. Asimismo, se precisaron los renglones de la hacienda municipal, especialmente el impuesto predial, y se asignaron a los municipios facultades en materia de desarrollo urbano, reservas territoriales, uso del suelo, tenencia de la tierra urbana, licencias y permisos de construcción y reservas ecológicas. [...] Un aspecto de la reforma del 115, de la mayor importancia para la democratización del país, fue introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; a partir del Gobierno de Miguel de la Madrid, miles de cuadros de los partidos comenzaron a integrarse en funciones de gobierno proporcionalmente a la cantidad de votos obtenida; con la institución del Convenio Único de Desarrollo y del Convenio de Coordinación Fiscal, los gobiernos locales tuvieron mayor participación en los ámbitos fiscal y

presupuestario. Todas estas novedades permanecen como patrimonio democrático de nuestro federalismo”.¹⁷⁴

También hubo avances interesantes en la descentralización sectorial, como es el caso del sector salud, al establecerse legislaciones estatales en esta materia y traspasar a los estados los servicios de salud.¹⁷⁵

Un avance importante con transformaciones de fondo, se da en la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) más orientadas, como señala Enrique Cabrero,¹⁷⁶ a la toma de decisiones por parte de la sociedad, a través del Programa Nacional de Solidaridad.

Una experiencia curiosa en el sentido de descentralización administrativa, aunque con una orientación más de desconcentración, es la que se da en materia educativa a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), en Mayo de 1992, que se refuerza con las reformas al artículo 3º constitucional y la nueva Ley General de Educación de 1993. El Acuerdo transfiere a los gobiernos locales, de manera unilateral, la operación de los servicios educativos, con grandes limitaciones y ataduras administrativas y sindicales tales como el hecho de que el gobierno federal conserva el control de la política educativa para garantizar su “carácter nacional” y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) mantiene la titularidad de la representación y la relación laboral frente a la Secretaría de Educación Pública y sus instituciones homólogas en los estados, así como el

¹⁷⁴ Miguel ee la Madrid Hurtado y Alejandra Lajous *Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia (1982-1988)*, FCE, México, 2004. También se puede encontrar en la página: <<http://mmh.org.mx/tesis.php>>. Consultado 14 de diciembre de 2014.

¹⁷⁵ La descentralización del sector salud se continuó en los años posteriores teniendo un avance importante en la administración de Vicente Fox (2000-2006), en donde se aprobó el seguro popular a nivel federal, que poco a poco se ha ido incorporando en muchas de las entidades federativas. Aunque pueden consultarse muchos trabajos al respecto, un buen resumen de lo que fue la descentralización del sector salud podemos encontrarlo en: Martha Cecilia Jaramillo Cardona, “La descentralización de la salud en México: avances y retrocesos”, *Gerencia y políticas de salud*, julio diciembre de 2007, volumen 6, núm. 013, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, pp. 85-111.

¹⁷⁶ Enrique Cabrero Mendoza, “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias”, *Nueva Sociedad*, núm. 142, Marzo–Abril, 1996, p. 84.

hecho de que no se da un incremento equitativo de los recursos públicos para hacer frente a esta nueva atribución que se traslada a las entidades federativas.¹⁷⁷

Las administraciones federales de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón —1994-2012—, si bien plantean importantes programas para la descentralización, muestran avances continuos, pero limitados, en las decisiones sobre los programas sectoriales como los de educación y salud; posteriormente, sobre coordinación fiscal, distribución del gasto público; y recientemente en materia de seguridad pública —aunque con retrocesos— nuevamente en los primeros años de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, quien plantea la desaparición incluso de las policías municipales.

La distribución de los recursos públicos es uno de los temas recientes de la descentralización, junto con el de seguridad pública. Los inicios de las discusiones en torno a la redistribución de los recursos de la federación se pueden ubicar en la aparición, en 1983, del Sistema de Planeación Democrática y posteriormente los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), conocidos después como Convenios de Desarrollo Social (CDS) y más tarde como Convenios de Descentralización (CD), que son los instrumentos para la transferencia cada vez mayor a los estados y municipios.

El mayor desarrollo de estos recursos en diversos ramos se da a partir de 1998 con la reforma al sistema de transferencias, que incorpora en la Ley de Coordinación Fiscal a los recursos que se enviaban a los estados a través del Ramo 26 “Solidaridad y desarrollo Social; los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33), trasladando a los estados los servicios de salud y educación; así como al ir incrementando los ramos de gasto federal hasta quedar integrados

¹⁷⁷ Aunque el tema en materia educativa se venía planteando y analizando desde la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), no es sino hasta Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando se da de una forma más amplia. Hay muchos trabajos y autores que han abordado el tema, pero un resumen y análisis interesante en este sentido lo podemos encontrar en: Cecilia Fierro Evans, Guillermo Tapia García, y Flavio Rojo Pons, *Descentralización educativa en México: Un recuento analítico*, OCDE, México, Octubre de 2009. Puede consultarse en: <<http://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf>>. Consultado el 14 de diciembre de 2014

por los siguientes: “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” (Ramo 28); “Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios” (Ramo 33); “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas” – PAFEF (Ramo 39), el cual se incorpora a partir de 2008 como el octavo Fondo de Aportaciones; “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos” (Ramo 25); y “Previsiones Salariales y Económicas” (Ramo 23). Así como los correspondientes al Convenio por Descentralización y excepcionalmente por concepto de excedentes petroleros.¹⁷⁸

A pesar de estos avances, el tema se debate cada año, de manera recurrente, tanto en los foros académicos como políticos. Es el caso de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)¹⁷⁹ donde hay una comisión específica a este respecto.¹⁸⁰

La descentralización en México se da, entonces, de manera gradual y parcial pero no integral. Se trata de procesos en desarrollo con avances y retrocesos que a veces se quedaron en desconcentración o descentralización administrativa. La transición político-democrática genera un cambio más

¹⁷⁸ Nicolás Mandujano Ramos, “Federalismo y descentralización fiscal en México”, *Dimensión económica*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Revista digital arbitrada, Vol. 2, núm. 5, enero-abril 2011. En este artículo puede verse la evolución que ha seguido el proceso de descentralización fiscal y los temas centrales de las discusiones que preocupan a los gobiernos subnacionales en general. También pueden consultarse otros trabajos como es el caso de Enrique Rabell García, *Federalismo Fiscal en México*, Consejo de Ciencia y Tecnología del estado de Querétaro, México, 2010.

¹⁷⁹ La Conferencia Nacional de Gobernadores, es un foro permanente de análisis y generación de acuerdos, constituida oficialmente por los gobernadores de las entidades federativas el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo. En principio la crean los gobernadores del PRI y del PRD, a los que se unirían a partir de su cuarta reunión los del PAN. Para los temas de mayor importancia se crean comisiones específicas a efecto de analizar las problemáticas, realizar propuestas y establecer acuerdos. A la fecha hay un total de 34 comisiones sobre temas de interés permanente. Éstas han ido creciendo paulatinamente; las de más reciente creación son: Agua, Asuntos Internacionales, Desarrollo Social y Pueblos Indígenas, Desarrollo Urbano, Ordenamientos Territorial y Vivienda, Infraestructura, Medio Ambiente, Protección Civil, Seguridad Pública y Turismo.

¹⁸⁰ La comisión encargada del análisis de los recursos y la descentralización fiscal es la de Hacienda. Hasta la fecha está constituida por todos los gobernadores a excepción de cinco estados: Chiapas Distrito Federal, Guanajuato, Nayarit y Tabasco), tiene como coordinador al Gobernador de Querétaro, José Eduardo Calzada Rovirosa y como vice coordinador al de Baja California, José Guadalupe Osuna Millán.

sustancial a través de la presión de las fuerzas sociales, políticas e institucionales quienes, desde la sociedad y los gobiernos no centrales, lograron hacer más efectivo el proceso descentralizador nacional; y es que como dice Enrique Cabrero “si bien las iniciativas descentralizadoras de arriba-abajo no han tenido el impacto esperado, en México se ha venido generando un intenso proceso descentralizador de abajo-arriba, a partir de gobiernos locales altamente innovadores que empujan al nivel central hacia la cesión de mayores espacios”.¹⁸¹ Esto mismo lo refrenda José R. Castelazo al establecer que, incluso en la actualidad, el primer reto de la modernización político-administrativa es la descentralización para que la administración pueda, por un lado operar eficientemente y por otro, adaptarse a la complejidad del propio tejido social.¹⁸²

Sin embargo, el proceso de abajo-arriba que menciona Enrique Cabrero no toma en cuenta que a final de cuentas es realizado por el PRI a través de la fuerza que le confieren sus gobernadores. Se trata de lo que puede considerarse como un restablecimiento de equilibrios de poder, sólo que a partir de los gobiernos estatales frente a un poder presidencial que quiere disminuir. Prueba de ello es que en cuanto el PRI volvió a asumir el poder federal con la administración de Enrique Peña Nieto, el proceso no sólo se detuvo, sino que tendió a “recentralizarse”; como se observa en el caso de la reforma educativa, del abandono del concepto federal en el caso de Instituto Electoral para otorgarle el título de nacional,¹⁸³ o en la aprobación de un código penal único.

¹⁸¹ Enrique Cabrero Mendoza, “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias”, *Nueva Sociedad*, núm. 142 Marzo–Abril, 1996, p. 84.

¹⁸² José Castelazo R., “Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa”, en Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), “La Modernización de la Administración Pública en México”, *Revista de Administración Pública*, núm. 120, Volumen, XLIV, núm 3 (septiembre-diciembre 2009), México, pp. 13 a 32.

¹⁸³ El cambio de nombre de Instituto Federal Electoral por el de Instituto Nacional Electoral, no es una cuestión de semántica simple, sino que lleva implícito un afán de centralizar la institución, lo que se refuerza con el planteamiento de que sea esta misma institución la que intervenga en la conformación de los institutos electorales estatales.

El reto más complejo en el proceso de descentralización es al que se refiere José R. Castelazo, de la operación eficiente y la incorporación del tejido social. Lo primero implica un margen de flexibilidad que conlleva el replanteamiento de la recaudación y la distribución del recurso público, que actualmente está en manos de la federación; lo segundo, depende del grado de participación que otorguemos a la sociedad en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Ambos son retos difíciles de afrontar, sobre todo en una etapa de “recentralización” y descomposición del tejido social por fenómenos importantes como la inseguridad, la corrupción y la falta de transparencia.

2.3.2.2. ¿El nuevo federalismo?

El federalismo mexicano tiene una historia compleja y un arraigo profundo desde el inicio de la vida independiente del país, como se plasmó desde un primer momento en la Constitución Política de 1824,¹⁸⁴ no exento de discusión y reclamos continuos.¹⁸⁵ Baste recordar en este sentido la intervención de fray Servando Teresa de Mier en el Constituyente de 1823-1824, sobre la necesidad de una transición gradual del centralismo al federalismo, o incluso el texto del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, suscrita el 31 de enero de 1824, que en su artículo quinto menciona la creación de una forma de gobierno federal y en el sexto señala que la federación se integraba por “estados independientes, libres y soberanos, en los que exclusivamente toque a su administración y

¹⁸⁴ Como menciona Miguel Carbonell “El sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824, que en su artículo 4 señalaba: ‘La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal’, y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la Federación”. Carbonell, Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. Boletín de Derecho Comparado. México. Enero-Abril*, 1998 p. 379.

¹⁸⁵ Un interesante análisis de los conflictos y debates entre centralismo y federalismo en México en el siglo XIX puede encontrarse en Josefina Zoraida Vázquez, “Un viejo tema: Federalismo Centralismo” en *Historia Mexicana*, Vol. 42, No. 3, “México e Hispanoamérica. Una reflexión historiográfica en el Quinto Centenario”, II (Jan. - Mar., 1993), El Colegio De México, pp. 621-631.

gobierno interior".¹⁸⁶ Todo ello demuestra cómo la preocupación sobre el tema está presente en el país desde su surgimiento como nación.

El debate sobre un sistema federal o centralizado sigue generando enfrentamientos durante todo el siglo XIX, incluso armados, entre conservadores y liberales. Hay continuos retrocesos como el que se registra en la Constitución de 1836 y en el periodo de Santa Anna de 1853, pero también avances como se observa en las Leyes de Reforma de 1847, y posteriormente en la Constitución de 1857 en la que se establece, en su artículo 40, que México será una República, representativa, democrática y federal.

Para la segunda mitad del siglo XIX ya no hay cambios sustantivos en el sistema federal, en cuanto a su concepción, pero sí en su aplicación. Lo que notamos es una omisión interesante en todas estas constituciones y debates: el municipio.

Se puede afirmar que la figura del municipio queda excluida por dos razones: la necesidad de desligarse de la administración española y sus tradiciones, y la adopción de un sistema federal siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos de América; pero también por la necesidad de constituir un gobierno fuerte que no se vea amenazado por gobiernos más complejos, como el que se da en los ayuntamientos.

El cambio sustancial se da después de la Revolución de 1910 y la recomposición posterior del sistema político mexicano. El excesivo centralismo de Porfirio Díaz, no sólo genera el desacuerdo de los estados, sino que sean ellos mismos los que encabecen la revuelta. El norte activo, progresista, liberal, en contrapartida con el sur indígena y libertario, carga con el peso de la revolución y la transformación del sistema centralista, al que se incorporan las distintas regiones aportando en la reconfiguración y maduración del mismo. Baste recordar, en este sentido, el origen geográfico de los líderes y desde

¹⁸⁶ Jorge Carpizo, *Los sistemas federales del continente americano*. Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1972.

donde se organiza la Revolución, así como el de los primeros presidentes del México postrevolucionario.¹⁸⁷

La Constitución de 1917 retoma tema del federalismo y lo proyecta de una manera importante, recuperando el articulado que en este sentido tenía la de 1857,¹⁸⁸ aunque posteriormente tiende a decaer en la práctica por la concentración del poder. A pesar de que los presidentes de México durante una buena parte del siglo xx son originarios de las distintas entidades federativas y ocuparon cargos de militares o de gobierno en ellas,¹⁸⁹ tienden a reproducir la concentración y centralización del poder, máxime cuando se abandona la práctica de posicionar como candidatos a la presidencia a gobernadores y se opta porque sean únicamente los que forman parte del gabinete presidencial.

El centralismo pragmático se da nuevamente por varios factores que se hacen presentes en el país y en el sistema político. Los factores derivan de una serie de necesidades de orden político y social:

- 1) Un poder fuerte que consolida la Revolución y el sistema político posrevolucionario, que se ve reforzado por la presencia de una nueva jerarquía militar, que mantiene el control del territorio y las fuerzas

¹⁸⁷ La Revolución inicia con el Plan de San Luis, promulgado por Francisco I. Madero que era originario de Parras, Coahuila. Los líderes en su mayor parte serán de los estados del norte como es el caso de Sonora (Abraham González, Obregón, Calles y Abelardo L. Rodríguez), Coahuila (Venustiano Carranza y el propio Madero), Tabasco (José Ma. Pino Suárez), Tamaulipas (Emilio Portes Gil) Morelos (Emiliano Zapata), etcétera.

¹⁸⁸ De hecho el artículo 40 de la Constitución de 1857 se retoma casi literalmente y con el mismo número en la de 1917: "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

¹⁸⁹ Los presidentes de México en su etapa tanto militar como civil, provienen de una experiencia de gobierno en las entidades federativas, de tal suerte que el ser gobernadores de un estado los convertía en candidatos naturales a la candidatura presidencial; tal fue el caso de Plutarco Elías Calles (Gobernador Interino de Sonora), Emilio Portes Gil (Gobernador de Tamaulipas), Pascual Ortiz Rubio (Gobernador de Michoacán), Abelardo L. Rodríguez (Gobernador de Baja California), Miguel Alemán Valdez (gobernador de Veracruz de 1936 a 1939), Adolfo Ruiz Cortines (Gobernador de Veracruz de 1944 a 1948); así como haber ocupado un cargo de elección popular en alguna de las entidades federativas, como fue el caso de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, que fueron senadores de la República por el Estado de México y Puebla, respectivamente.

armadas. En este sentido, es interesante observar cómo en los primeros años de la etapa posrevolucionaria, los militares son los que asumen el poder y aplican una disciplina férrea sobre el resto de los elementos armados, lo que no impide la aparición de asonadas cada vez con menor fuerza y presencia.

- 2) Un partido político nacional que sustituye a los cacicazgos estatales y regionales. La Revolución hace que se conformen fuerzas regionales, en ocasiones centrifugas, que se imponen territorialmente y crean sus propias agrupaciones políticas a las cuales hay que ir incorporando y limitando. Una forma de reducir el poder de estos grupos políticos y el de las fracciones armadas en las distintas regiones del país se hace al constituir el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el Partido Nacional Revolucionario (PNR) después y, finalmente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). No hay que olvidar que el sistema de partidos al concluir el conflicto armado, es tan caótico que hay en México un numeroso grupo de partidos en las distintas zonas del país y a veces incluso en cada estado: el Partido Socialista Fronterizo, formado por Emilio Portes Gil, y Partido Liberal de Tamaulipas,¹⁹⁰ el Partido Socialista Chiapaneco,¹⁹¹ el Partido Socialista del Sureste, el Partido Socialista de Occidente, la Confederación de Partidos Liberales de Jalisco, entre muchos más.
- 3) Una estructura centralmente organizada que reduce la fuerza militar y da paso a los grupos de presión social: sindicatos y organizaciones de campesinos y profesionistas que surgen como consecuencia del conflicto y las nuevas condiciones sociopolíticas, pero a las que se requiere darles cauce, sentido orgánico y mantenerlas cercanas al

¹⁹⁰ David Piñera Ramírez, *Visión histórica de la frontera norte de México*, Editorial Kino/el mexicano, Universidad de Baja California, 1987, pág. 93.

¹⁹¹ Daniela Spenser, *El Partido Socialista Chiapaneco: Rescate y Reconstrucción de Su Historia*, Ediciones de la casa chata, CIESAS, México, 1988.

poder político.¹⁹² Tanto el surgimiento de estas macro organizaciones gremiales, como su adhesión al PRI, generan un contrapeso frente a los cacicazgos locales civiles y militares, pero al mismo tiempo concentran las decisiones en la capital del país.

El efecto es también de orden económico. La actividad económica vuelve a crecer de manera importante al lado del poder político y la Ciudad de México se convierte en el núcleo urbano más poblado y en el centro de la industrialización y el comercio nacional. Las “zonas metropolitanas absorben proporciones crecientes de la población del país (pasando) de concentrar 30% de la población en 1960, al 10% más en 1980. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México siguió una dinámica paralela y llegó a contar, en 1980, con 13.8 millones de habitantes que equivalen a 20.76% de la población nacional”.¹⁹³ Paralelamente al crecimiento poblacional se da un crecimiento del empleo que, de forma interconectada, hace que estas zonas se desarrollen más rápido.¹⁹⁴

La industria, los servicios y el comercio, además de la inversión en general, encuentran en estos espacios el ambiente ideal para su desarrollo, haciendo más efectivo el centralismo, como dice Gustavo Garza:

“De 1950 a 1980, periodo de auge industrial dentro del modelo proteccionista, ocurre una elevada concentración de la población y las actividades económicas en la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), estimulada en parte por transferencias financieras de las regiones pobres hacia la megaurbe. Entre 1950 y 1980 la banca privada captó en promedio 29,9% en la región VII (Distrito Federal y Estado de México, entidades en donde se localiza la ZMCM), pero le otorga en financiamiento 40,3% del total. En este periodo, por

¹⁹² Las organizaciones sociales, obreras y campesinas más destacadas en este sentido, serían la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), de 1918, de la que se escindieron algunos de sus miembros para fundar en 1929 la Federación de Trabajadores del Distrito federal, y posteriormente que dio lugar a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), creada en 1936; la Confederación Nacional Campesina (CNC), de 1938 y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), de 1943.

¹⁹³ María Eugenia Negrete Salas y Héctor Salazar Sánchez, “Zonas metropolitanas en México, 1980”, *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 1, núm. 1 (1) (Ene -Abr., 1986), El Colegio de México, México, p. 108.

¹⁹⁴ Un análisis del desarrollo poblacional y del empleo puede encontrarse en María Eugenia Negrete Salas y Héctor Salazar Sánchez, *Op. Cit.*, pp. 97-124.

ende, el sector financiero promovió la concentración territorial en la región más rica del país, siguiendo el criterio de rentabilidad y recuperabilidad de los préstamos”.¹⁹⁵

En ese sentido, el proceso no es casual, sino el reflejo de su propia circunstancia histórica, que se agudiza conforme su misma dinámica de desarrollo marca un avance del sector de servicios de manera importante durante los años posteriores a la Revolución, lo que agudiza la centralización y establece una diferencia sustantiva en el crecimiento económico de las tres principales zonas metropolitanas frente al resto del país:

“En 1950 la población económicamente activa (PEA) del sector primario absorbía 58.4% del total nacional, mientras el terciario 25.7% y el secundario 15.9%. En 1979 el empleo terciario superaba al primario al representar 43.6 y 28.9% de la PEA total, respectivamente, mientras el secundario con 27.5% casi alcanzaba al primario. En 1991 México parece iniciar su revolución terciaria, pues su PEA en servicios atraviesa el umbral de constituir más de la mitad del total, al absorber 50.1%, mientras que los trabajadores primarios conservan 26.8% y los secundarios se mantienen en tercer lugar con 23.1% (García, 1994: 37). La hegemonía del sector terciario se acentúa en 2000, cuando aumenta a 55.2% su participación en la fuerza de trabajo total de México, mientras el secundario con 26.7% supera por primera vez al primario, que se reduce al 18.1% restante. El sector terciario es incuestionable por- que constituye el motor del desarrollo económico de las sociedades postindustriales, por su impacto en la transformación de la jerarquía del sistema de ciudades.”¹⁹⁶

¹⁹⁵ Gustavo Garza, “Concentración financiera en la Ciudad de México (1960-2001)”, *Revista Eure* (vol. XXXI, núm. 92), pp. 29-46, Santiago de Chile, Mayo 2005, Pág. 31

¹⁹⁶ Gustavo Garza, “Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-1998”, en Gustavo Garza, *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 19, núm. 1 (55) (Ene. - Abr., 2004), El Colegio de México, 2004. pp. 7-75.

Otro elemento que desempeña un rol importante en la centralización es la educación. La educación primaria se ubica en los florecientes núcleos urbanos de México y, a pesar de que los gobiernos posrevolucionarios hicieron un esfuerzo por llevarla a todo el país, lo cierto es que las ciudades son las más beneficiadas de los procesos de mejora educativa, y esto permanece inalterable gracias al control presupuestario que se hace desde la Secretaría de Educación Pública y el de la organización gremial, a través del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.¹⁹⁷ Y la educación superior coadyuva y refuerza lo anterior, a través de las dos instituciones públicas más importantes del país: La Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, que se convierten en los centros de formación de los profesionistas del país y mantienen el control casi monopólico, durante muchos años, de la investigación nacional.

La necesidad de acudir a la Ciudad de México y posteriormente en los años setenta al Valle de México para la formación superior,¹⁹⁸ conlleva una dependencia de la periferia de estos centros educativos nacionales, que aún en la actualidad son los referentes nacionales de la educación pública y la investigación. De acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), hasta el inicio de la presente década, la educación superior pública en México —excluyendo universidades tecnológicas y politécnicas— se reduce a 45 instituciones, de las cuales casi el 15% están ubicadas en la Ciudad de México; concentraba el 50% de la

¹⁹⁷ Un análisis interesante del sistema educativo en el marco del federalismo podemos encontrarlo en Pablo Latapí Sarre, "El financiamiento de la Educación básica en el marco del federalismo", en *Centro de estudios sobre la Universidad* Encuentro académico. XXV aniversario del CESU", CESU, UNAM, México, 1997, pp. 67-71.

¹⁹⁸ De acuerdo con las cifras de la ANUIES, en el Valle de México se concentraban a finales de los años noventa más del 15% de las instituciones educativas del país y si se une a ello el estado de Puebla, entonces el porcentaje es superior al 20%; si se considera solamente a las instituciones públicas el porcentaje se eleva a casi el 25% y las instituciones privadas alcanzan más de 30%. ANUIES; *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, pág. 38.

investigación, atendía al 52% de los estudiantes de licenciatura y al 48% de posgrado.¹⁹⁹

Con todos estos elementos políticos, sociales, económicos y culturales es evidente que el sistema federal tiende ineludiblemente a la centralización; y solamente el desmoronamiento de estos pilares esenciales para entender la realidad mexicana de siglo XX, permitirá el replanteamiento y la transformación del “federalismo centralista” mexicano.

Llegados a este punto, cabe preguntarse ¿qué elementos propician el inicio del cambio de este federalismo centralista? La respuesta hay que buscarla en las transformaciones derivadas de los mismos elementos que lo propiciaron: la educación, la economía y la política.

El sistema educativo se irá transformando paulatinamente a partir de varios cambios que se dan entre 1990 y 2012 por la propia coyuntura política y económica que vive el país; pero conviene subrayar que en los últimos dos años, la involución hacia la centralización es también algo más que evidente.

Las **transformaciones en el sistema educativo** derivan, en primera instancia, del cambio legal y normativo: 1) el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) de 1992, 2) las reformas del artículo tercero constitucional, y 3) la Ley General de Educación de 1993, que permiten a los estados hacerse cargo de la educación primaria, con todas las limitaciones del caso a no otorgárseles ni el presupuesto necesario para hacerle frente, ni la capacidad de toma de decisiones en la cuestión laboral-gremial.²⁰⁰

En segundo lugar, de la “crisis” del sindicato magisterial que inicia con el surgimiento de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación

¹⁹⁹ *Ibidem*, p.35.

²⁰⁰ Véase *supra* p. 36.

(CNTE) en 1979 y se refuerza en 1989.²⁰¹ El crecimiento de esta corriente disidente del gremio magisterial oficialista está vinculado a las luchas políticas internas en el PRI, al avance democrático del país y al debilitamiento de los liderazgos magisteriales de su sindicato nacional. En este sentido, no es de extrañar que la reciente caída política de su líder moral, Elba Esther Gordillo, al inicio de la administración de Enrique Peña Nieto, suponga por sí misma un agravamiento de la crisis y el debilitamiento del sindicato.

El traspaso del magisterio a las entidades federativas y la crisis del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con la pérdida de control absoluto por parte de su liderazgo, unido a un elemento adicional que es la creación del Partido Nueva Alianza (PANAL) y su participación en la política nacional desligada en muchas ocasiones del partido oficial, hacen que el sistema educativo pierda parte de su papel centralizador.

En tercer lugar, está la consolidación de las universidades estatales y la aparición de nuevas formas de coordinación institucionalizada que les permite un avance sustancial en materia de investigación. En las diversas administraciones priistas de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, hay un crecimiento relativo de las universidades estatales, pero “A partir de la administración de Vicente Fox, aparecen por primera vez en veinte años nuevas universidades públicas, llamadas universidades politécnicas, que a diferencia de antaño son planeadas e instaladas a petición de los gobiernos estatales con financiamiento compartido entre la federación y los estados”.²⁰²

²⁰¹ La CNTE aunque se conformó en Chiapas en diciembre de 1979, sirviendo a los intereses de cambio en el sindicato magisterial contra su Secretario General, el potosino Carlos Jongitud Barrios y favoreciendo a Elba Esther Gordillo, se convierte después de las jornadas de lucha de abril a junio de 1989 en la principal fuerza opositora a la misma. Los apoyos más importantes los tiene en los estados de Chiapas, Oaxaca, la sección IX del Distrito Federal y más adelante en Guerrero y Michoacán.

²⁰² Serna Rollin Kent, “La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México”, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003 Pág.3 También puede encontrarse en:

Unido a lo anterior, se experimenta un auge de las universidades privadas que llevan la educación superior a los estados y ciudades que antes no contaban con ella, al tiempo que se da un proceso de ampliación y apertura de la UNAM a otras entidades federativas, con lo cual la máxima casa de estudios comienza a ampliar su oferta educativa desde una perspectiva geográfica, a desconcentrar la institución y acercarla a otras entidades.²⁰³ Todo ello detona el fin de la centralización de la educación superior y del monopolio de la investigación básica y aplicada en el país.

La **desconcentración industrial** inicia durante los años ochenta, a partir de la propia crisis económica y financiera mexicana, y se refuerza en la década siguiente con el surgimiento de parques industriales y una política nacional de descentralización de la industria. Las empresas automotrices son un ejemplo

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0048002.pdf>>. Consultado el 20 de agosto de 2015.

²⁰³ A la fecha han habido varios acuerdos sobre la descentralización, por ejemplo, el del 8 de enero del 2004 sobre el campus de Morelos, o más recientemente la creación de la Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad León, Guanajuato, el 31 de marzo de 2011. En la actualidad, la UNAM tiene campus universitarios y centros de investigación y observatorios en el Distrito federal y en 15 entidades federativas: Baja California (Centro de Nanociencias y Nanotecnología, Observatorio Astronómico Nacional), Chiapas (Instituto de Biología. Estación de Biología Tropical "Los Tuxtles", Unidad del Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste), Estado de México (FES Acatlán, Aragón Iztacala, y Cuautitlán, Centro de Enseñanza, Investigación y Extensión en Prod. Porcina en Jilotepec, Centro de Enseñanza, Investigación y Extensión en Prod. Agro Silvo-Pastoril en Chapa de Mota), Guanajuato (Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad León), Guerrero (Escuela Nacional de Artes Plásticas. Educación Continua Taxco, Centro de Enseñanza para Extranjeros en Taxco), Jalisco (Instituto de Biología. Estación de Investigación, Experimentación y Difusión "Chamela"), Michoacán (Centro de Investigaciones en Ecosistemas, Centro de Radioastronomía y Astrofísica, Instituto de Matemáticas, campus Morelia, Unidad de Investigación sobre Regiones, Observatorio de Centelleo Interplanetario), Morelos (Centro de Ciencias Genómicas, Centro de Investigación en Energía, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Instituto de Biotecnología, Instituto de Ciencias Físicas, Instituto de Matemáticas. Unidad Cuernavaca, Centro de Enseñanza, Investigación y Extensión en Producción Ovina), Puebla (Observatorio Astronómico Nacional), Querétaro (Centro de Física Aplicada y Tecnología Avanzada, Centro de Geociencias, Instituto de Neurobiología, Instituto de Ingeniería. Unidad Académica Juriquilla, Querétaro, Centro de Enseñanza, Investigación y Extensión), Quintana Roo (Instituto de Ciencias del Mar y Limnología. Estación Puerto Morelos, Quintana Roo), Sinaloa (Instituto de Ciencias del Mar y Limnología. Estación Mazatlán, Sinaloa), Sonora (Estación Regional del Noroeste en Hermosillo, Ecología de las Zonas Áridas Hermosillo), Veracruz (Centro de Enseñanza, Investigación y Extensión en Ganadería Tropical en Martínez de la Torre, Veracruz), y Yucatán (Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias, Unidad Sisal, Yucatán, Facultad de Química, Unidad de Química en Sisal, Yucatán, Instituto de Ingeniería en Sisal, Yucatán), entre otras instituciones, que si se suman a aquellas universidades privadas incorporadas da una cobertura interesante de una buena parte del país.

interesante de ello al ubicarse en diversas entidades: Nissan (Aguascalientes y Morelos), Volkswagen (Puebla), General Motors (Coahuila, Estado de México y Guanajuato), Ford (Estado de México y Sonora), etc., y es que “a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en 1994, la tendencia general es a la concentración de las empresas armadoras de vehículos automotrices en los estados de la frontera Norte de México y en algunos estados de las regiones Centro y Bajío. En consecuencia, se reduce la importancia de la región del Valle de México ya que las empresas proveedoras de autopartes se concentran en estados y regiones cercanos geográficamente y bien comunicados. Los cambios son favorecidos por políticas estatales de fomento a la industria automotriz”.²⁰⁴

Lo mismo sucede con la maquiladora y otras industrias que encuentran en las entidades federativas una alternativa para su desarrollo, originando un cambio significativo en su crecimiento. El estado de Querétaro que en los últimos años crece a un ritmo superior de 5% anual,²⁰⁵ en el 2012 que alcanza el 6.3%,²⁰⁶ y otros estados de la República como Jalisco o Guanajuato, entre otros, que superan en los últimos años el crecimiento del Valle de México,²⁰⁷ son buenos ejemplos en este sentido.

Las **transformaciones políticas** de largo plazo y la **transición democrática** son otros elementos del cambio.

²⁰⁴ Diana Villarreal G y Marcela Villegas Silva, *Cambios en la localización de la industria automotriz en México 1994-2004*. Producción Económica 2007, UAM-Xochimilco, México, 2010. Pp.27.

²⁰⁵ “Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desde 1994 el crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) del estado ha sido de más de 5%.” Citado en: “América Latina. Querétaro, el crecimiento del sector industrial”, *revista electrónica Metalmecánica*, Mayo 2012, disponible en:

<http://www.metalmecanica.com/mm/secciones/MM/ES/MAIN/IN/INFORMES_ESPECIALES/doc_87471_HTML.html?idDocumento=87471>. Consultada 12 de noviembre de 2014.

²⁰⁶ “Querétaro se ubicó como el tercer estado a nivel nacional con una mayor actividad económica al registrar en el periodo enero-septiembre del 2012 un crecimiento de 6.3%, dio a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)”. Publicado en “La actividad económica de Querétaro, con 6.3% de crecimiento”, *El Economista*, disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/estados/2013/01/30/actividad-economica-queretaro-63-crecimiento>>. Consultada 12 de noviembre de 2014.

²⁰⁷ *Ibidem*.

El sistema político mexicano transita por lo que puede considerarse como tres etapas: la primera es de ajuste posrevolucionario y comprende la toma del poder por cacicazgos locales y líderes militares. Este periodo se ubica en los primeros años del triunfo de la Revolución y llega hasta 1952. A su vez, tiene dos subetapas: la primera de una inestabilidad extrema que abarca desde la toma de poder de Francisco I. Madero (1911-1913) a la presidencia de Alvaro Obregón (1920-1924); la segunda, va desde esta fecha hasta el final de la administración de Manuel Ávila Camacho (1946-1952), el último presidente militar de México.

La etapa civil (1952-1976), la segunda en la conformación del sistema político, implica la institucionalización de la Revolución y la consolidación del régimen político. Las instituciones se consolidan con el país, que experimenta un crecimiento económico, industrial y urbano, pero también empiezan a aparecer los primeros síntomas de agotamiento con la aparición de los primeros grandes conflictos sociales y laborales, el distanciamiento de las otras fuerzas políticas de las elecciones presidenciales y el ascenso de la tecnocracia.

La tercera etapa se inscribe en el contexto de los conflictos internos entre los grupos del partido oficial —asesinatos políticos, desmembramiento de algunos grupos del PRI— y la aparición de fuerzas políticas de oposición que merman el sistema, lo cuestionan, debilitan y, finalmente, provocan la alternancia de gobiernos en el ejecutivo federal.

De manera paulatina, todo el proceso anterior se vino abajo en un periodo a largo plazo que deterioró al sistema político y propició, finalmente, el triunfo de la oposición. El control de la jerarquía militar surgido de la Revolución, se deshizo desde finales de la primera mitad del siglo XX cuando el PRI designó como candidato presidencial a un civil, el abogado Miguel Alemán Valdés en 1952.²⁰⁸ La designación significó el fin del periodo militarista en México y el inicio

²⁰⁸ Tal vez el proceso de cambio hacia gobiernos de civiles en México, en realidad habría que ubicarlo en el sexenio inmediatamente anterior pues Manuel Ávila Camacho, a pesar de ser un

de una etapa de institucionalización de la Revolución y del partido oficial, que continúa hasta la actualidad después de dos periodos como oposición del 2000 al 2012.

En el desarrollo del partido oficial se puede observar una concentración paulatina del poder, en el cual siempre hay presencia de los grupos regionales y estatales, que conservan cuotas del mismo a través de posiciones en la administración federal, las gubernaturas y las presidencias municipales. La transformación de estos equilibrios se inicia cuando estas cuotas se reducen de forma considerable y quedan en manos de una tecnocracia que recurre al partido solamente para negociar su apoyo en las etapas pre y post electoral, y en la conformación inicial de los gobiernos, a efecto de dar estabilidad política en los periodos de cambio.

Las entidades federativas son la base del desarrollo político, independientemente de que la figura presidencial se refuerce y con ello el centralismo en las decisiones sobre las políticas estatales. En ello juega un papel importante la necesidad previa de mantener unidos a los diferentes grupos regionales que conforman y adquieren poder, y obligan al poder central a tenerlos en cuenta a través la negociación. Se trata de grupos como los de Sonora, Coahuila, Chihuahua o Tamaulipas, que proceden de la etapa revolucionaria, o aquellos que se van incorporando paulatinamente gracias a la llegada a la presidencia de algunos de sus miembros, como es el caso de Michoacán,²⁰⁹ Veracruz,²¹⁰ y más recientemente del Estado de México.²¹¹ Otros

militar había cumplido fundamentalmente labores de administración e intendencia y no de combate. Es importante observar también como el proceso de ascenso de los civiles al poder en las entidades federativas se hace con anterioridad, lo que reforzaría la hipótesis de que este se inició con anterioridad.

²⁰⁹ En este caso la presidencia del general Lázaro Cárdenas del Río, hizo que su presencia y la de su familia en Michoacán fuera vital para el desarrollo de la política de ese estado. Tanto su hijo como su nieto fueron gobernadores y su anuencia, pública o privada, parecen ofrecer oportunidades importantes de los posibles candidatos a la gubernaturas.

²¹⁰ El grupo Veracruz, se reforzó a partir de la llegada a la presidencia de Miguel Alemán Valdés y su sucesor Adolfo Ruiz Cortines. Pero se mantuvo en el mismo a través de otros políticos importantes entre los que sobresale también Fernando Gutiérrez Barrios, ex gobernador de ese estado, secretario de gobernación y con anterioridad ex jefe de los servicios de inteligencia del país.

se crean paulatinamente y ganan importancia por el control que establecen en sus espacios territoriales y los apoyos que ofrecen al sistema: Chiapas, Yucatán y, en menor medida, Oaxaca, Jalisco y Nuevo León.

Los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1971-1976), José López Portillo (1976-1982), y con mayor fuerza Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, transforman esta situación, dando paso a una tecnocracia que sólo podía acceder a los cargos a través del mérito administrativo-académico,²¹² y que además va haciendo a un lado al partido y su labor política. Los candidatos presidenciales²¹³ y, en muchas ocasiones, a las gubernaturas estatales,²¹⁴ a partir de estas administraciones, no tendrán más mérito y trayectoria política que su paso por la administración federal y un currículum académico, real o ficticio,²¹⁵ que les confiera una cierta experiencia para el manejo de asuntos especializados.

La tecnocracia termina alejando tanto a corrientes como a personajes importantes del partido de gobierno, y hace que éste aquél se divida para reforzar la oposición y el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que transforman de manera significativa al sistema político mexicano; además,

²¹¹ El llamado grupo Atlacomulco, creado en la ciudad de México por don Isidro Fabela, si bien se había creado con anterioridad en torno a la figura de este diplomático mexicano, se consolida con la llegada a la presidencia de Adolfo López Mateos y, de manera más reciente, con el triunfo electoral de Enrique Peña Nieto. Dentro de este grupo destacaron también en diversas posiciones: Carlos Hank González, la familia Del Mazo que logró tener dos gobernadores del estado, Emilio Chuayffet Chemor, entre otros.

²¹² Un análisis sobre este aspecto de los grupos políticos puede verse en Samuel Schmidt y Jorge Gil Mendieta, *Estudios Sobre la Red Política de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas, México, 2005. Disponible en: <<http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Rd4aXjURTfcC&oi=fnd&pg=PA11&ots=7hslkf1kO5&sig=5HexESpcBC5EOBy0P6a28SIP2fA#v=onepage&q&f=false>>.. Consultado el 12 de julio de 2015.

²¹³ Figuras como los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, además de otros importantes miembros de sus gabinetes, no contaron con una trayectoria política y menos aún de militancia política en el PRI y su acceso a las candidaturas fue por su cercanía a la presidencia y su experiencia administrativa.

²¹⁴ Casos destacados en este sentido serían entre otros la candidatura al gobierno de Guanajuato de Ramón Aguirre Velázquez en 1988.

²¹⁵ Un caso importante fue el que llevó a la renuncia del secretario de Educación Pública Fausto Alzati, al descubrirse que aún no tenía el grado de licenciatura y menos aún el de doctor que ostentaba.

generan un nuevo federalismo en donde los estados y municipios desempeñan un papel fundamental.

El debilitamiento del sistema político posrevolucionario y el del PRI trae como consecuencia su derrota electoral y, por lo tanto, una diferenciación entre los partidos políticos gobernantes en los tres órdenes de gobierno — yuxtaposición política—, y el surgimiento de un nuevo equilibrio de poderes, como lo indica la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM):

“Agotado ese modelo el país requiere hoy redefinir las competencias de los tres órdenes de gobierno que la constitución reconoce con idéntica dignidad política (Federación, Estados y Municipios), con el fin de mantener y reforzar un sólido sistema institucional de equilibrios nacionales: un Nuevo Federalismo. En este contexto surgen las asociaciones municipalistas como nuevos actores de la escena política, para promover e impulsar el fortalecimiento de los Municipios de México”.²¹⁶

Es así como surgen diversas yuxtaposiciones políticas entre los órdenes de gobierno,²¹⁷ asociaciones de municipios,²¹⁸ e incluso la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), por lo que los estados y los municipios comienzan a participar de manera más activa en las decisiones de la política mexicana, generando un mayor equilibrio de poder entre los diferentes órdenes de gobierno, así como una mayor presencia en los foros nacionales en las materias que les competen y en los que tienen más interés, como lo expresa Miguel Carbonell:

²¹⁶ Federación Nacional de Municipios de México A.C. “Antecedentes e historia”, pagina web oficial:

<http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=4>.

Consultada el 7 de julio de 2015.

²¹⁷ Yuxtaposición política se puede definir como la existencia de dos órdenes de gobierno con administraciones política e ideológicamente distintas.

²¹⁸ Desde 1996, pero con mayor intensidad a partir de las modificaciones al artículo 115 constitucional en 1999, que permite que la coordinación y asociación de municipios en México conformen varias asociaciones que integran a los ayuntamientos mexicanos desde varias perspectivas: ideológica, económica, cultural, etc., lo que generará una participación importante de éstos en la política nacional.

“El federalismo (actual) permite que los partidos políticos que han sido derrotados en las elecciones presidenciales y legislativas federales luchen y ganen elecciones en el ámbito local y, con ello, se vayan ejercitando en el desempeño gubernativo y puedan desplegar las contraofertas que sostienen como programas futuros de acción desde la oposición federal. Con el federalismo se multiplican los centros democráticos de decisión dentro del Estado. En la medida en que se vaya dando la integración de la oposición en las tareas de gobierno a escala local se puede lograr moderar el carácter excluyente del presidencialismo. Además, a partir del control de un cada vez mayor número de legislaturas locales los partidos de oposición pueden ir condicionando los procedimientos de reforma constitucional, con toda la importancia que ello tiene en un país como México.”²¹⁹

Este “nuevo federalismo” se caracteriza por: 1) la existencia y la aceptación de las yuxtaposiciones políticas; 2) una diferenciación ideológica-política entre las administraciones; 3) una creciente participación por parte de todos los órdenes de gobiernos en la toma de decisiones e incluso la expresión de sus desacuerdos; 4) la aparición de un mayor número de instancias de coordinación y el surgimiento de un “nuevo institucionalismo” federalista; 5) un debilitamiento de las diferentes organizaciones macro sindicales, que a su vez son sustituidas por una participación más diversificada dentro de las mismas y su desapego paulatino a un solo partido político y, por lo tanto, con sus propias dinámicas de acción;²²⁰ 6) una mayor participación de la sociedad en las decisiones de gobierno y la ciudadanización de las instituciones; y 7) el surgimiento de nuevos

²¹⁹ Miguel Carbonell, “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, 2003, denauer—, 379. Citando a. Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, prólogo de Diego Baldés, México, IJ-UNAM, 1995, p. 23; en sentido parecido, Reinhold Zippelius, *Teoría general del Estado*, 2ª ed., trad. de Héctor Fix Fierro, México, IJ-UNAM, Porrúa, 1989, p. 357.

²²⁰ El caso de lo sucedido en los últimos años con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación (SNTE), puede ser un buen ejemplo en este sentido porque no sólo se divide interiormente con la aparición de una corriente crítica como es la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), sino que genera la creación de un nuevo partido político: PANAL el 30 de enero de 2005 que establece alianzas políticas diversas no sólo con el PRI, sino con otras fuerzas políticas de oposición a éste.

actores políticos que participan activamente en la vida nacional.

La conjunción de todos estos elementos genera una transformación profunda en el México del siglo XXI. Es por ello que México no sólo tiende internamente a replantearse y redefinirse como país, sino que al mismo tiempo ve aparecer nuevas condiciones a las que debe que se adaptar paulatinamente, y reconfigurar su forma de entender al mundo y entenderse a sí mismo frente a cada nuevo paradigma que va viendo aparecer y que debe enfrentar.

De los viejos esquemas en los que primero se abre a una división ideológica y a centrarse en sí mismo buscando su desarrollo, aislado de un mundo que si bien no le es ajeno y que no parece incidir decisivamente en él, se pasa a un México abierto cada vez más a la economía y el comercio internacionales, más globalizado e interdependiente, con una mayor presencia de las empresas y las finanzas transnacionales en la economía y la producción nacional.

En esta situación interna más democrática y con nuevos actores cada vez más participativos, unida a un contexto internacional más interdependiente, el gran reto es, siempre, compatibilizar los intereses particulares de todos los nuevos actores y la política exterior, así como lograr una coordinación adecuada de todo tipo de actividades que aparecerán en esta amplia gama de actores con el entorno internacional, misma que debe aprovecharse para el mejor desempeño de las relaciones internacionales de México.

Conclusiones del capítulo 2

1. Los cambios en México, a partir de la década de los ochenta, favorecen la participación de los gobiernos subnacionales en el proceso de internacionalización.

2. La crisis económica, la descomposición social y los procesos de la descentralización son elementos centrales en la modificación del

centralismo pragmático que existe en México y la aparición de los estados y municipios como actores nacionales reales, menos supeditados al poder federal.

3. La crisis económica, unida a un aumento de la organización social en el país, hacen posible el cambio político y la aparición de la yuxtaposición de los diferentes ordenes de gobierno, posibilitando cambios sustantivos en la toma de decisiones en México y en el centralismo pragmático existente, lo que lleva a la posibilidad de los gobiernos subnacionales de competir entre sí y con el exterior en la búsqueda de alternativas a sus diferentes realidades, necesidades y posibilidades. Ello implica cambios legislativos que les den mayor autonomía, así como control sobre sus decisiones y actuaciones nacionales e internacionales.

4. El proceso de descentralización que tiene que ver inicialmente con la crisis y la imposibilidad del orden federal de atender las necesidades locales, impulsa la vinculación internacional de los gobiernos subnacionales como una alternativa a acceder a apoyos de diversa índole (material, formativa, de recursos, etc.), frente a las carencias presupuestales nacionales o locales, sean éstas de orden político o simplemente administrativo y fiscal.

Capítulo 3

Las relaciones internacionales de las entidades federativas en México

Capítulo 3. Las relaciones internacionales de las entidades federativas en México

En un mundo globalizado y una situación interna de grandes cambios mediatizada por la aparición de nuevos actores, un proceso de democratización, mayor participación y un proceso permanente de desconcentración y descentralización, las relaciones internacionales de México no podían permanecer inalterables. De unas relaciones internacionales consolidadas, bien definidas que giran fundamentalmente en torno a los Estados Unidos, y una política exterior sólida y extremadamente centralizada, se pasa a una vinculación multinivel y multifactorial que es necesario volver a analizar y redefinir. Como afirma el embajador mexicano Miguel Marín Bosch: “En la actualidad, aun cuando el jefe de Estado o de Gobierno es quien conduce de manera ordinaria, a través de su cancillería, la política exterior, encontramos una mayor y sorprendente participación de otras dependencias del Ejecutivo federal, de los poderes de la Unión, así como de las entidades federativas y gobiernos locales en el ámbito internacional. Actores no estatales, como las organizaciones no gubernamentales, empresarios, indígenas, al igual que diversos grupos de interés como sindicatos y universidades, cuentan con una proyección internacional cada vez más amplia”.²²¹ A pesar de que no hay modificaciones jurídicas importantes que indiquen un cambio en las relaciones internacionales, los nuevos actores, por iniciativa propia y por el contexto internacional, comienzan a desarrollar una serie de actividades más allá de las fronteras nacionales que, de una u otra, inciden en las relaciones internacionales del país.

Cada vez encontramos un mayor número de los nuevos actores nacionales vinculándose internacionalmente. Las organizaciones sociales participan en actividades que preocupan al entorno mundial: derechos humanos, medio ambiente, cuestiones de género, etc., y se vinculan entre ellas para dar

²²¹ Miguel Marín Bosch, Presentación al libro de Jorge Alberto Schiavon Uriegas, *La proyección internacional de las entidades federativas México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones exteriores, México, 2006, p. 11.

más fuerza a sus posiciones y a sus planteamientos. Los empresarios construyen alianzas estratégicas para el desarrollo de sus negocios, se fusionan, compran o venden compañías en muchos países para su expansión comercial, la apertura de nuevos mercados, mantener posiciones estratégicas en diversas regiones, etc. Los partidos políticos mantienen las “internacionales” en las que se unen ideológicamente, multiplican sus contactos, sus acercamientos y ayudas, creando nuevos foros de discusión y apoyo. Los parlamentos generan reuniones, encuentros y otras formas de comunicación, adaptándose a las nuevas circunstancias y procesos. En cada uno de estos casos se constituyen estrategias y formas de interrelación propias que adquieren nombres distintos: diplomacia empresarial, sindical, parlamentaria, social, etc. México no es la excepción en estos procesos que se agudizan y dinamizan en las últimas dos décadas.

El problema central es la carencia de estudios que de forma integral nos ofrezcan una visión completa de este fenómeno, nos ayuden a entenderlo, lo hagan comprensible para el gran público y lo estructuren de manera adecuada para la elaboración de políticas públicas encaminadas a orientar estas actividades y aprovecharlas para el fortalecimiento de las relaciones internacionales del país.

Los gobiernos subnacionales, con una actividad internacional escasa, décadas atrás, comienzan a relacionarse entre sí, a desplegar una serie de vinculaciones cada vez más intensas, sin que se entienda bien ni la forma en que se producen ni el sentido de las mismas. Por ello, intentaremos realizar un acercamiento a sus orígenes y fundamento legal para, posteriormente, analizar su comportamiento e intereses, en un afán de establecer un marco general de actuación, los parámetros que siguen y los paradigmas a los que responden, teniendo en cuenta siempre que, desde una perspectiva general, hay dos esferas diferentes en las que se producen las vinculaciones de los gobiernos subnacionales con el exterior: el orden estatal y el orden municipal. En principio, podemos pensar que ambos son complementarios, sin embargo, esto no es así

debido a que siguen procesos diferentes y reaccionan de manera distinta ante el exterior, en razón de sus características y formas de comportamiento político-administrativo.

Este capítulo está dedicado a los gobiernos estatales en un afán de entender la lógica de su actuación internacional: las razones y motivaciones, estrategias, fundamento legal, y realizar una radiografía geográfica de su comportamiento.

3.1. Factores, motivaciones y estrategias

Para acercarnos a las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en México, hay que plantearnos no solamente sus factores y las razones que inciden en ellas sino también cuándo y cómo se originan. Lo primero está relacionado con las condiciones que explican el proceso, mientras que lo segundo tiene que ver con la objetividad histórica del mismo. Aquél nos sirve para explicar las motivaciones profundas del fenómeno y los elementos que inciden en su desarrollo, mientras que esto nos ayuda a ubicarlo en tiempo y espacio, así como a establecer su comportamiento en razón de las variables anteriores. Ambas cuestiones nos dan una visión más completa y nos permiten acercarnos a una comprensión mayor de las mismas, así como a las necesidades a las que responden.

3.1.1. Los factores.

Las vinculaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en México, están relacionadas con diversos factores que propician su aparición. Cuestiones de orden económico, político-administrativo, y social están en el fondo de todo esto, como lo resume Rafael Velázquez Flores, “una mayor competencia por los mercados nacionales e internacionales (...), la gradual apertura democrática del sistema político mexicano (...), y al incremento de los flujos de migración de

mexicanos hacia el exterior”.²²² Sin embargo, Aunque en el caso mexicano, si bien hay razones generales externas que están en la base de esta participación activa de los gobiernos no centrales en el contexto internacional, hay otras internas que inciden mayormente en su incorporación al mismo y los llevan a tener un mayor o menor dinamismo en sus relaciones externas. Estas condiciones internas tienen que ver con tres elementos fundamentales: los procesos de desconcentración y descentralización, la yuxtaposición política y las personalidades de los ejecutivos estatales y sus colaboradores en materia internacional.

3.1.1.1. Los procesos de desconcentración y descentralización

La desconcentración y descentralización vivida a partir de los años ochenta, están en la base de la aparición de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, sean estos estatales o municipales. En eso coinciden de forma casi generalizada todos los investigadores sobre el tema en México.²²³ Hay una relación directa entre el desarrollo de estas actividades, de una manera institucionalizada, y los procesos de descentralización, como lo subraya y demuestra Jorge Schiavón, “a mayor descentralización del poder en el ámbito doméstico, se registra una mayor participación de los estados en el plano internacional”.²²⁴ Sin embargo, eso no significa que se dé de manera automática ni simultánea; va a ser asumida, asimilada y ejecutada paulatinamente por los gobiernos estatales en la medida en que se incrementan sus necesidades y posibilidades de salir al exterior.

²²² Rafael Velázquez Flores, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, FCPYS, núm. 96, México, 2010, pp. 123 a 149.

²²³ En este sentido pueden consultarse diversas obras publicadas por investigadores mexicanos como Jorge Alberto Schiavón Uriegas, *La proyección internacional de las entidades federativas México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones exteriores, México, 2006; Rafael Velázquez Flores, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, FCPYS, núm. 96, México, 2010; Leonardo Díaz Abraham, *La cooperación oficial descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, los libros de la catarata, Madrid, 2006; entre otros.

²²⁴ Jorge Alberto Schiavón Uriegas, *La proyección internacional de las entidades federativas México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones exteriores, México, 2006, p. 11.

La desconcentración administrativa y el proceso de descentralización implican tanto un traslado de oficinas como de funciones y responsabilidades, pero no en todos los sectores. Aunque se inicia desde el sexenio de Miguel de la Madrid concebido como ambicioso plan, en la práctica termina siendo limitado a una serie de áreas y funciones como es el caso de la información estadística nacional y el organismo encargado de su manejo: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), así como en algunas funciones ya referidas como la educación o la salud.

En la parte internacional, la situación es más compleja. Aunque a finales de 1991 se aprueba la Ley de Celebración de Tratados en donde se abre la posibilidad de firmar acuerdos interinstitucionales a los estados y los municipios, la resistencia por parte de la Cancillería mexicana es importante y no da un espacio a las entidades federativas para el desarrollo de este tipo de actividades ni las acompaña en un proceso ordenado y coordinado. Durante mucho tiempo, el apoyo a los estados, se limita al ámbito estrictamente administrativo como es el caso de la emisión de pasaportes o tratar de resguardar la legitimidad de los documentos que se suscriben, a través de su revisión y de dar el visto bueno de la Dirección General Jurídica a dichos documentos. Ello conlleva un desorden y descontrol por parte de los gobiernos subnacionales en esta materia, que no coadyuvó ni enriqueció la política exterior ni sus mecanismos de operación internacional.

En 2001 se constituye un área específica que se encarga de apoyar la actividad internacional subnacional: la Dirección General de Coordinación Política,²²⁵ la cual asiste y atiende a los gobiernos de los estados y municipios,

²²⁵ Andrés Barba Vargas, *La Diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2009, p. 18.

da seguimiento a estas actividades e incluso llega a hacer un estudio interesante sobre los hermanamientos que se suscriben.²²⁶

El proceso de desconcentración a la actividad internacional de los estados y municipios, sufre diversos altibajos, pero se mantiene más por el esfuerzo de los propios gobiernos subnacionales y la presión que éstos hicieron en los gobiernos panistas, que por una decisión y una política consciente de la propia cancillería.

3.1.1.2. La democratización y la yuxtaposición de gobiernos

La posibilidad de la alternancia de gobiernos en sus distintos órdenes, supone atender las necesidades de la población y de los estados sin tener que subordinarse a las decisiones del centro o del partido, pero también en ocasiones implica no contar con los recursos que los gobiernos requieren; por eso la mayor parte de los autores mexicanos incluyen al proceso democratizador y la yuxtaposición de gobiernos, como un elemento importante para el desarrollo de las actividades internacionales locales.

Los gobiernos subnacionales generalmente mantienen una actividad internacional muy intensa a partir de la existencia de una administración federal de signo contrario a ellos. Aunque debemos reconocer que no hay una relación directa que nos permita inferir que la yuxtaposición lleve a la realización de este tipo de actividades, si es verdad que se da una mayor vinculación después de la aparición de gobiernos de la oposición en los estados, o mientras se mantuvo en el gobierno federal el Partido Acción Nacional y las entidades federativas tuvieron mayor autonomía y menor disciplina partidaria en sus administraciones.

Las ideologías de las administraciones son otro de los elementos que incide en las vinculaciones y su orientación, permitiéndonos inferir una actividad internacional mayor o menor así como el tema central de las mismas. Los

²²⁶ Humberto Ballesteros y Juan Carlos Luna, "Actualidad de los hermanamientos mexicanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 74, junio 2005, pp. 11 a 38.

gobiernos de Acción Nacional son los más activos desde el inicio en la actividad internacional y la orientan fundamentalmente a las cuestiones económicas como es el comercio o la inversión, mientras que los de la Revolución Democrática tienden a ser más reticentes a llevarlas a cabo y cuando lo hacen, las dirigen hacia temas sociales. Los ejemplos de las administraciones del estado de Jalisco en su búsqueda del fomento de la inversión y su posicionamiento turístico y cultural, y las de Michoacán en su esfuerzo por la atención a los migrantes y la alfabetización, reflejan esta afirmación. Por su parte, los gobiernos priistas si bien responden a la lógica económica, al igual que los panistas, sólo mantienen esta actividad intensa hasta la llegada al poder federal; posteriormente lo que se observa es una inhibición de la actividad y todos los mecanismos de presión y negociación sobre el tema.

En consideración de todo ello, se entiende que la yuxtaposición política se convierta en un factor importante para entender las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México.

3.1.1.3. La personalidad del ejecutivo

La **formación escolar, profesional o política del ejecutivo** estatal, su posicionamiento e influencia sobre el resto de sus compañeros de partido, es un factor interesante en el inicio y el comportamiento de las actividades internacionales. Si su experiencia profesional o su formación académica²²⁷ están relacionadas con el ámbito internacional, hay un potencial importante para que la vinculación con el exterior tenga mayor peso. Un ejemplo de esta interrelación es el de la administración de Marcelo Ebrard Casaubón como Jefe del gobierno del Distrito Federal (2006-2012). Sus estudios en relaciones internacionales por El Colegio de México inciden en el papel y dinamismo que le da a la acción exterior

²²⁷ Entre los políticos que tienen formación en relaciones internacionales y dieron gran dinámica a esta actividad están, además de Marcelo Ebrard Casaubón, Juan Sabines Guerrero, gobernador del estado de Chiapas (2006-2012), que refiere tener estudios adicionales en relaciones internacionales en la UNAM (véase "Tópicos" *Milenio*, lunes 22 de abril de 2013 en <http://www.milenio.com/Topicos/Milenio/juan_sabines_guerrero.aspx?O=0>); así como Fidel Herrera Beltrán que refiere haber estudiado en Inglaterra, Canadá y Francia.

de la Ciudad de México, para lo cual sólo designó a profesionistas de esta área del conocimiento. Otro caso lo encontramos con el gobernador de Querétaro, José Eduardo Calzada Rubirosa (2009-2015), quien después de estudiar Administración trabaja como consejero de Asuntos de Pesca y Medio Ambiente en la Embajada de México en Estados Unidos, y administrador de aduanas en Tijuana, Baja California, y en Ciudad Juárez, Chihuahua,²²⁸ lo que también influye en la actividad internacional de dicho estado.

La variable ideológico-política, como ya se indicó en la yuxtaposición de gobiernos, incide en el comportamiento de los ejecutivos con el exterior. Aquellos que militan, o se forman, en los partidos de ideología conservadora, para quienes el mercado y la iniciativa privada se convierten en elementos centrales de su gestión, tienden a tener una mayor actividad que los que proceden de institutos políticos de la izquierda, con mayor preocupación por la parte social. No es extraño, por lo tanto, que sea durante la gestión de los gobiernos del PAN cuando encontramos un incremento de las vinculaciones internacionales de las entidades federativas. Es el caso de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Yucatán, en su momento.

Lo anterior no implica que no se den este tipo de actividades en ejecutivos que proceden del PRD o del PRI; lo que sucede es que son intensas cuando sus ejecutivos proceden de alianzas electorales o de institutos políticos distintos a los que militan con anterioridad al llegar al poder. Esto los lleva a tener una visión más orientada a priorizar la atención a la economía y al mercado y a la búsqueda de apoyos en el exterior. Un ejemplo de ello lo constituyen los gobernadores de Chiapas: Pablo Salazar Mendiguchia (2000-2006) y Juan Sabines Guerrero (2006-2012-); e incluso los de Zacatecas y Michoacán, Ricardo Monreal Ávila (1998-2004) y Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008),

²²⁸ “Yo político”, *El Universal.com.mx*, lunes 22 de abril de 2013, disponible en: <<http://yopolitico.redpolitica.mx/yopolitico/view/4d93daac-793c-4433-9428-14a0c0a802cd>>. Consultada el 12 de mayo de 2015.

respectivamente; todos ellos iniciadores de una importante actividad internacional en cada una de sus entidades federativas.

Hay una variable adicional que incide, sin duda alguna, también en los ejecutivos estatales para entender la actividad internacional: la presencia de internacionalistas o profesionistas vinculados con el entorno internacional en la conformación de sus gobiernos. A mayor profesionalización de las personas encargadas de los asuntos internacionales hay una mayor actividad en este sentido. Mientras que en aquellos casos donde los nombramientos se dan por cuestiones políticas o de otra naturaleza, sin una preparación internacional, la vinculación se reduce de manera sustancial.

Los casos que se observan en este sentido son muchos. El Estado de México donde Enrique Peña Nieto (2005-2011) designó como coordinador de asuntos internacionales a Arnulfo Valdivia Machuca,²²⁹ hombre formado en las relaciones internacionales, las relaciones con el exterior se incrementaron e incluso el estado se convirtió en el elemento motor y reivindicador de estas actividades en otras entidades.²³⁰ Lo mismo sucedió con el Distrito Federal durante la administración de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012), en donde mantuvo siempre a profesionales en esta materia como Victor Kerber²³¹ (enero a

²²⁹ El *currículum vitae* de Arnulfo Valdivia lo hace que se le ubique como un experto en asuntos internacionales: Licenciado en Comercio Internacional por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, realizó estudios de posgrado en diversas universidades del extranjero: maestro en estudios para el desarrollo en la Universidad de Cambridge (1999); doctor en economía política en la Universidad de Cambridge (2002); postdoctorado en integración económica europea en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia (2004); y postdoctorado en integración económica latinoamericana en la Universidad de Tulane, New Orleans, Estados Unidos (2003). Fue fundador de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados A.C. (AMAIE). Véase “Yo político”, *El Universal.com.mx*, lunes 22 de abril de 2013, disponible en: <http://yopolitico.redpolitica.mx/yopolitico/view/5046b146-134c-4671-90d5-0172c0a802cc>. Consultada el 12 de mayo de 2015.

²³⁰ La Coordinación de Asuntos Internacionales del Estado de México es uno de los miembros fundadores de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales (AMAIE).

²³¹ Licenciado en relaciones internacionales por el Colegio de México (1981), maestro en la propia disciplina en la Universidad de Sofía de Tokio, Japón (1986), y doctor en economía del desarrollo por la misma Universidad (1995). Véase “Abren el Centro de Estudios Asia Pacífico del Tecnológico de Monterrey” en el portal informativo del *Sistema Tecnológico de Monterrey*, del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México, del 25 de marzo de 2008 disponible en:

agosto de 2007), Mauricio Camps Fernández Guerra²³² (agosto de 2007 a mayo de 2009), y Francesca Ramos Morgan²³³ (mayo de 2009 a diciembre de 2012). El estado de Jalisco, otra de las entidades con mayor actividad internacional, durante la administración del gobernador Emilio González Márquez (2007-2013), mantuvo al frente de la Dirección de Asuntos Internacionales a Mónica Sánchez Torres,²³⁴ en Yucatán, que en el periodo de Ivonne Ortega (2006-2012), el director general de asuntos internacionales fue Manuel Carrillo Esquivel,²³⁵ entre otras entidades federativas que cuentan aún en la actualidad con una oficina de asuntos internacionales.

El incremento de las relaciones internacionales en los estados de la República, se da por la suma de factores en su conjunto. El dinamismo de los asuntos internacionales está en relación con la descentralización, la democratización, la yuxtaposición política, y el perfil formativo y administrativo de los ejecutivos locales, y en la medida en que éstos se acentúan o detienen se incrementan o limitan esas actividades.

<http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/por+campus/ciudad+de+mexico/institucion/abren+el+centro+de+estudios+asia+pac_fico+del+tecnol_gico+de+monterrey>. Consultada el 12 de noviembre de 2014.

²³² Mauricio Camps Fernández Guerra había estudiado la licenciatura en Relaciones internacionales y tenía estudios de posgrado en esta misma área. Jorge Schiavón, "Las relaciones internacionales del Distrito Federal" en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, p. 199.

²³³ Aunque los medios de comunicación destacaron en su nombramiento la relación afectiva que había existido entre ella y Marcelo Ebrard, que se habían divorciado en 2005, lo importante es que Francesca Ramos Morgan había estudiado la licenciatura en relaciones internacionales en el Colegio de México, una institución académica de gran prestigio.

²³⁴ Licenciada en ciencias de la comunicación por la Universidad del Valle de Atemajac, tiene una maestría en políticas públicas por la Universidad de Minnesota y colaboró en el Consulado de México en Minnesota; Mónica Sánchez Torres desempeñó un gran papel al frente de la dirección de asuntos internacionales y fue presidenta de la AMAIE.

²³⁵ Licenciado en relaciones internacionales, por la Universidad de las Américas (Puebla), es maestro por la Universidad de Manchester, Inglaterra y candidato a doctor en políticas públicas por la Universidad Anáhuac, donde es profesor-investigador. Fue coordinador del Proyecto México-Unión Europea del British Council, y Director del Área Latinoamericana del Consejo Británico, Reino Unido.

3.1.2. Motivaciones

Las entidades federativas tienen una gran cantidad de motivaciones o razones para vincularse con el exterior. No obstante, desde su propia perspectiva podemos subrayar como más importantes: 1) tener una mayor presencia y posicionamiento internacional, 2) lograr una mayor competitividad interna frente a las otras entidades federativas, 3) buscar alternativas a las situaciones y problemas internos a través de apoyos internacionales, y 4) obtener un escaparate político para las aspiraciones de sus ejecutivos, aunque esta última hay que encuadrarla en la motivación del ejecutivo local, más que de la entidad misma.

1) La búsqueda de una mayor presencia y posicionamiento en el entorno internacional. En un mundo cada vez más globalizado, donde es necesario vincularse con el exterior para estar presentes, competir y atraer la atención del entorno, los gobiernos subnacionales observan como una oportunidad salir a la búsqueda de mercados, inversiones y experiencias que les permitan solucionar y atender sus múltiples necesidades. Permanecer estáticos hasta que la diplomacia tradicional los promueva y les dé la prioridad que cada uno de ellos requiere, es un camino demasiado largo, lento y tortuoso. Es por ello que en todos los casos se nota esta dinámica activa de posicionamiento internacional, como una motivación esencial para el desarrollo de una acción exterior propia.

No se trata de promover a México en el mundo sino a cada una de las entidades federativas, con sus características, ventajas y requerimientos. Es posicionar a la entidad como elemento de interés para la comunidad internacional, la economía mundial y, en general, para todo aquello que le puede interesar al exterior, desde la cultura hasta la ciencia o la política. No es casual en este sentido, que en todos los casos donde la acción exterior de las entidades federativas mexicanas se ha desarrollado, comiencen a ser conocidas y reconocidas en el entorno internacional.

No es sencillo establecer con claridad el alcance y la forma para abordar el tema de la presencia y, en consecuencia, el posicionamiento internacional; a la fecha, hay varias metodologías que permiten medirla. Dos trabajos son los que se utilizan: la propuesta de Jorge Schiavón Uriegas²³⁶ y la del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).²³⁷ En ambos casos se trata de medir la presencia internacional a partir de una serie de variables que reflejan diversas actividades.

Schiavón Uriegas²³⁸ utiliza tres variables: la estructura gubernamental — oficinas de asuntos internacionales y representaciones en el exterior—, la actividad económica —inversión y comercio exterior— y la actividad política — acuerdos, proyectos, visitas, etc.—. Su objetivo es medir la intensidad y clasificar la actividad internacional.

El IMCO utiliza únicamente dos variables:²³⁹ la inversión extranjera directa y el intercambio comercial con el exterior. Lo que busca fundamentalmente es analizar la competitividad de las distintas entidades federativas.

Los resultados a los que llegan ambos muestran esta preocupación por la vinculación internacional de los gobiernos estatales. Para Schiavón, las entidades con mayor intensidad de la actividad internacional son: Jalisco, Chiapas, Estado de México, Distrito Federal, Coahuila y Nuevo León;²⁴⁰ Para el IMCO, en el 2012, las que tienen mayor vinculación con el mundo serían:

²³⁶ Jorge Schiavón Uriegas, *La proyección internacional de entidades federativas. México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006.

²³⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad, *¿Dónde quedó la bolita? Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia. Índice de competitividad 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México, 2012.

²³⁸ Jorge Schiavón Uriegas, *La proyección internacional de entidades federativas. México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006, p. 105.

²³⁹ Instituto Mexicano para la competitividad, *¿Dónde quedó la bolita? Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia. Índice de competitividad 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México, 2012, p. 94.

²⁴⁰ Jorge Schiavón Uriegas, *La proyección internacional de entidades federativas. México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006, pp. 108-109. Aunque el Distrito Federal no aparece en ese lugar en la lista de las entidades federativas con mayor presencia internacional en el 2006, para el 2010 con la administración de Marcelo Ebrard se coloca como una de las entidades federativas más activas en este sentido.

Chihuahua, Nuevo León, Baja California Sur, Baja California, Quintana Roo, Distrito Federal y Jalisco.²⁴¹ Las coincidencias son interesantes, aunque ello no implica que, de manera sostenida, sean los únicos estados activos en la vinculación internacional. Las diferencias proceden del énfasis en la parte política o económica.

El caso de Chiapas resulta un buen ejemplo en este sentido. Pasa de ser un estado desconocido en el exterior, a un espacio de interés para las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales preocupados por los temas indígenas, de derechos humanos, etc., mediante un posicionamiento de la entidad en el ámbito internacional.²⁴² La razón del cambio, más que en las inversiones y el comercio, se centra en el manejo político de un conflicto que lo posiciona para un “turismo revolucionario” y un lugar de coincidencia de la solidaridad internacional. La política como elemento de posicionamiento internacional.

El posicionamiento y la presencia internacional la podemos encontrar en el Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Zacatecas, por cuestiones de promoción política de sus ejecutivos, la migración o la cultura, que es lo que mantiene vinculaciones hacia el exterior de manera continúa por varias administraciones,²⁴³ más que por la atracción de las inversiones en sí misma. Otras entidades como Coahuila, Durango, Hidalgo y Michoacán, presentan un posicionamiento más limitado debido a su tardía entrada en la actividad internacional, a que no hay continuidad en este tipo de programas o,

²⁴¹ Instituto Mexicano para la Competitividad, *¿Dónde quedó la bolita? Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia. Índice de Competitividad 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México, 2012, p. 94.

²⁴² En este sentido puede verse el Tercer informe de gobierno del gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchia, “A mitad de un buen camino”, inciso 1.1.3. Relaciones en el ámbito internacional, p. 16. Así como el trabajo de Gilberto de la Peña Figueredo, “La política internacional del estado de Chiapas (200-2006)”, en Consuelo Dávila, Jorge Schiavón y Rafael Velázquez Flores, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, pp. 319-348.

²⁴³ Consuelo Dávila, Jorge Schiavón, y Rafael Velázquez Flores, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, p. 199.

simplemente, tienden a reducirse de forma considerable, con los cambios de administración.²⁴⁴

2) *Una mayor competitividad interna frente a las otras entidades federativas.* La diferencia en la distribución de los recursos presupuestales hacia las entidades federativas provoca una mayor competitividad entre ellas. Aquellas que no son consideradas prioritarias para el erario público federal, por su desarrollo económico e incluso por cuestiones de orden político o poblacional, se ven obligadas a recurrir de manera más activa al entorno internacional.

La competitividad entre los estados de la República lleva a la medición de las condiciones que las ubican en una mejor posición frente a los demás, a través de una serie de variables que indican cuáles son las más favorables para las inversiones o la vida en ellas.²⁴⁵ Aunque hay varias instancias que hacen mediciones en este sentido, si tomamos en cuenta el que nos da el IMCO, las 10 entidades mejor posicionadas son: Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Sur, Coahuila, Querétaro, Campeche, Chihuahua, Aguascalientes, Colima y Baja California; mientras que las 10 de menor competitividad son —de mayor a menor—: Estado de México, Hidalgo, Tabasco, Veracruz, Michoacán, Puebla, Tlaxcala, Guerrero, Chiapas y Oaxaca.²⁴⁶

²⁴⁴ El estado de Michoacán, por ejemplo, después de una intensa actividad internacional desarrollada en la administración de Lázaro Cárdenas Batel, quien tuvo como asesor para asuntos internacionales a Carlos Heredia Zubieta, tendió a decaer y mantenerse simplemente como una parte de las actividades de la oficina de representación en el Distrito Federal. Véase en ese sentido el trabajo de Elizabeth Vargas García, “La relación global-local. La proyección del estado de Michoacán”, en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, pp. 275-318. O el trabajo de Carlos Heredia Zubieta, “Las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales: el caso del Estado de Michoacán en México”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM, México, Volumen 9, núm. 1, enero-marzo, 2009.

²⁴⁵ El Instituto Mexicano para la Competitividad utiliza como variables para su medición: el gasto, las finanzas públicas y la transparencia, la educación y la evaluación, la salud y la seguridad pública, cada una de ellas con sus respectivas sub variables. Instituto Mexicano para la competitividad, *¿Dónde quedó la bolita? Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia. Índice de competitividad 2012*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México, 2012.

²⁴⁶ *Ibidem* p. 77.

Aunque en un principio, si juzgamos por el índice citado, no parece haber relación entre el desarrollo de una actividad internacional y la competitividad, lo cierto es que si se tiene en cuenta la inversión extranjera directa, podemos observar que en aquellos casos donde hay un actividad exterior intensa por parte de los gobiernos estatales, su posicionamiento mejora, como se demuestra en el siguiente cuadro en el que se destacan, dentro de la inversión extranjera total, a aquellas entidades federativas que mantuvieron en los últimos 12 años una mayor actividad internacional, de acuerdo con las variables que considera Jorge Schiavón.

Cuadro 7
Posición de los principales estados receptores de IED

Entidad/periodo	2000-2006	2006-2012
Distrito Federal	1	1
Nuevo León	2	2
Chihuahua	5	3
Estado de México	3	4
Baja California	4	5
Jalisco	6	6
Sonora	9	7
Zacatecas	30	8
Puebla	7	9
Querétaro	13	10
Tamaulipas	8	11
Coahuila	11	12
Baja California Sur	10	13
Quintana Roo	15	14
Durango	19	15

Fuente: Informe sobre el "Comportamiento de la inversión extranjera directa (IED) a nivel nacional y subnacional: seguridad y otros factores II", Subsecretaría de Competitividad y Normatividad, Secretaría de Economía, México, 29 de noviembre de 2012.

3) *La búsqueda de soluciones a problemas internos y otros apoyos internacionales.* La necesidad de atender las situaciones particulares que resultan prioritarias para las distintas entidades federativas y no son atendidas

desde una perspectiva de apoyo federal, es otro elemento de motivación. Cada una de ellas acude al entorno internacional para resolver las problemáticas que se le presentan, ya sea de orden general, como pueden ser las condiciones de su situación como metrópolis, capitales, etc., o de forma específica, cuando se trata de temas relativos a la seguridad, el medio ambiente, la educación, entre otros.

En la seguridad pública, que es una de las problemáticas más importantes en las administraciones de los presidentes Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012), y Enrique Peña Nieto (2012-2018), hay un incremento, en todas las entidades federativas, de la cooperación internacional en ese tema. El Distrito Federal plantea la búsqueda de alternativas en el exterior, a través del modelo instrumentado en la ciudad de Nueva York por el entonces alcalde Rudolph Giuliani, quien visita la Ciudad de México en enero de 2003 para asesorar al gobierno de Andrés Manuel López Obrador en relación a la “tolerancia Cero”,²⁴⁷ independientemente de que en múltiples ocasiones el jefe de gobierno capitalino se muestra renuente a la actividad internacional por parte de su administración. El Estado de México, siendo gobernador Enrique Peña Nieto, recurre a Colombia para apoyar la lucha contra la inseguridad.²⁴⁸ También encontramos reuniones del gobernador de Jalisco, Emilio González (2007-2013) con el expresidente de Colombia para tratar el tema de la lucha contra la inseguridad.²⁴⁹ Los casos implican que gobiernos de tres signos políticos

²⁴⁷ “Rudolph Giuliani llega a Ciudad de México”, disponible en: <<http://www.americaeconomica.com/numeros3/195/noticias/mrgiulianillegamexicoma.htm>>. Consultada el 10 de febrero de 2015.

²⁴⁸ **En octubre de 2008 el gobernador Peña Nieto visita Colombia** y de acuerdo con la información de los medios de comunicación trata, en privado, con el presidente Álvaro Uribe, temas sobre seguridad pública y combate a los cárteles de la droga. Véase “Se reúne Peña Nieto con presidente de Colombia. La oficina de prensa del Palacio de Nariño, sede del Ejecutivo colombiano, indicó este lunes que el encuentro formó parte de las reuniones privadas”. *ADNradio*, disponible en: <<http://www.adnradio.cl/noticias/se-reune-pena-nieto-con-presidente-de-colombia/20081020/nota/693880.aspx>>. Consultado el 10 de noviembre de 2014.

²⁴⁹ “**Confirman en Jalisco reunión con Uribe** pero niegan respaldo a ataque en Ecuador. El gobernador rechaza haber apoyado versión de que los mexicanos eran terroristas”, en *La Jornada Jalisco*, 19 de abril de 2008, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2008/04/19/index.php?section=politica&article=015n1pol>>. Consultada el 11 de noviembre de 2014.

distintos se preocupan por el tema de la seguridad, a través del aprovechamiento de la actividad internacional.

En ciencia y tecnología, el estado de Nuevo León diseñó un programa en específico para apoyar el desarrollo tecnológico a través de la cooperación internacional, por medio del Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología de Nuevo León.²⁵⁰

En Jalisco,²⁵¹ una buena parte de la preocupación se centra en el sector educativo, que se convierte en un tema de relevancia tanto para la transformación de su desarrollo, como para llegar a ser un lugar de oferta educativa. A partir de 2005 se crea una dirección de Relaciones Internacionales en la Secretaría de Educación del estado,²⁵² que como lo explica en su mensaje el Secretario del ramo del estado, busca “la internacionalización de sus programas educativos [...] acceder a los avances científicos y [...] nuevas opciones de desarrollo profesional”.

“Jalisco se ha posicionado como un estado líder en la nación. Su población, fuerza económica, historia sociopolítica e influencias culturales han desarrollado un perfil innovador.

En un esfuerzo conjunto, líderes educativos de nuestro estado han establecido formas para hacer accesibles ante sus ciudadanos las herramientas que les permitan enfrentarse a las fuerzas económicas de la globalización actual. Por esta razón la Secretaría de Educación Jalisco mantiene en la mira la internacionalización de sus programas educativos, poniendo especial énfasis en promover entre sus ciudadanos el estudio de lenguas extranjeras.

El conocimiento de un idioma distinto al nuestro, nos permite a su vez, tener acceso al conocimiento de los avances científicos que mayoritariamente se producen en idioma inglés, así como a nuevas opciones de desarrollo profesional, acceder al conocimiento de visiones culturales

²⁵⁰ Véase en este sentido el apartado sobre “Cooperación Internacional”, en la página web del Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología, disponible en: <<http://www.mtycic.org:8080/node/244>>. Consultado el 14 de noviembre de 2014.

²⁵¹ El estado de Jalisco contó hasta la fecha con una página web dedicada a los asuntos internacionales del gobierno estatal, como puede verse en: <http://portalsej.jalisco.gob.mx/relaciones-internacionales/>. Consultada el 28 de abril de 2015.

²⁵² La Dirección de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Educación del estado de Jalisco, cuenta también a la fecha con una página electrónica específica: <<http://portalsej.jalisco.gob.mx/relaciones-internacionales/node/35>>. Consultada el 1 de mayo de 2015.

distintas a la nuestra, y especialmente desarrollar habilidades del pensamiento que no hemos aquilatado en su justa dimensión.

En un trabajo vinculado con instituciones extranjeras, la Secretaría de Educación Jalisco ha desarrollado actividades que permiten la capacitación, tanto aquí en Jalisco con especialistas extranjeros, como en otros países entre los cuales se encuentra Estados Unidos, Canadá, Alemania, El Reino Unido, Francia y China; algunas escuelas de nivel básico por sus propios medios y apoyados desde la Secretaría, están iniciando con cursos complementarios de inglés, así como de francés, italiano y alemán; se han elaborado diagnósticos para el desarrollo curricular de programas académicos en enseñanza de idiomas; y se han intercambiado experiencias con otros países para la puesta en marcha de estrategias de mayor alcance.²⁵³

La importancia dada por Jalisco a la internacionalización de la educación es tan amplia que la estructura organizacional de esta dirección es mayor que la propia Dirección de Asuntos Internacionales del despacho del gobernador, como se observa en los siguientes cuadros que reflejan los organigramas de ambas direcciones de asuntos internacionales.²⁵⁴ Es de destacar que, en ambos casos, quienes ocupan las direcciones internacionales del gobierno, tienen una formación vinculada al área internacional.

²⁵³ Mensaje del Secretario de Educación de Jalisco, ing. Antonio Gloria Morales, en la página electrónica de la Dirección de Relaciones Internacionales de dicha secretaría: <<http://portalsej.jalisco.gob.mx/relaciones-internacionales/node/42>>. Consultado el 1 de mayo de 2014.

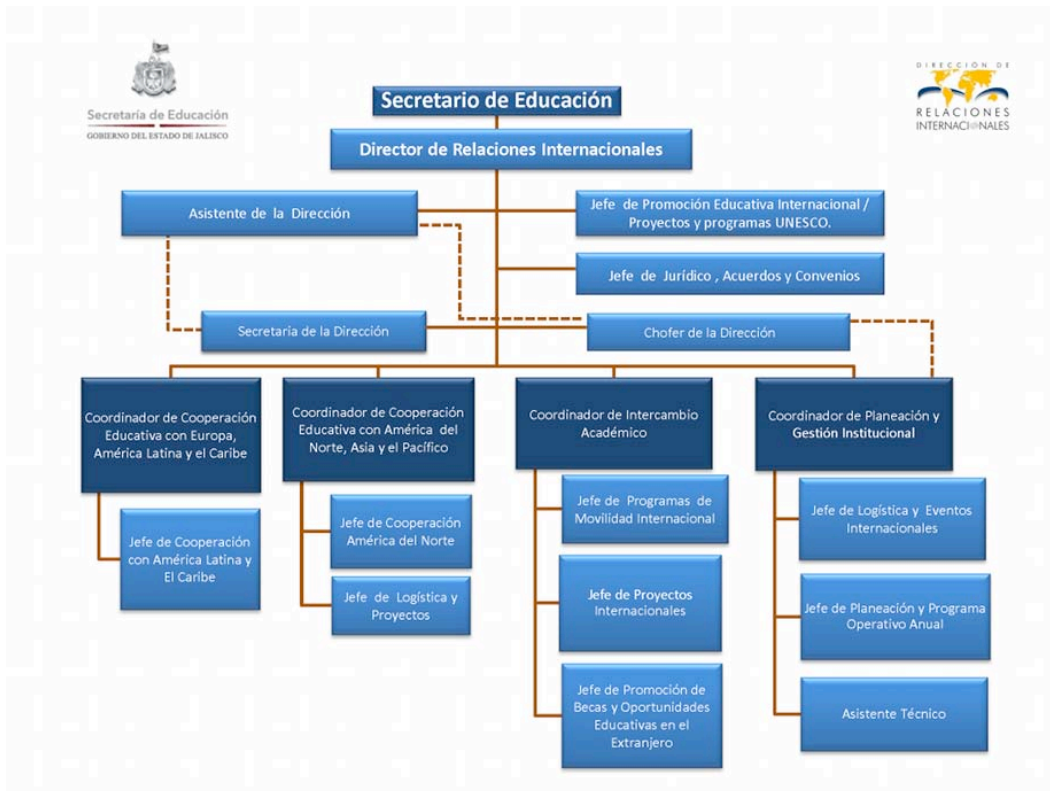
²⁵⁴ Las estructuras organizacionales pueden encontrarse en las páginas electrónicas <<http://asuntosinternacionales.jalisco.gob.mx/estruc.html>> y <<http://portalsej.jalisco.gob.mx/relaciones-internacionales/node/50>>. Consultado 5 de febrero de 2015..

Cuadro 8
Organigrama de la Dirección de Asuntos Internacionales del Despacho del Gobernador del estado de Jalisco



Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco

Cuadro 9
Organigrama de la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación del estado de Jalisco



Fuente: Secretaría de Educación Pública del Estado de Jalisco

La atención a los migrantes, por su parte, es prioritaria básicamente en otras entidades federativas como es el caso de Durango, Estado de México, Michoacán, Yucatán o Zacatecas.

Se trata, en todos los casos, de establecer una serie de prioridades en la internacionalización, que refuerce su competencia frente a las otras entidades federativas, en aquellos temas que consideran con mayores ventajas comparativas.

4) *Buscar nuevas formas de alianzas en lo internacional y un escaparate interno.* Los gobiernos estatales también utilizan la acción exterior como una forma de establecer nuevos contactos internacionales que les permitan promoverse políticamente en el ámbito interno y externo. Aunque no hay una relación directa entre el ascenso político y el manejo de las relaciones internacionales a nivel subnacional, por lo general, aquellos que desarrollan una actividad importante en este sentido, mantienen una presencia social y política, que les permite una presencia permanente en la prensa y en el conocimiento de la población.

Ejemplos en el sentido de las alianzas internacionales y la proyección nacional hay muchos. Uno de los más destacados es, sin duda, el del jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, que lleva a cabo varias reuniones internacionales en la capital del país y gracias a ello es designado en varios cargos honorarios de foros multilaterales de gobiernos locales, como es la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA),²⁵⁵ recibe varios reconocimientos como el *Sustainable Transport Award 2012*, que le entrega en Washington en enero de

²⁵⁵ En México D.F., se organizaron varias reuniones tanto de la Federación Latinoamericana (FLACMA) del 28 al 30 de agosto de 2008: el V Congreso; como de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) del 7 al 20 de noviembre de 2010: el III Congreso Mundial. A este respecto puede consultarse el "Informe de actividades 2008-2010 Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa (CISDP)", pp. 3 y 4, disponible en: http://www.fcm.org.co/fileadmin/Contenidos/txt/CDAL_CGLU_Diputacio_Barcelona_propuesta_renovacion_2010_2013.pdf. Consultado 13 de febrero de 2015.

2013 el *Transportation Research Board*, y es designado como el mejor alcalde de mundo 2010, por la *City Mayors Foundation*.²⁵⁶

La actividad internacional también le permite al ex jefe de gobierno promoverse políticamente en su campaña para la candidatura del PRD a la presidencia de la República para el año 2012, que al final pierde frente a Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, Ebrard utiliza su vinculación externa para anunciar en Colombia, al periódico *El Tiempo*, su interés por participar en la contienda presidencial de 2018;²⁵⁷ para mantenerse en los medios en 2011, a través de su intervención en diversos foros sobre el cambio climático; y para establecer una alianza electoral con el ex candidato presidencial colombiano y ex alcalde de Bogotá, Antanas Mockus.²⁵⁸

Otro ejemplo lo encontramos con el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez (2006-2012), quien intenta buscar la candidatura a la Presidencia de la República por el PAN,²⁵⁹ ayudado en una buena parte por la publicidad que le da la acción exterior desarrollada por su gobierno.

Enrique Peña Nieto, como gobernador del Estado de México, se destaca por una intensa actividad internacional que le sirve de escaparate para ser el

²⁵⁶ “Premian en Washington proyectos sustentables de Marcelo Ebrard. Este reconocimiento se entrega cada año durante la reunión anual del *Transportation Research Board* en la capital de los Estados Unidos”, *Revista electrónica Impacto*, sección Nacional, 15 de enero de 2013 disponible en: <<http://impacto.mx/nacional/jfy/premian-en-washington-proyectos-sustentables-de-marcelo-ebard>>. Consultado el 11 de mayo de 2015.

²⁵⁷ “El alcalde verde que quiere ser presidente. Marcelo Ebrard logró que Ciudad de México dejara de tener el aire más contaminado del mundo”, Entrevista al periódico colombiano *El Tiempo*, el 18 de noviembre de 2012, afirmando el diario que: “El alcalde de Ciudad de México (D.F.), Marcelo Ebrard, que deja el cargo en diciembre, ya tiene su hoja de ruta trazada: dirigir el Partido de Revolución Democrática (PRD) y ser el candidato presidencial para el 2018”. Consultado el 21 de enero de 2015.

²⁵⁸ “Estrella electoral de Colombia asesora a Ebrard. Mockus, quien subió los votos del Partido Verde de 12 a 27%, colaborará con el Jefe de Gobierno”, *Periódico La Razón*, México 13 de septiembre de 2010, disponible en: <<http://razon.com.mx/spip.php?article46405>>. Consultado el 12 de noviembre de 2014.

²⁵⁹ “Emilio González declina a la Presidencia de México; antepone Panamericanos. El gobernador de Jalisco decidió abandonar sus aspiraciones por los Juegos Panamericanos, que serán del 14 al 30 de octubre en Guadalajara”, *CNN en español*, 22 de septiembre de 2011, disponible en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/22/emilio-gonzalez-declina-a-la-presidencia-de-mexico-antepone-panamericanos>>. Consultado el 12 de mayo de 2015.

candidato del PRI a la presidencia de la República en 2012. El mandatario mexiquense, hoy presidente de México, no sólo continúa con las vinculaciones externas que inicia su antecesor, sino que dota a su estado de una verdadera política internacional, estructurada y operada a través de una Coordinación de Asuntos Internacionales,²⁶⁰ dependiente de su oficina, que se encarga de las relaciones con los migrantes mexicanos durante su campaña para la presidencia.²⁶¹ Esta experiencia internacional le sirve también en su campaña presidencial a la hora de abordar temas delicados, pero que de alguna forma ya desarrolla en su etapa como gobernador en sus visitas internacionales. Es el caso de la seguridad, en el cual al ser cuestionado en su campaña presidencial, llega a proponer la contratación del General Oscar Naranjo, ex Director General de la Policía Nacional de Colombia, como asesor externo en ese tema,²⁶² e incluso ya como presidente electo anuncia que tomará a ese país sudamericano como ejemplo de su estrategia de seguridad.²⁶³ Lo anterior no es casual, pues siendo gobernador, visitó Colombia en varias ocasiones (2009 y 2010)- en donde se informa sobre la estrategia en seguridad que utilizaba ese país.²⁶⁴ También esta acción exterior, le sirve para apoyar el cambio de imagen del gobierno estatal en materia de feminicidios, al suscribir un acuerdo con el Sistema de

²⁶⁰ Puede verse en este sentido Manuel Martínez Justo, "La acción exterior del Estado de México (1999-2007)", en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael; *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, pp.137-174.

²⁶¹ Federico Lamont, "Para Peña Nieto es prioritaria la atención permanente de migrantes: Arnulfo Valdivia", *El Sol de México*, 7 de mayo de 2012, disponible en: <<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2532195.htm>>. Consultado el 10 de marzo de 2015.

²⁶² Jenaro Villamil, "Presenta EPN al colombiano Óscar Naranjo como asesor de seguridad", *Revista Proceso*, 14 de junio de 2012, disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=310947>>. Consultado el 10 de marzo de 2015.

²⁶³ "Peña Nieto toma a Colombia como ejemplo para su estrategia de seguridad. El presidente electo dijo que para recuperar la paz tomará en cuenta la experiencia del país sudamericano en el combate al crimen", CNN en español, 18 de septiembre de 2012, disponible en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/18/pena-nieto-toma-a-colombia-como-ejemplo-para-su-estrategia-de-seguridad>>. Consultado el 11 de marzo de 2015..

²⁶⁴ "Los Gobiernos de Colombia y del Estado de México Intercambian Experiencias en Seguridad Pública", *Revista Poder EdoMex*, 10 de marzo de 2009, disponible en: <http://poderedomex.com/notas.asp?nota_id=41703>. Y "Enrique Peña Nieto realizará gira de trabajo por Colombia y Brasil", *Diario Imagen.net*, 5 de abril de 2010. Disponible en: <<http://www.diarioimagen.net/?p=9063>>. Consultado el 11 de marzo de 2015.

Naciones Unidas en México, sobre este tema;²⁶⁵ y, como se llega a afirmar en un momento previo a su designación como candidato presidencial, para promover su imagen frente al gobierno de los Estados Unidos.²⁶⁶

3.1.3. Estrategias y acciones

Las estrategias que utilizan los gobiernos estatales en su vinculación con el exterior son tan diversas como las acciones que llevan a cabo. Schiavón y Velázquez, señalan que hay dos estrategias generales. Una de ellas se basa en el desarrollo de un *lobbying* (cabildeo) a nivel interno y externo; otra, en la creación de redes y alianzas para la promoción de intereses mutuos.²⁶⁷ Sin embargo, hay una gama mucho más amplia que podemos identificar de acuerdo con la entidad federativa de que se trate, el gobierno y el signo ideológico de su administración, que se relacionan con las orientaciones y objetivos de su actividad externa, con la experiencia y formación del ejecutivo y sus colaboradores en esta materia, además de la yuxtaposición o similitudes con los otros órdenes de gobierno, sobre todo, el federal.

Los gobiernos locales panistas son los que llevan a cabo una acción exterior más amplia, con una tendencia fundamentalmente económica y comercial. No observamos, en este sentido, una búsqueda de alianzas estratégicas que les permitan reforzar su posicionamiento político externo o interno. Es el caso de Jalisco, Nuevo León, Guanajuato y Querétaro.

Los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, si bien siguen una estrategia de vinculación económica similar, se dan a la tarea de conformar

²⁶⁵ Oficinas en el exterior de las entidades federativas, disponible en:

<<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-externo-de-las-entidades-federativas/756?task=view>>. Consultado el 10 de enero de 2015..

²⁶⁶ Blanche Petrich, "Para EU, Peña Nieto está hecho en el molde del anquilosado PRI", *La Jornada*, 23 de mayo de 2011, disponible en: <<http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/para-eu-pena-nieto-esta-hecho-en-el-molde-del-anquilosado-pri>>. Consultado el 25 de marzo de 2015..

²⁶⁷ Jorge Schiavón Uriegas y Rafael Velázquez Flores, "Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: un acercamiento teórico conceptual" en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael; "Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas", UNAM, México, 2008, pp. 33.

alianzas estratégicas con el exterior,²⁶⁸ al igual que los gobiernos del PRD,²⁶⁹ además de desplegar una mayor diversidad de sus vinculaciones con el exterior.

El gobierno del Estado de México, sobre todo en la administración de Enrique Peña Nieto, llevó a cabo reuniones con la Unión Iberoamericana de Municipalistas,²⁷⁰ con Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU),²⁷¹ entre otros. El gobierno del Distrito federal, por su parte, se vincula también con CGLU²⁷² y con la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA)²⁷³. La pertenencia a dichos foros les permite a los gobernadores interactuar en otros ámbitos en los que sólo participan los jefes de Estado y de gobierno, este fue el caso por ejemplo de Marcelo Ebrard que, siendo jefe de gobierno del Distrito Federal, se logró meter a la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP) en diciembre de 2010, como representante de la CGLU, para llevar ahí la propuesta de las ciudades denominada “Pacto de la Ciudad de México”, que se acuerda en su tercer congreso celebrado en la

²⁶⁸ Las reuniones y acercamientos con la Unión Iberoamericana de Municipalistas, por parte del Estado de México, son un ejemplo de estas alianzas. Así como los distintos cargos en diferentes comisiones de la CGLU por parte de funcionarios del Estado México: <<http://www.docstoc.com/docs/37063996/Informe-de-la-Comisión-Agua-y-Saneamiento-de-CGLU>>. Consultado 26 de marzo de 2015.

²⁶⁹ “Propone Ebrard revisar los esquemas de financiamiento urbano”, *Milenio*, 4 de septiembre de 2012, en: <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/500684cb88288f9a55c971e20ec4dfbc>>. O “Reúne el clima a gobernantes”, *Ciudadanosenred.com.mx*, 12 de noviembre de 2010, en: <<http://ciudadanosenred.com.mx/metroaldia/re-ne-el-clima-gobernantes>>. Consultado 27 de abril de 2015.

²⁷⁰ Vi Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, FENAMM; México, 2013. Disponible en <http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=338:vii-conferencia-internacional-de-la-union-iberoamericana-de-municipalistas&catid=227:eventos-y-actividades-2010>. Consultado el 3 de agosto de 2015.

²⁷¹ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es una organización internacional creada el 5 de mayo de 2004 en París, Francia, para representar, según señala en sus estatutos, a “los gobiernos locales del mundo, que servimos a las poblaciones tanto de las zonas rurales como de las comunidades urbanas; de ciudades grandes y pequeñas, de metrópolis y regiones”, aunque su sede está en Barcelona, España. Véase en: <<http://www.uclg.org/es>>. Consultado el 23 de junio de 2015,

²⁷² El Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, en la COP-16: “Que se escuche la voz de las ciudades”, noviembre 2010 – enero 211/nota 3, en: <http://www.ciudadglobal.df.gob.mx/wb/cdg/nota_3>. Consultado el 26 de mayo de 2015.

²⁷³ FLACMA es la reunión de la parte Latinoamericana de la CGLU: <<http://www.flacma.com/>>. Consultado el 23 de mayo de 2015.

Ciudad de México en noviembre de ese mismo año.²⁷⁴ Es importante señalar que el acontecimiento le sirvió a Marcelo Ebrard para promoverse políticamente y acusar al gobierno federal mexicano de no darle espacios a ese foro internacional de gobiernos locales.²⁷⁵ La alianza en CGLU le sirvió entonces para su promoción política y cuestionar al propio gobierno federal.

Las acciones de vinculación con el exterior son muchas. Los investigadores han identificado una serie de actividades que, en líneas generales, son las más usuales: 1) visitas de funcionarios al exterior, 2) recepción de funcionarios y representantes de otros países, 3) acuerdos de cooperación, 4) membresías y participación en asociaciones, foros y reuniones internacionales, y 5) establecimiento de oficinas de representación en el exterior. Cada una de estas actividades, indicarían no sólo el tipo sino el grado de vinculación exterior de los gobiernos locales,²⁷⁶ sin embargo, como lo demuestran las investigaciones más recientes, éstas pueden ampliarse de manera indefinida.²⁷⁷ Es así como las actividades de promoción que realizan los gobiernos en el exterior se incorporan a las anteriores,²⁷⁸ las becas para estudios internacionales, el financiamiento que se otorga a las agrupaciones, asociaciones e individuos para la realización de eventos en el exterior, la obtención de financiamiento para el desarrollo de obras y servicios, la participación en proyectos de cooperación internacional, la concesión de obras y

²⁷⁴ “Que se escuche la voz de las ciudades”, Gobierno del D.F., en *Ciudad Global*, noviembre 2010 – enero 2011/nota 3, disponible en: <http://www.ciudadglobal.df.gob.mx/wb/cdg/nota_3>.

²⁷⁵ “Se quejan de restricciones a Marcelo Ebrard en la COP16”, en *noticaribe*, 7 de diciembre de 2010, disponible en:

<http://noticaribe.com.mx/2010/12/07/se_quejan_de_restricciones_a_marcelo_ebrard_en_la_cop_16/>. Consultado el 24 de abril de 2015.

²⁷⁶ Jorge Schiavón Uriegas, *La proyección internacional de entidades federativas. México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones exteriores, México, 2006.

²⁷⁷ Los trabajos presentados en el xxvi Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales celebrado en Puebla, México, bajo el tema general de “México frente a un mundo turbulento”, en la mesa *La diplomacia local en los municipios de México* se dieron a conocer interesantes datos sobre el financiamiento para becas y apoyos económicos diversos a asociaciones, agrupaciones e individuos que forman parte de este tipo de actividades, aunque no se consideraban como tales.

²⁷⁸ Jorge Schiavón Uriegas, *La proyección internacional de entidades federativas. México ante el mundo*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones exteriores, México, 2006.

servicios a empresas del entorno internacional, así como el apoyo a la creación de clubes y oficinas de migrantes en el exterior.

En general, lo que se observa es que en los inicios de sus vinculaciones con el exterior, los gobiernos locales, llevaron a cabo actividades más elementales como las visitas al exterior, la recepción de funcionarios y representantes de empresas, la creación de asociaciones civiles y clubes de migrantes del exterior, así como la suscripción de acuerdos de hermanamiento o interinstitucionales sobre temas generales. La mayor parte de los casos son eventos que realizan de forma reactiva y poco planificada.

A medida que aumenta y se consolida la vinculación con el exterior, las actividades se vuelven más amplias y complejas, se especifican los temas de la colaboración o se establece un elemento central que orienta la colaboración: el transporte, la seguridad y la migración; la acción exterior deja de ser reactiva e improvisada para empezar a planificarse, a tener elementos rectores que la orientan y le dan sentido.

No es hasta una etapa más avanzada, después del desarrollo de una experiencia de cooperación más “profesionalizada” y más consolidada, cuando aparecen las oficinas de representación con el exterior, la membresía o participación en foros y reuniones internacionales; la actividad se planifica y se convierte en una verdadera política internacional.

Ello lleva a considerar que no hay una estrategia ni una actividad lineal en las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales sino una acción exterior, en principio dispersa o desarticulada, pero que va evolucionando de manera progresiva hasta volverse más amplia e integrada para responder a las necesidades, la experiencia y consolidación que cada una de ellas puede establecer.

Los siguientes cuadros resumen la evolución que las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales en México sufren en sus estrategias y

actividades, partiendo de un análisis de sus características y las consecuencias que esto genera.

Cuadro 10
Etapas de las estrategias de la actividad internacional de los
gobiernos locales

Etapas	Concepto	Características	Consecuencias
Inicial	Acción exterior	<ol style="list-style-type: none"> 1) Actividades elementales y esporádicas: visitas al exterior, recepción de funcionarios y representantes de otros países, firma de acuerdos de hermanamiento o de "cooperación". 2) Actitud reactiva y sin planificación ni planeación. 3) Las oficinas encargadas de este tipo de actividades se encuentran establecidas en dependencias que marcan el sentido de la acción exterior, generalmente las secretarías de desarrollo económico. 	<p>La vinculación con el exterior no es continua, tiende a diluirse, a ser difícil de entender y explicar para el ciudadano, y finalmente puede perderse al paso de una administración a otra, máxime cuando no se trata de la misma formación política.</p>

Continúa...

Etapa	Concepto	Características	Consecuencias
Intermedia	Relaciones Internacionales	<ol style="list-style-type: none"> 1) La actividad con el exterior se vuelve más profesionalizada, con funcionarios que conocen o tienen experiencia en la vinculación con el exterior. Sin embargo, las oficinas que coordinan estas actividades no necesariamente dependen del ejecutivo local. 2) Hay una planificación y una orientación de la acción más allá de los aspectos económicos. 3) La actividad con el exterior deja de ser dispersa, aunque no tiene los elementos necesarios para ser considerada como una política que perdure en el tiempo más allá de la administración en la que se establece. 4) Se integran actividades como la cooperación técnica, la promoción turística y de productos de la zona. 5) Se crean oficinas de representación en el exterior, que por la propia carencia de experiencia y consolidación tienden a desaparecer después de los cambios de administración. 	<p>La acción exterior se convierte en algo planificado que se lleva a cabo bajo objetivos precisos. Sin embargo, la coordinación de las actividades internacionales se vuelve compleja al no depender del ejecutivo estatal directamente e incluso un elemento de competencia entre los secretarios que no tienen el control de estos eventos, aunque dependa de ellos una buena parte de su realización. Otra consecuencia será su desaparición o traslado de la función de una secretaría a otra, con lo cual la acción pierde continuidad.</p>

Continúa...

Etapa	Concepto	Características	Consecuencias
Avanzada	Política Internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1) La actividad con el exterior se profesionaliza con funcionarios que conocen o tienen experiencia en la vinculación con el exterior. 2) Las oficinas que coordinan actividades, dependen directamente del ejecutivo local. 3) Hay una planificación y una orientación de los Asuntos Internacionales hacia aspectos no sólo económicos sino también políticos 4) Las actividades internacionales se integran en torno a objetivos comunes al interior del gobierno y sus dependencias. 5) Se participa en foros y asociaciones internacionales de gobiernos locales, con el objetivo de un posicionamiento del gobierno en turno 6) Las oficinas de representación en el exterior se racionalizan y consolidan. 7) La política internacional local rebasa el ámbito meramente administrativo y se integra con el resto de las políticas del gobierno, apareciendo en sus planes de gobierno. 	<p>La actividad internacional se consolida y forma parte del conjunto de políticas estatales. La coordinación y la toma de decisiones finales se hacen a través y por acuerdo del ejecutivo estatal. Las acciones de vinculación se prolongan de una administración a otra, y los proyectos pueden consolidarse y observar con mayor facilidad sus resultados; además, las relaciones con el exterior tienden a ser más fluidas por las redes que se van creando y la experiencia que se adquiere.</p>

Fuente: elaboración propia

3.2. Orígenes y fundamento legal

3.2.1. Orígenes y evolución

La vinculación internacional de los gobiernos locales en México, si bien no es reciente, su desarrollo está ligado a dos elementos esenciales en el ámbito interno que la condicionan y le permiten ampliarse y desarrollarse: la transformación del sistema político surgido de la Revolución y la reforma del marco jurídico.

A pesar del centralismo del régimen político del México posrevolucionario, ya desde los años sesenta del siglo xx nos encontramos con vinculaciones internacionales entre los gobiernos locales mexicanos, que se realizan a través de Acuerdos de Hermanamiento; es el caso de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, que suscribió en 1960 un acuerdo de este tipo con Downey, California, Estados Unidos,²⁷⁹ y otro del municipio de San Luis Potosí que en julio de 1967 firmó un hermanamiento con Pico Rivera, California,²⁸⁰ lo que nos indica que desde la década de los sesenta hay actividad internacional de esos gobiernos.

La década referida es muy prolífica en la suscripción de hermanamientos. Aunque no hay un registro que podemos considerar como totalmente confiable debido a que: 1) no hay una oficina que coordine la actividad y menos aún que concentre toda esta información; 2) se hace de una forma muy flexible desde el punto de vista normativo, lo que no implica ninguna obligación de registrarlos; y 3) los cambios en las administraciones municipales, que son los que suscriben

²⁷⁹ Véase en este sentido el portal de Guadalajara: *Guadalajara.com* en su apartado de cultura que incluye un interesante apunte sobre las ciudades hermanas de Guadalajara: <<http://www.guadalajaraguadalajara.com/paginas.php?id=116>>. Consultado el 10 de mayo de 2015. Curiosamente éste contiene información al respecto, lo que no ocurre en el propio portal municipal, mismo que no cuenta con un apartado en relación a ello, aunque sí tiene un reglamento para el hermanamiento de ciudades, como se puede constatar en la página del *e-local*: <<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM14jalisco/municipios/14039a.html>>. Consultado el 30 de marzo de 2015.

²⁸⁰ Véase la nota "Ayuntamiento San Luis de Potosí (México). El Ayuntamiento de San Luis de Potosí posee el Programa de Ciudades Hermanas dependiente de la Dirección de Asuntos Internacionales y Proyectos Especiales", disponible en: <<http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=5¬a=26>>. Consultado el 10 de mayo de 2015.

estos acuerdos, se pierden con el tiempo por la carencia de archivos permanentes y la no continuidad en las acciones de muchos de ellos. Lo que tenemos en la actualidad es más bien una muestra que nos indica la tendencia del desarrollo de estos acuerdos, más que una información precisa de los mismos. Sin embargo, ello nos ayuda a entender su dinámica, desarrollo y evolución vinculada con algunas etapas de la vida nacional.

Hasta el momento de esta investigación encontramos alrededor de una decena de estos documentos, siempre difíciles de rastrear porque sólo hay referencias de noticias indirectas de una buena parte de ellos y, de otros, hay una carencia de información precisa porque al renovarse sólo aparece el acuerdo actual sin hacer referencia a los anteriores. Si a esto se añade el hecho de que el registro ante la SRE en lo que hoy se conoce como el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI)²⁸¹ es relativamente reciente, la situación se vuelve más compleja porque únicamente se concentran todos los renovados o suscritos con posterioridad a la década de los años ochenta y noventa, pero no los anteriores.

Es así como encontramos un acuerdo de la ciudad de Guanajuato con Ashland, Oregón, Estados Unidos, suscrito en 1970.²⁸² En 1973, Tlalnepantla de Baz, Estado de México, hace un hermanamiento con Wichita, Kansas,²⁸³ que prevalece hasta nuestros días, y en octubre de ese mismo año Querétaro, firma

²⁸¹ Para mayor información del *Registro de Acuerdos Interinstitucionales* puede visitar la página electrónica de la Dirección General Coordinación Política, en la que se encuentra dicho registro, en la dirección de Gobiernos Locales, disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-rai>>. Consultado el 12 de junio de 2015.

²⁸² El inicio de esta relación se da en 1969 convirtiéndose en “ciudades amigas” y se concreta con la firma del hermanamiento en 1970. Disponible en: <http://www.guanajuatocapital.gob.mx/ciudadeshermanas/cont/ashland_esp_01.html>. Consultado el 5 de febrero de 2015.

²⁸³ “Refrendan hermandad Tlalnepantla y Wichita”, *Adelanteenlanoticia*, 21 de septiembre de 2011, disponible en: <<http://adelanteenlanoticia.com/?p=1562>>. Consultado el 5 de febrero de 2015.

uno con Orange, California.²⁸⁴ San Luis Potosí en 1977 se hermana con Santander, España;²⁸⁵ al igual que en ese mismo año lo hacen Guadalajara y San Salvador, El Salvador.²⁸⁶ En 1978 Guanajuato suscribe uno con Toledo, España,²⁸⁷ Guadalajara con Cracovia, Polonia,²⁸⁸ y se firma el primer hermanamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, con Glendale, California,²⁸⁹ entre otros.

Encontramos sólo un caso de acuerdo de hermanamiento estatal, el “Convenio de hermandad” suscrito en 1979 entre el Estado de México y la Prefectura de Saitama, Japón.²⁹⁰ Todos se concentran en los municipios y las ciudades, siguiendo el ejemplo de los hermanamientos europeos y las llamadas “*Sister Cities*” norteamericanas.²⁹¹

La década de los ochenta es una etapa en la que la actividad internacional de los gobiernos locales disminuye. La baja en los precios del

²⁸⁴ Unidad de Asuntos Internacionales y Atención al Migrante del municipio de Querétaro: <<http://www2.municipiodequeretaro.gob.mx/uaiam/ccaiacuerdos.html>>. Consultado el 5 de febrero de 2015.

²⁸⁵ Véase la nota “Ayuntamiento de San Luis de Potosí (México). El Ayuntamiento de San Luis de Potosí posee el Programa de Ciudades Hermanas dependiente de la Dirección de Asuntos Internacionales y Proyectos Especiales”, *paradiplomacia.org.*, disponible en: <<http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=5¬a=26>>. Consultado de 18 de marzo de 2015.

²⁸⁶ “Guadalajara y la Ciudad de San Salvador ratificaron acuerdo de Hermanamiento”, página del Ayuntamiento de Guadalajara, 17 de agosto de 2012, disponible en: <<http://portal.guadalajara.gob.mx/soy-ciudadano/noticias/guadalajara-y-la-ciudad-de-san-salvador-ratificaron-acuerdo-de-hermanamiento>>. Consultado el 12 de abril de 2015.

²⁸⁷ *Ibídem*

²⁸⁸ Página de relaciones internacionales y ciudades hermanas del municipio de Guadalajara: <<http://www.guadalajara.gob.mx/relacionesinternacionales/ciudades-hermanas.htm>>. Consultado el 21 de diciembre de 2014.

²⁸⁹ Véase “Las Ciudades Hermanas de San Pedro Tlaquepaque”, 21 Abril de 2013, disponible en <<http://www.tlaquepaque.gob.mx/sitio/node/8415>>. Consultado el 25 de febrero de 2015.

²⁹⁰ Véase en este sentido la referencia que aparece sobre el mismo en el *Acuerdo de Fortalecimiento del Convenio de Hermandad entre el Estado de México de los Estados Unidos Mexicanos y la Prefectura de Saitama, Japón*, suscrito en Toluca de Lerdo, Estado de México el 5 de junio de 1997, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/rai/mex/edo_mex3.pdf>. Consultado el 3 de marzo de 2015.

²⁹¹ Un acercamiento al origen y la evolución de los hermanamientos en Europa lo encontramos en el documento del Consejo de las Comunidades y Regiones de Europa (CCRE), *Los hermanamientos para el mundo del mañana. Guía práctica*, Dirección General de Educación y Cultura de la Unión Europea, 2008, p. 3, disponible en: <http://www.femp.es/files/120-45-CampoFichero/Guia_hermanamientos.pdf>. Consultado el 17 de abril de 2015.

petróleo, la crisis financiera, las políticas de austeridad y ajuste, así como la falta de recursos en los gobiernos estatales y municipales generan que se retraiga la vinculación con el exterior. Hay algunos acuerdos de hermanamiento suscritos en esos años, como es el caso del municipio de San Luis Potosí, que en 1980 se hermana con Tulsa, Oklahoma, en los Estados Unidos y con el ayuntamiento español de San Juan de las Abadesas, Gerona, España, y en 1983 con la ciudad de Potosí, en Bolivia²⁹². Jalisco hace lo mismo en 1982 con Guadalajara, España, y en 1983 con Portland, Oregón, en los Estados Unidos, así como con Alajuela, en Costa Rica, y en 1985 con Albuquerque, Nuevo México, en la Unión Americana.²⁹³ Un total de siete hermanamientos que si bien no reflejan el total de los que se realizaron, nos muestra una tendencia menor a la que se vivió en la década anterior.

Los años noventa traen consigo un auge de esta actividad internacional a la que se incorporan ahora las entidades federativas. La firma de acuerdos de hermanamiento e interinstitucionales se incrementa como consecuencia de la fortaleza económica del país, las transformaciones políticas internas, la aparición de un marco legal que los legitima y regula, pero también de la inserción de México en la globalización.

Una mayor cantidad de gobiernos estatales suscriben acuerdos con el exterior. En 1993 el estado de Jalisco hace un “Acuerdo de hermanamiento estadual” con Maryland, Estados Unidos, y en 1995 un “Convenio de hermanamiento” con la provincia canadiense de Manitoba. El Estado de México con la Provincia de Kyonggi, Corea del Sur, en 1996,²⁹⁴ al año siguiente con la

²⁹² Véase en la *Revista electrónica paradiplomacia.org*: “Ayuntamiento San Luis de Potosí (México)”, en: <<http://www.paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=5¬a=26>>. Consultado el 26 de marzo de 2015.

²⁹³ *Municipio de Guadalajara. Relaciones Internacionales y Ciudades hermanas* en la página electrónica: <<http://www.guadalajara.gob.mx/relacionesinternacionales/ciudades-hermanas.htm>>. Consultado el 26 de marzo de 2015.

²⁹⁴ Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones exteriores. Estado de México: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/82?task=view>>. Consultado el 28 de abril de 2015.

Prefectura de Saitama renueva el que se suscribió en 1979,²⁹⁵ y se hace otro con la provincia de Buenos Aires en Argentina.²⁹⁶ En 1999 el Distrito Federal realiza un hermanamiento con Quito, Ecuador,²⁹⁷ y con Pensilvania, Estados Unidos.²⁹⁸ Es un incremento sustancial como se muestra en el siguiente cuadro, en donde otras entidades como la capital de la República, se incorpora a esta actividad.²⁹⁹

En todos los casos, sin embargo, se trata, con uno u otro nombre, de acuerdos de hermanamiento o interinstitucionales con una perspectiva de cooperación limitada al ámbito cultural, y sólo en algunos casos, científico. La flexibilidad y el atrevimiento de ir más allá son mínimos.

A finales de los años noventa hubo una innovación importante. Los acuerdos que se suscriben comienzan a denominarse de manera distinta, y se amplían y diversifican las actividades que se desarrollaban a partir de éstos. El Distrito Federal, en este sentido, el 22 de junio de 1999 firmó con el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, un “Acuerdo para el Intercambio de Información Registral”;³⁰⁰ el 16 de julio de ese mismo año, un “Acuerdo de Colaboración entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Junta de Andalucía del Reino de España para el

²⁹⁵ Véase supra p. 170

²⁹⁶ Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones exteriores. Estado de México: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/82?task=view>>. Consultada el 28 de noviembre de 2014.

²⁹⁷ Este acuerdo fue ratificado por el Jefe de Gobierno Miguel Angel Mancera, el 8 de agosto de 2014 como puede verse en la noticia de la agencia Quadratín México en “Ratifican hermanamiento del DF con Quito” en <https://mexico.quadratim.com.mx/Ratifican-hermanamiento-del-DF-con-Quito/> Consultado el 8 de septiembre de 2015.

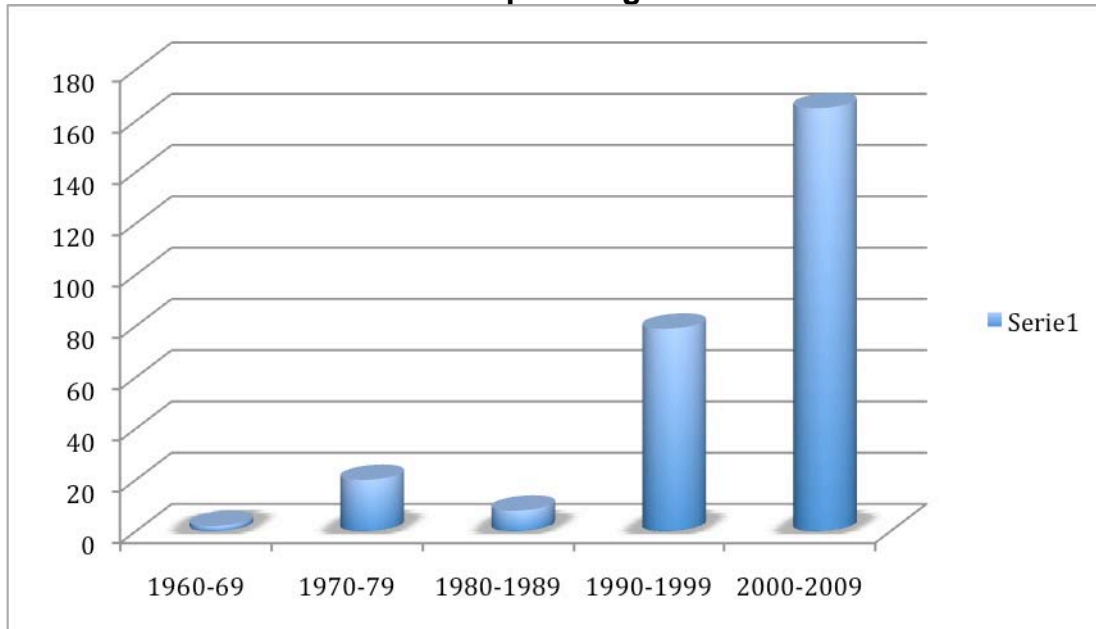
²⁹⁸ Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Distrito Federal, disponible en <http://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/2015-07-28-18-42-57/76?task=view> Cosnultado el 8 de septiembre de 2015.

²⁹⁹ La ciudad de México, si bien siempre desempeña un papel protocolario en la recepción de los jefes de Estado y de Gobierno al país, entregándoles las llaves de la ciudad, no realiza por sí misma una actividad internacional hasta la década de los noventa, como consecuencia del proceso democrático interno, que permite la elección de su jefe de gobierno y el triunfo de un partido de la oposición al gobierno federal: el PRD.

³⁰⁰ El documento completo puede encontrarse en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales. Distrito Federal. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/rai/dif/df7.pdf>. Consultado el 13 de junio de 2015.

Intercambio y Fomento de Actividades en el Campo de la Arquitectura y Urbanismo” para “Fomentar actividades de colaboración en los ámbitos de la arquitectura, la política de vivienda, el urbanismo y las obras públicas. Intercambio de información. Intercambio de expertos y Difusión mutua de sus valores culturales y patrimoniales”.³⁰¹ Las actividades van más allá de declaraciones de buenas intenciones, de muestras de amistad e intercambios culturales y artísticos. Son intercambios de información y colaboraciones de orden práctico que tienen objetivos más específicos para la atención de problemas comunes, como sucede en la cooperación tradicional entre los países

Gráfica 5
Tendencia del desarrollo de los acuerdos de hermanamiento e interinstitucionales firmados por los gobiernos locales mexicanos³⁰²



Fuente: elaboración propia con información del Registro de Acuerdos Internacionales (RAI) y las coordinaciones de asuntos internacionales de los estados.

³⁰¹ El documento completo puede encontrarse en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales. Distrito Federal. Disponible en:

<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/rai/dif/df6.pdf>. Consultado el 25 de mayo de 2015.

³⁰² El cuadro no muestra la totalidad de los acuerdos de hermanamiento e interinstitucionales, sino la tendencia que sigue la suscripción de los mismos a partir del seguimiento a nueve entidades federativas con el mayor número de acuerdos suscritos (Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas). Las fuentes de información fueron: el Registro de Acuerdos Interinstitucionales, las coordinaciones y oficinas de asuntos internacionales de esas entidades federativas y algunas revistas electrónicas.

El inicio del nuevo milenio desarrolla más estas actividades que crecen casi exponencialmente, como se observa en el cuadro anterior. Los nombres para la denominación de los acuerdos se flexibilizan y transforman en razón de los objetivos y, en algunas ocasiones, tratando de seguir cierta nomenclatura oficial, teórica o legal, sin lograrlo en su totalidad, lo que demuestra una falta de conocimiento sobre los conceptos oficiales, y una carencia en la coordinación y el ordenamiento de los mismos. Acuerdo, Convenio de Cooperación o de Colaboración, Protocolo o Memorándum de Entendimiento, son los términos más utilizados de manera recurrente.³⁰³

Las temáticas también se amplían. El comercio, la inversión y el turismo se vuelven comunes, y fácilmente aceptables y comprensibles para el público en general, lo que permite justificar este tipo de actividades internacionales más allá de las críticas que suele hacerseles al calificarlas, en sentido peyorativo, como de turismo político-burocrático. Aparecen otros temas más especializados que se centran en la atención de preocupaciones comunes: medioambiente, salud, educación, urbanismo, seguridad, entre otros. Cada entidad federativa orienta estos convenios hacia aquello que les preocupa, hacia donde quieren dirigir su desarrollo e incluso hacia lo que les da mayor competitividad.

Al inicio del segundo quinquenio del siglo XXI los cambios en los gobiernos de Estado de México y el Distrito Federal, y el afianzamiento de su actividad internacional, hacen que aparezcan las primeras intervenciones en los foros multilaterales. Marcelo Ebrard, licenciado en relaciones internacionales por el Colegio de México y Enrique Peña Nieto, que venía de una experiencia de acción exterior intensa de su antecesor, Arturo Montiel, y un equipo de profesionales en el área internacional, llevan a cabo una participación activa en los foros internacionales de los gobiernos locales, buscando estar presentes y

³⁰³ Registro de Acuerdos Interinstitucionales de los Gobiernos Locales, Dirección General de Coordinación Política, Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>. Consultado el 12 de agosto de 2015.

presidir, incluso, algunos de estos foros. Es un salto cualitativo en las relaciones internacionales que se realizan hasta ese momento.

Hay una ampliación de la acción exterior a la mayor parte de las entidades federativas del país, lo que propicia la creación de una Asociación Nacional de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE)³⁰⁴ y que, posteriormente, se asuma este tema en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), dos instancias que le confieren una mayor fuerza a la acción exterior por parte de los gobiernos subnacionales de México.

Es una evolución diferente de la que hablan Criekemans y Durán³⁰⁵ al referirse a las tres olas de evolución de las políticas subnacionales en Europa:

*“The first wave manifested itself from the 1980s onwards: a growing number of non-central governments tried to attract foreign direct investment through own initiatives or to use culture and identity as a lever to place oneself on the international map. Such initiatives often were of an ad hoc nature, only a minor integration of all the external activities existed. The second wave in the 1990s was characterized by the creation, within the sub-state entities of certain countries, of a legally grounded set of instruments for their own (parallel as well as complementary) diplomatic activities. These instruments were supplemented by the gradual development of a ‘separate’ foreign policy-apparatus which started to horizontally coordinate the external activities of the different administrations in certain regions. The current third wave is characterized by steps towards a ‘verticalization’ of the organizational structure of the administration or department of external/foreign affairs, a strategic re-orientation of the geopolitical and functional priorities, and attempts to integrate the external instruments of a sub-state foreign policy into a well performing whole”.*³⁰⁶

³⁰⁴ En este sentido puede verse la página oficial de la AMAIE: <<http://www.amaie.org.mx/>>. Consultada el 13 de abril de 2015.

³⁰⁵ Manuel Durán, David Criekemans, with Jan Melissen, *Towards a “Third Wave” in Sub-State Diplomacy, Antwerp: Steunpunt Buitenlands Beleid*, 2010, 5.

³⁰⁶ “Desde un punto de vista histórico, se podría afirmar que en la actualidad una ‘tercera ola’ está llegando a la diplomacia subestatal, especialmente en Europa [...]. La primera ola se manifestó desde la década de 1980 en adelante: un número creciente de gobiernos no centrales trata de atraer la inversión extranjera directa a través de iniciativas propias o utilizar la cultura y la identidad para situarse en el mapa internacional.

A menudo, estas iniciativas son de carácter *ad hoc*, sólo había una menor integración de todas las actividades externas que se generaron. La segunda ola en la década de 1990 se caracterizó por la creación, dentro de las entidades sub-estatales o ciertos países (europeos), o un conjunto de instrumentos para sus propias (paralela y complementaria) actividades diplomáticas. Estos

La evolución distinta se debe a que se pasa de una acción exterior caracterizada por actividades dispersas, centradas en los hermanamientos o acuerdos de amistad, en donde las temáticas son de orden cultural, a otra en la que aparece la preocupación por la economía, la atracción de inversiones y la promoción de su comercio exterior, y es hasta una nueva fase, más tardía, donde se extiende la actividad, se planifica y se convierte en una incipiente política internacional, independientemente de sus estructuras organizativas y legales realmente escasas. A diferencia de Europa, las lagunas jurídicas y legales, son las que les permiten una mayor flexibilización de las vinculaciones internacionales, que adquieren más fuerza mediante el asociacionismo, al cual los lleva la falta de atención del orden federal.

En México, por lo tanto, los avances, más que en el plano estrictamente jurídico, son en la parte de la operación política reivindicativa, a través de la creación, en primera instancia, de la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados y posteriormente, de la toma de conciencia y de asumir el tema de las relaciones internacionales por parte de una instancia superior, con mayor fuerza política, capacidad de dialogo y de negociación como es la Conferencia Nacional de Gobernadores.

La creación de la AMAIE se da hacia el 2008 por iniciativa de los Coordinadores de Asuntos Internacionales del Estado de México, Arnulfo Valdivia Machuca, y de Chiapas, Juan Carlos Cal y Mayor Franco. Ambas

instrumentos fueron complementados por el desarrollo gradual de una política de aparatos extranjeros "separado" (administración o pol-hielo-cuerpo) que comenzó a coordinar horizontalmente las actividades externas de las diferentes administraciones en ciertas regiones. La tercera ola se caracteriza por pasos en la dirección de una "verticalización" de la estructura organizativa de la administración o departamento de asuntos exteriores, una reorientación estratégica de la geopolítica, y funcional de las prioridades y los intentos de integrar los instrumentos externos para la realización de la política exterior del Estado en su conjunto". Manuel Duran, David Crikemans, with Jan Melissen, *Towards a "Third Wave" in Sub-State Diplomacy*, *Steunpunt Buitenlands Beleid*, Amberes, Bélgica, 2010, p. 5.

entidades tienen una importante experiencia internacional y son conscientes de la resistencia de la SRE en torno al reconocimiento de estas actividades, y que las reivindicaciones procedan sobre todo de dos gobiernos estatales de la oposición al gobierno federal —el gobierno del estado de Chiapas es de extracción perredista, mientras que el Estado de México es del PRI—.

La creación de la AMAIE requiere de una serie de asambleas previas preparatorias que se realizan sucesivamente en Ixtapan de la Sal, Estado de México, el día 22 de febrero; en Saltillo, Coahuila el 26 y 27 de junio; y en Pachuca, Hidalgo el 20 y 21 de noviembre de 2008, así como una reunión ejecutiva con la Dirección General de Coordinación Política el 7 de agosto del mismo año,³⁰⁷ que es el primer diálogo oficial entre la asociación y la Cancillería. El objetivo de la asociación es:

“Articular y fortalecer las actividades de las Oficinas de Asuntos y Relaciones Internacionales de los Gobiernos Estatales, colaborando con los distintos órdenes de gobierno, organismos internacionales y sectores sociales, para promover el desarrollo integral de sus comunidades.”³⁰⁸

La AMAIE es el primer escalón en la conformación de un instrumento de diálogo, negociación e interlocución con la SRE y de puesta en común de las experiencias de los gobiernos estatales en materia internacional. El crecimiento de la asociación es tan importante que, hoy en día, 17 estados de la federación forman parte de la misma.³⁰⁹

Paralelamente a la consolidación de la Asociación de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados, se impulsa la inclusión del tema de las

³⁰⁷ AMAIE, asambleas, en su página web: <<http://www.amaie.org.mx/asambleas.html>>. Es importante subrayar que en esta conformación de la asociación jugó un papel importante la academia, a través de Jorge Schiavón, que encabezó a un grupo de académicos que apoyaron este proyecto y que conformaron posteriormente su Consejo Consultivo: <http://www.amaie.org.mx/consejo_consultivo.html>. Consultada el 14 de agosto de 2015

³⁰⁸ “Quiénes somos”, AMAIE: <http://www.amaie.org.mx/quienes_somos.html>. Consultada el 14 de agosto de 2015

³⁰⁹ AMAIE, asociados, en <<http://www.amaie.org.mx/asociados.html>>. Consultada el 14 de agosto de 2015

relaciones internacionales en la CONAGO, lo cual se logra con creación de la Comisión de Asuntos Internacionales, el 6 de diciembre de 2011,³¹⁰ durante la celebración de la XLII Reunión Ordinaria de la CONAGO, en la Ciudad de México. La instalación de la Comisión Ejecutiva de Asuntos Internacionales de la CONAGO se realiza en la ciudad de Toluca, Estado de México, el 6 de agosto de 2012, donde se suscribe un Convenio de Colaboración con la SRE para impulsar la coordinación política y la colaboración en las relaciones exteriores de México.

La comisión de Asuntos internacionales de la CONAGO aprueba en su agenda, el 18 febrero de 2013, la inclusión de ocho grandes temas: 1) Diplomacia Federativa, 2) Cooperación Internacional para el Desarrollo, 3) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 4) Promoción Económica, 5) Promoción Turística, 6) Protección de Mexicanos en el Exterior, 7) Medio Ambiente y 8) Operación, que marcan las líneas de interés y de trabajo de la vinculación internacional de sus gobiernos.³¹¹ En la agenda no aparece el tema migratorio porque, desde el 5 de junio de 2003, hay una Comisión de Asuntos Migratorios dentro de la Conferencia de gobernadores, creada durante la celebración de su X Reunión Ordinaria, en la Ciudad de México, Distrito Federal. Esta Comisión trabaja con una agenda propia que comprende cinco grandes temas: “1) Vinculación con el H. Congreso de la Unión, 2) Visión de los Gobernadores frente al fenómeno migratorio, 3) Acciones de difusión y promoción de la oferta institucional de cada Entidad Federativa en materia de Migración y, 4) Protocolo Camino Seguro Migrante.”³¹²

Es interesante observar esta diferenciación que hace la CONAGO porque se refleja en las estructuras de asuntos internacionales de sus estados. Pero también tiene su propia dinámica de trabajo y coordinación nacional, a través de

³¹⁰ AMAIE. Eventos. En <<http://www.amaie.org.mx/eventos.html>>. Consultada el 21 de agosto de 2015.

³¹¹ Véase Comisión de Asuntos Internacionales de la CONAGO en su página oficial: <<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/AsuntosInternacionales/>>. Consultada el 21 de agosto de 2015.

³¹² Véase Comisión de Asuntos Migratorios de la CONAGO en su página oficial: <<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/AsuntosMigratorios/>>. Consultada el 21 de agosto de 2015.

la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes A.C. (CONOFAM), creada en septiembre del año 2000.³¹³ A la fecha pertenecen a esta coordinación 29 entidades federativas.

3.2.2. El marco legal

El marco legal aplicable a los acuerdos internacionales está ligado, como en todos los países, a la Constitución Política y el marco normativo aplicable. En el caso mexicano, de inicio, en la Constitución hay una prohibición expresa para la celebración de Tratados, al establecer en su artículo 117-I que:

“Artículo 117. los estados no pueden, en ningún caso:
I. celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras; (modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986).³¹⁴

Sin embargo, desde 1992, Ricardo Méndez Silva hace hincapié en que esta norma parece no seguirse al afirmar que:

“Jorge Bustamante, Director del Colegio de la Frontera Norte, ha alertado en diversos artículos periodísticos sobre la suscripción de acuerdos formales e informales entre gobiernos estatales e incluso municipales fronterizos con sus contrapartes norteamericanas”.³¹⁵

Y continúa diciendo que:

“La intensa dinámica transfronteriza da pie a estos arreglos pero es preocupante que su proliferación, atomice una visión estratégica general de la política exterior y genere una red de compromisos parciales e inconexos y hasta contradictorios”.³¹⁶

³¹³ Puede verse esta información en la página oficial de la CONOFAM A.C., disponible en: <<http://www.conofamac.org.mx/acercade/historia.php>>. Consultada el 25 de agosto de 2015..

³¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

³¹⁵ Ricardo Méndez Silva, “La Ley de 1992 sobre la Celebración de Tratados”, *Modernización del derecho mexicano (Reformas constitucionales y legales, 1992)*, en Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Modernización del derecho mexicano: reformas constitucionales y legales 1992*. Universidad Nacional Autónoma de México-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-Dirección General de Asunto. UNAM, 1993, p. 326.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 326.

No les falta razón a Jorge Bustamante y a Ricardo Méndez Silva; por el contrario, ambos omiten el hecho de que la suscripción de estos compromisos no se limita a la frontera norte, sino que se da a lo largo de casi todo el país y se agudiza con el fenómeno de la globalización, los procesos de democratización interna y la descentralización.

Sin embargo, en diciembre de 1991, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se aprueba la Ley sobre Celebración de Tratados, publicada el 2 de enero de 1992, que abre aún más la posibilidad, ahora “legalizada” de la suscripción de estos compromisos por parte de los gobiernos subnacionales, aunque con una serie de condiciones, como lo indica en su página oficial la Secretaría Técnica del Gabinete del Gobierno de Quintana Roo:

“En México, la firma de este tipo de documentos con localidades extranjeras tuvo un cambio significativo con la aprobación en 1991 de la Ley sobre Celebración de Tratados (LCT), en donde se estipuló que todo convenio y acuerdo que los estados y municipios del país tuvieran a bien celebrar con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales debía contar, previo a su firma, con un dictamen de procedencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia a la que también debía hacerse llegar copia del acuerdo una vez que se hubiere suscrito, a fin de que se inscribiera en el registro correspondiente.”³¹⁷

La ley, en su artículo 2º, establece, a partir de ahí, dos documentos distintos y de diferente nivel: “Tratados” y “Acuerdos Interinstitucionales”:

“Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I.- ‘Tratado’: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

³¹⁷ Secretaría Técnica del gabinete del gobierno de Quintana Roo, en su portal electrónico: <<http://tecnica.groo.gob.mx/portal/antecedentesciudadeshermanas.php>>. Consultado el 11 noviembre de 2014.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

II.- 'Acuerdo Interinstitucional': el 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”.³¹⁸

La diferencia entre ambos está en el grado de elaboración de los documentos, los temas, los compromisos y los firmantes. Pero, independientemente de ello, lo más importante es que se abre la posibilidad de que estados y municipios suscriban documentos internacionales, dentro de un marco legal general preestablecido, tal como se indica en su artículo 1°:

“Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”³¹⁹

La ley establece, en su artículo 7°, la obligación de informar a la SRE sobre los acuerdos que se suscriban, de ser dictaminados por ésta y de inscribirse en el registro correspondiente.

³¹⁸ Ley sobre la Celebración de Tratados, 2 de enero de 1992.

³¹⁹ Ley sobre la Celebración de Tratados, 2 de enero de 1992.

“Artículo 7o.- Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo”.

Aunque las condiciones a cumplir son claras, no es seguido plenamente por los gobiernos subnacionales, tal como se desprende del análisis de las investigaciones realizadas de los acuerdos interinstitucionales firmados.³²⁰ Hay que destacar, no obstante, que es mayor el número de acuerdos interinstitucionales suscritos por las entidades federativas que se envían para su revisión previa y el registro ante la SRE, y es cada vez más el número de gobiernos municipales que realizan estos trámites.

Aunque la obligación de informar y registrar los documentos internacionales ha cambiado, se mantiene desde el texto de la ley hasta en el reglamento interno de la SRE, a pesar de las modificaciones sufridas. En el texto de 1998, en su artículo 7° fracción XIII, se indica que el titular del ramo puede “autorizar con su firma los convenios y las bases de coordinación o colaboración que la Secretaría celebre con otras dependencias de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de los estados y de los municipios”,³²¹ sin embargo, en las reformas posteriores estas funciones se trasladan a la Consultoría Jurídica al establecerse en el capítulo VI “de las atribuciones de la Consultoría Jurídica”, artículo 13, que señala:

“Al frente de la Consultoría Jurídica habrá un Consultor Jurídico,

³²⁰ Con respecto a las diferencias entre la información sobre los acuerdos interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los estados y los municipios, pueden verse diversos trabajos en los que se hace referencia a ello, como es el caso de Consuelo Dávila, Jorge Schiavón y Rafael Velázquez Flores, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008. O Manuel Martínez Justo (Coordinador), *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, FES Acatlán, UNAM, 2010.

³²¹ Rafael Velázquez Flores, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas”, *Documentos de Trabajo*, núm.151, marzo de 2007, CIDE, México, p. 11.

quien tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

- XV. Mantener el registro de los tratados internacionales celebrados por México, así como de sus modificaciones, terminaciones o denuncias, y de los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional celebrados por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como por los gobiernos de los estados y municipios;
- XVI. Formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios,³²²

Así como a la Dirección General de Coordinación Política, a quien corresponde atender todo lo relativo a los estados y municipios, como se indica en el artículo 16:

“II. Atender en coordinación con la Secretaría de Gobernación, las solicitudes de información sobre los temas y acciones de política exterior que formulen a la Secretaría, los miembros del Poder Legislativo, Poder Judicial, las legislaturas locales, gobiernos estatales y municipales, así como las organizaciones políticas;

V. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, a las delegaciones de legisladores, tanto federales como de las entidades federativas, que realicen visitas o giras oficiales al extranjero, así como a las delegaciones de legisladores extranjeros que realicen visitas o giras oficiales a nuestro país, mediante el suministro de información y la integración de agendas de trabajo;

VI. Proponer, con el apoyo de las representaciones de México en el exterior y las áreas competentes de la Secretaría, las agendas de trabajo para las giras oficiales que realicen en el extranjero mandatarios y funcionarios estatales y municipales del país, así como durante las visitas que éstos reciban de autoridades extranjeras;

VII. Fijar los lineamientos que permitan el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas, en los municipios, en las organizaciones políticas y en las asociaciones de gobiernos estatales y municipales en el país;

VIII. Coordinar con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros y sus representantes, para establecer vínculos con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;

[...]

X. Promover y apoyar, en coordinación con la Dirección General de Protocolo, las actividades del Cuerpo Diplomático en las entidades federativas y municipios;

³²² *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 2009. (Última reforma publicada DOF 12-10-2012), p. 9.

XI. Propiciar, en coordinación con la Consultoría Jurídica, la suscripción de Acuerdos de Hermanamiento e Interinstitucionales entre los gobiernos de las entidades federativas y municipios con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales, así como darles seguimiento y apoyar su instrumentación, de conformidad con las disposiciones aplicables;

XII. Atender, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, las solicitudes de información que sobre política exterior y mecanismos de cooperación internacional descentralizada formulen los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como difundir su contenido a éstos;

XIII. Promover, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, la realización de eventos encaminados al estudio, difusión y comprensión de la política exterior mexicana, principalmente entre grupos académicos, políticos, sociales y empresariales de los estados y municipios del país;

XIV. Recabar la información estatal y municipal que involucre la imagen y operación de la Secretaría;

XV. Participar, en coordinación con las autoridades competentes de la Secretaría, en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional con las entidades federativas y municipios;

XVI. Coadyuvar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y con las representaciones de México en el exterior, a una mayor participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en las acciones de política exterior del país".³²³

A pesar de todo ello no encontramos una coordinación interinstitucional dinámica, fluida y lo suficientemente eficiente para la incorporación de los otros órdenes de gobierno a la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales de México, entre otras razones por tampoco hay una preocupación por normar esto en el ámbito local y trabajar de manera conjunta entre las diferentes administraciones públicas nacionales.

Desde la perspectiva legal, lo que encontramos es que las normas en torno a la suscripción de este tipo de acuerdos no se han establecido en los diferentes órdenes de gobierno, a excepción del federal. Sirva como ejemplo en este sentido, la regulación con relación a las salidas al exterior del jefe del ejecutivo federal.

En el orden federal, la legislación establece que para que el presidente de la República se ausente del territorio nacional, requiere de la aprobación del

³²³ *Ibidem*, pp.13 y 14.

Congreso, lo que funciona bien y de forma ágil mientras el PRI y, en general, los gobiernos tuvieron la mayoría en el Senado; sin embargo, al final de la administración de Vicente Fox esto originó un conflicto entre el Senado y el Ejecutivo Federal, por un viaje a Australia y Vietnam al final de su administración.³²⁴ El incidente ocasionó que en 2008, se reformara el artículo 88, para que en lugar de la autorización, sólo quede la obligación de informar a la Cámara de Senadores del viaje a realizar:

“Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 2008)”.³²⁵

A diferencia del gobierno federal, en los estados, las legislaciones presentan, en la mayoría de los casos, una laguna en este sentido, que hace más flexible la posibilidad de viajar fuera del país. Sólo se consideran las ausencias del gobernador, pero no los viajes al exterior, lo que implica mayor libertad de movimiento incluso que el propio presidente de la República.

Este es el caso de la mayor parte de las constituciones de los estados, por ejemplo, en Jalisco en cuyo artículo 43 se establece que:

“El Gobernador del Estado podrá ausentarse del territorio de la entidad sin autorización del Congreso hasta por quince días. En las ausencias mayores de diez días deberá dar aviso al Congreso del Estado.
Sólo con permiso del Congreso podrá ausentarse del territorio del Estado o separarse de sus funciones por más de quince días.

³²⁴ El incidente se presentó en noviembre de 2006, cuando al final de su administración Vicente Fox tenía previsto visitar Australia y Vietnam, y el Senado le negó el permiso para viajar. En este sentido puede verse “**Ratificará hoy el Senado la negativa al viaje de Fox a Australia y Vietnam.** Llama Monreal al mandatario a que deje de atacar al Congreso por una ‘frivolidad’”, *La Jornada*, 9 de noviembre de 2006, o en archivo electrónico disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/09/index.php?section=politica&article=005n1pol>>. Consultado el 17 de abril de 2015.

³²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

En estos casos, el Secretario General de Gobierno se hará cargo del despacho del Ejecutivo.

En las faltas temporales que excedan de treinta días entrará a ejercer interinamente el Poder Ejecutivo el ciudadano que nombre el Congreso.

Si transcurridos treinta días de ausencia o separación de sus funciones, o concluida la licencia, no se presentare el Gobernador del Estado, será llamado por el Congreso, y si no compareciere dentro de diez días, se declarará su falta absoluta³²⁶.

En la Constitución Política del Estado de Nuevo León se indica algo similar en los artículos 63 y 86, aunque referido a una función del Congreso, más que una obligación del ejecutivo estatal.

“ARTÍCULO 63.- Corresponde al Congreso: [...]

XXIV.- Conceder o negar al Gobernador licencia temporal para separarse de su puesto y para salir fuera del Estado y designar a la persona que deberá suplirle interinamente;”

“ARTICULO 86.- No puede el Gobernador:

I.- Ausentarse del Estado por más de treinta días sin autorización para hacerlo, del Congreso o de la Diputación Permanente, en su caso;

Cuando el Gobernador se ausente del Estado, por un término mayor de cinco días y menor de treinta, deberá dar aviso al Congreso o a la Diputación Permanente, en el receso de aquél;

Para salir de la República por más de diez días, necesita autorización del Congreso o de la Diputación Permanente; tratándose de viajes oficiales deberá acompañar a su solicitud la agenda de trabajo, así como presentar a su regreso un informe de los resultados obtenidos en sus gestiones³²⁷.”

Un caso distinto lo encontramos en el Estado de México. Durante la administración de Enrique Peña Nieto se hace una innovación al incluir en la constitución estatal la obligación del ejecutivo de informar al congreso local de sus salidas al exterior. Ello es consecuencia, en buena medida, de las críticas realizadas a su antecesor, Arturo Montiel Rojas, a quien algunos medios llegan a

³²⁶ Constitución Política del Estado de Jalisco.

³²⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

afirmar que realizó hasta 72 viajes al extranjero en los seis años al frente del ejecutivo mexiquense.³²⁸

“Sección Segunda: De Las Facultades Y Obligaciones De La
Legislatura

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura: [...]
XVII. Resolver sobre las licencias temporales o absolutas de sus miembros, del Gobernador, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando las ausencias excedan del término que establezcan las leyes respectivas. Para los efectos de esta fracción, se consideran temporales las ausencias que excedan de 15, pero no de 60 días. La Legislatura calificará cuando existan los motivos fundados que justifiquen una licencia temporal por un período mayor y que podrá extenderse por el tiempo que dure la causa que la motivó; [...]
XIX. Recibir el aviso del Ejecutivo del Estado cuando salga al extranjero o se ausente de la entidad hasta por 15 días”;³²⁹

Lo que se regula, a nivel estatal, por lo tanto, son las ausencias más que las salidas, ya sea como una obligación del ejecutivo o un derecho del Congreso. Pero incluso en las ausencias hay discrepancias en cuanto a los días, en las legislaciones locales.

Casi todas las legislaciones consideran la posibilidad de ausentarse sin informar a sus congresos de forma tan laxa que el periodo de días puede oscilar entre 5 y 20. Los viajes al exterior, en la mayor parte de los casos, son de menor duración y, si se prolongan más, los ejecutivos estatales alegan que sólo se deben considerar en ese lapso, los días laborables y no los fines de semana,³³⁰ por lo que nos encontramos que los gobernadores no informan a sus legislaturas de esas salidas internacionales.

³²⁸ Durante su administración, algunos aseguran que el gobernador Arturo Montiel salió al extranjero hasta en 72 ocasiones, lo que haría un promedio 12 viajes al año o uno por mes durante toda su gestión. Manuel Martínez Justo, “La acción exterior del Estado de México (1999-2007)”, en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008. p. 147.

³²⁹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*.

³³⁰ En algunas ocasiones, cuando los gobernadores o algunos funcionarios salen al exterior de su entidad o realizan actos que por ley se les prohíbe dentro de sus funciones, como es el caso de la participación en las campañas políticas, alegan que éstas se realizan en días no laborables, algo un tanto cuestionable si se tiene en cuenta que ninguna entidad puede quedar en ningún momento sin la autoridad correspondiente.

Con la suscripción de acuerdos internacionales ocurre algo similar en relación a que no se contempla en las legislaciones estatales. No está dentro de sus atribuciones y, en consecuencia, se limita de forma general, de acuerdo con las interpretaciones que se haga de las constituciones locales, a autorizarlos siempre y cuando su vigencia rebase el término de la administración, como sucede en el caso de Jalisco:

“Capítulo III
De las Facultades del Congreso del Estado
Artículo 35. Son Facultades del Congreso:
[...]
II. Facultar al Ejecutivo con las limitaciones que crea necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente la Entidad, en aquellos casos en que La Ley lo requiera. Autorizar los convenios que celebre el Ejecutivo, cuando su vigencia trascienda al término del ejercicio para el que fue electo el Gobernador del Estado”;³³¹

Al no haber una referencia expresa dentro de las facultades de los congresos locales para suscripción de acuerdos internacionales, algún elemento normativo o que obligue a informar al respecto de dichos documentos, nos encontramos que no hay limitación alguna de los ejecutivos estatales para realizarlos o al menos informar de ello a su congreso local, lo que les da mayor flexibilidad para hacerlo. La única limitación procede de una interpretación al tener en cuenta que, en todos los casos, los acuerdos que se firmen rebasan los términos de las administraciones; sin embargo, esto que no se aplica.

Si con lo que nos encontramos desde el punto de vista legal, es una laguna en materia de la actividad internacional, lo que le queda a la Cancillería para hacer cumplir las normas y con su función del registro de los acuerdos, es el diálogo, la coordinación y el incremento de su capacidad de liderazgo frente a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, esto no se da por una falta de: 1) comunicación permanente, 2) coordinación adecuada entre las oficinas de asuntos internacionales de los estados y los municipios, y la Cancillería, 3) una

³³¹ *Constitución Política del Estado de Jalisco.*

política clara y consistente en torno al manejo de estas actividades de los gobiernos locales, y 4) mecanismos más ágiles de operación.

La Cancillería, en su reglamento interno, a través de la Dirección General de Coordinación Política, hace referencia a las atribuciones que tiene sobre el establecimiento de lineamientos para las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales, así como en la supervisión y apoyo de las mismas;³³² sin embargo, no parece haber logrado transmitir los apoyos y lineamientos a los gobiernos subnacionales, ni mantenido una voluntad política de caminar conjuntamente con ellos en la ampliación de su participación de la construcción de la política exterior y las relaciones internacionales del país.³³³

Se realizan muchos esfuerzos para hacerles llegar los lineamientos y las diversas formas de apoyo, promoción y orientación; pero el objetivo se orienta a hacer que los gobiernos subnacionales se inserten en lo que la Secretaría quiere de ellos, más que en escucharlos, analizar sus necesidades, expectativas y anhelos e incorporarlos en las políticas y programas de trabajo de la Cancillería. Es siempre decirles qué tienen que hacer y nunca preguntarles qué quieren hacer.

Las estrategias que se siguen son: 1) la elaboración de documentos informativos y normativos para regular las actividades de vinculación internacional local, 2) la celebración de foros nacionales y regionales para la difusión e intercambio de experiencias, y 3) la realización de seminarios y cursos de información y formación.

Los documentos publicados por la Secretaría para orientar la participación internacional de las entidades federativas y los municipios, son varios. Uno de

³³² Véase supra 183-184.

³³³ Un análisis resumido de los distintos documentos y artículos emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores para establecer el marco normativo adecuado para apoyar las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales lo podemos encontrar en Rafael Velázquez Flores, "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas", *Documentos de Trabajo*, núm.151, marzo de 2007, CIDE, México, pp. 11 a 17.

los primeros documentos que se elabora, a principios de la administración foxista, es la “Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional”. En ella se establece la distinción, los criterios y los límites de los acuerdos interinstitucionales y de los gobiernos locales.³³⁴

Durante la administración de Felipe Calderón, estando al frente de la Cancillería la Embajadora Patricia Espinosa, en 2007, se elaboró “El Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada. Modelo de Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance” y posteriormente, en 2009, un documento más acabado que tiene por nombre “Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada. La Diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano” (PROMEHCID). El programa es difundido ampliamente entre los gobiernos locales e incluso es aprobado por cabildos y congresos estatales para su implementación.³³⁵ El documento en comento, aunque es un excelente trabajo, sufre una reclamación por los derechos de autor por parte de quien lo coordinó y elaboró —el lic. Andrés Barba, en su momento director del área de gobiernos locales—³³⁶ y tiende a irse abandonando por parte de la Cancillería.

El cambio de administración federal y la llegada del canciller José Antonio Meade, conlleva modificaciones en la Dirección General de Coordinación Política. Su director, Emilio Suarez, convocó a varios académicos a la integración de un nuevo documento que sirviera para orientar a los gobiernos locales. De esta manera surge la “Guía de Recomendaciones de la Secretaría

³³⁴ *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México. El documento puede encontrarse en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/cd_tratados.php. Consultado el 15 de febrero de 2015.

³³⁵ Como ejemplo de este trabajo de aprobación de los congresos locales puede citarse el *Acuerdo número 69* del 18 de noviembre de 2010 del Congreso de Zacatecas por el que se aprueba que los municipios zacatecanos “incursionen” en el PROMEHCID; así como el acta de la 24ª reunión ordinaria del Cabildo del municipio de Cuautitlán Izcalli del 29 de mayo de 2013, en la cual se aprueba la incorporación del municipio al PROMEHCID.

³³⁶ Entrevista sostenida con el licenciado Andrés Barba Vargas, profesor de la Universidad del Valle de Atemajac, Jalisco, y coordinador del documento.

de Relaciones Exteriores para la Acción Internacional de Estados y Municipios”. El cambio comparativo entre los dos documentos es sustancial desde el título. En principio se cambia el término de Diplomacia Federativa por el de Acción Internacional, lo cual nos lleva a concluir que la concepción de la vinculación exterior local es diferente. Además ya no es un programa, sino una “guía de recomendaciones”; no se trata de algo que se impone, simplemente se sugiere. No hay tampoco modelos a seguir, sino una serie de variables a tener en cuenta.

Los **foros** se inician como una reunión a nivel nacional en la propia cancillería, a la cual se convoca a los gobiernos estatales y municipales para darles los criterios a seguir en su vinculación con el exterior. El Primer Foro sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos locales, se lleva a cabo los días 8 y 9 de junio del 2006, siendo inaugurado por el canciller Luis Ernesto Derbez Bautista.

El Segundo Foro Nacional de Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales, se realiza en la ciudad de León, Guanajuato, del 11 al 13 de octubre de 2007. Las innovaciones con respecto al anterior evento fueron múltiples. En esta ocasión por primera vez se invitó a académicos y a un gobierno extranjero a compartir sus experiencias; se hizo en una entidad federativa; y se generaron memorias del evento.³³⁷

El III Foro Nacional de los asuntos Internacionales de los Gobiernos locales, se lleva a cabo en Querétaro, Querétaro, el 25 y 26 de noviembre de 2011, después de cuatro del evento anterior. La novedad en este caso es que se incorporó la AMAIE, que se constituye previamente y en este foro tiene una participación importante. El país invitado fue Canadá.³³⁸

³³⁷ *Síntesis Ejecutiva del II Foro Nacional de Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008.

³³⁸ “La Canciller Patricia Espinosa inauguró el III Foro nacional sobre los asuntos internacionales de los gobiernos locales”, Comunicado 420 de la Secretaría de Relaciones exteriores del 25 de noviembre de 2011. También puede consultarse en: <<http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/854-420>>. Consultado 18 de mayo de 2015.

A partir de 2011 no hay más foros nacionales. El formato, en la actual administración es sustituido por el de foros regionales como el que se celebra en Zapopan, Jalisco, el 28 y 29 de noviembre de 2013.³³⁹ No hay países invitados y la organización depende principalmente de un gobierno municipal en conjunto con la SRE.

Los **seminarios y talleres** son otra de las formas de difusión y coordinación por parte de la SRE. El “Primer seminario de política exterior para gobiernos locales se realizó el 14 de agosto de 2008.³⁴⁰ Lo interesante es que incorporó a su impartición al Instituto Matías Romero.

Los formatos de los seminarios son diversos e incluyen desde un ámbito nacional, regional, estatal o incluso internacional. Entre estos últimos se encuentran el “Seminario de Política Exterior de México y Agenda internacional de los gobiernos locales” organizado por la SRE y la CONAGO el 22 de julio de 2013,³⁴¹ el “Seminario sobre acción internacional de gobiernos locales en Iberoamérica” realizado en la Cancillería mexicana el 10 de noviembre de 2014,³⁴² como elemento previo al Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales que se celebró en la Ciudad de México los días 12 y 13 de noviembre de 2014.

A la fecha la Secretaría realizó seis diferentes seminarios y talleres sobre el tema. Estos eventos, de corte académico, se complementan con los cuatro

³³⁹ “Participa Zapopan en el “Foro regional de vinculación de los gobiernos locales hacia el exterior”, comunicación social del gobierno de Zapopan, 28 de noviembre de 2013. También se puede consultar en: <<http://www.zapopan.gob.mx/noticia/participa-zapopan-en-el-foro-regional-de-vinculacion-de-los-gobiernos-locales-hacia-el-exterior/>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

³⁴⁰ Véase “Inaugura SRE primer seminario de política exterior para los gobiernos locales”, comunicado 224, Secretaría de Relaciones Exteriores, 14 de agosto de 2008. También puede verse en: <<http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/08/inaugura-sre-primer-seminario-de-politica-exterior-para-los-gobiernos-locales/>>. Consultado del 16 de agosto de 2015

³⁴¹ “SRE y CONAGO realizan Seminario de política exterior de México y Agenda internacional de los gobiernos locales”, comunicado 257 de la SRE del 22 de julio de 2014. Puede verse en: <<http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2865-257>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

³⁴² Véase “Seminario sobre acción internacional de gobiernos locales en Iberoamérica”, en la página oficial de Alcaldes de Acción Nacional en: <<http://anac.org.mx/es/articulos/categoria/noticias/seminario-sobre-accion-internacional-de-gobiernos-locales-en-iberoamerica/index497.html>>. En el sitio se puede encontrar el programa completo del evento.

talleres que ha organizado la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo,³⁴³ bajo el mismo objetivo de difundir las oportunidades y bondades de la cooperación internacional a nivel local.

Las distintas formas de hacer llegar la información sobre las formas de llevar a cabo la internacionalización de los gobiernos locales y el apoyo que para ellos ofrece la Cancillería, se multiplican, dinamizan y expanden, pero el error sigue siendo el mismo al no tener en cuenta la realidad de los gobiernos locales, su grado de profesionalización y la concreción de la información que requieren.

3.3. La geografía de las relaciones internacionales a nivel estadual: evolución de sus estructuras y continuidad de sus temáticas

3.3.1. La condicionante geográfica y sus actividades: suscripción de acuerdos y oficinas en el exterior

Se considera que las actividades internacionales se dan fundamentalmente en aquellas entidades federativas que tienen una ubicación geográfica que propicia la vinculación con el exterior, como es el caso de las zonas fronterizas o costeras, ya que —como indicábamos en un inicio— para muchos autores el espacio constituye un elemento explicativo básico del desarrollo de este tipo de actividades;³⁴⁴ sin embargo, esto no parece ser así cuando menos en México. Es cierto que la ubicación geográfica constituye *a priori* un elemento que propicia el acercamiento con el exterior, pero lo que se observa es que no necesariamente sucede así, y son otros los elementos que inciden en estas vinculaciones.

Un análisis de las entidades federativas y su actividad internacional, divididas por su ubicación geográfica, permite constarlo y extraer aquellos factores que facilitan, o dinamizan, sus relaciones internacionales.

³⁴³ “Organiza la AMEXCID taller de vinculación con gobiernos locales en Oaxaca”, comunicado de la AMEXCID del 15 de marzo de 2013, disponible en: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/prensa/comunicados/1752-organiza-la-amexcid-taller-de-vinculacion-con-gobiernos-locales-en-oaxaca>. Consultada el 16 de agosto de 2015.

³⁴⁴ Véase, en este sentido, el primer capítulo de este trabajo.

Con este objetivo hemos procedido metodológicamente a dividir el país en tres espacios geográficos generales: las fronteras, las costas y lo que genéricamente se denomina como el centro, definido como aquellas entidades que no tienen costas ni frontera con otros países. El reparto finalmente es bastante equitativo en cuanto al número de entidades.

En las franjas fronterizas se ubica un total de diez entidades federativas, seis en el norte: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; y cuatro en el sur: Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Chiapas. En la zona de costas hay diez estados: Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero y Oaxaca, al oeste; Veracruz y Yucatán al este. En la zona central quedan ubicados los otros doce: Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México, Distrito Federal y Morelos.

Asimismo, para analizar la actividad internacional se toman en cuenta las siguientes variables: Acuerdos Interinstitucionales suscritos, visitas al exterior de su ejecutivo y funcionarios de sus gobiernos, oficinas en el exterior, membresía o participación en foros internacionales y proyectos de cooperación internacional —si los hubiera—, como la parte cuantitativa; a lo que se añade la existencia o no de estructuras encargadas y profesionalizadas de asuntos internacionales y sostenimiento en el tiempo, por más de una administración de la actividad internacional, valorando adicionalmente, en este sentido, si se trata de actividades dispersas o con una planeación o dirección definida.

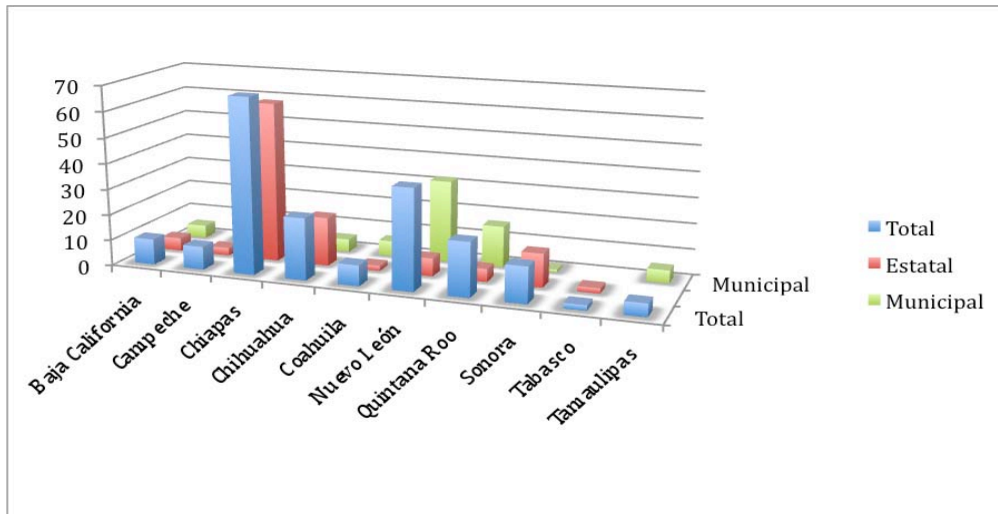
Ello lleva a considerar que las entidades con una actividad internacional más activa, son, en la frontera norte, fundamentalmente en los estados de Baja California y Nuevo León; en la sur, Chiapas y Quintana Roo; en la costa: Jalisco, Michoacán, Veracruz y Yucatán; y en la zona centro: Estado de México, Distrito Federal, Puebla y Zacatecas. Ello no implica que el resto de las entidades carezcan de actividades de vinculación, pero se dan en menor cantidad e

intensidad. Incluso podemos afirmar que solamente en dos casos no hemos encontrado esto: Baja California Sur y Colima.

3.1.1. Suscripción de acuerdos de hermanamiento e interinstitucionales

En la Cancillería, de acuerdo con la ley sobre la celebración de tratados, se tiene un Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) que, aunque no contiene la totalidad de los documentos firmados por los gobiernos locales, constituye una fuente de información oficial. Los acuerdos aparecen organizados por entidad federativa y país, e incluyen el documento original escaneado, hecho que permite su consulta de manera más eficaz y completa. Esta información, se complementa con consultas realizadas en los medios de comunicación, y a los gobiernos estatales y municipales. De esta forma se elaboraron cuadros que permitieron construir las siguientes graficas que muestran la participación internacional de las entidades federativas.

Gráfica 6
Acuerdos Interinstitucionales y de Hermanamiento suscritos por las entidades fronterizas

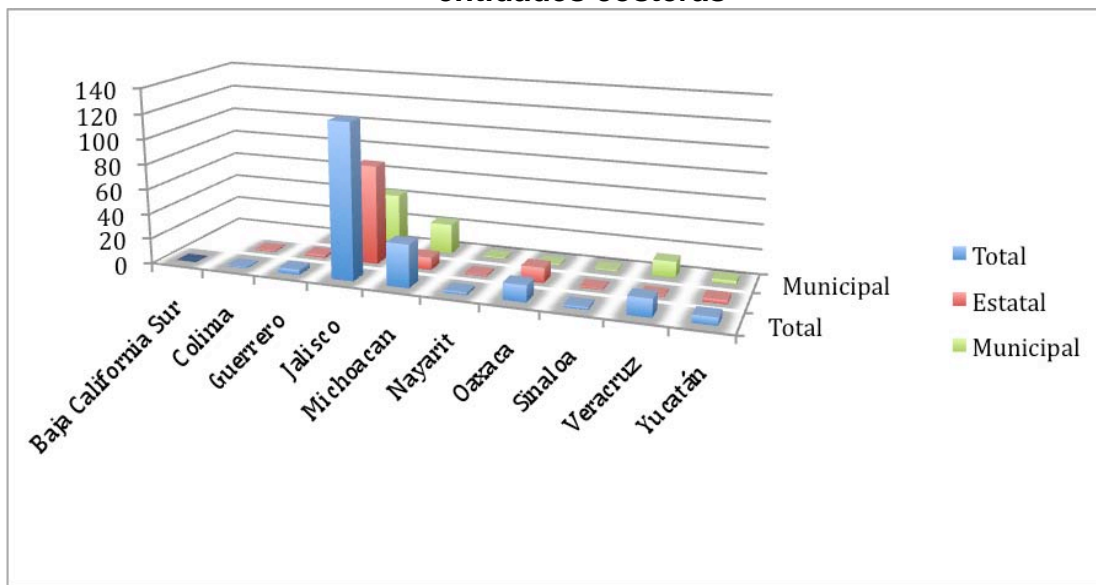


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del RAI.

Los estados fronterizos con mayor número de acuerdos suscritos son: Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Chihuahua y Sonora. Sin embargo, es

interesante indicar que en el caso de Nuevo León, la mayor parte de éstos son de hermanamiento y suscritos por sus municipios;³⁴⁵ lo mismo sucede con Quintana Roo.³⁴⁶ Mientras que en Chihuahua son acuerdos de la Universidad Autónoma de Chihuahua, más que del gobierno del Estado.³⁴⁷ En Chiapas, por el contrario, los acuerdos son suscritos por el gobierno estatal y, en muy pocos casos, por los municipios.

Gráfica 7
Acuerdos Interinstitucionales y de Hermanamiento suscritos por las entidades costeras



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del RAI.

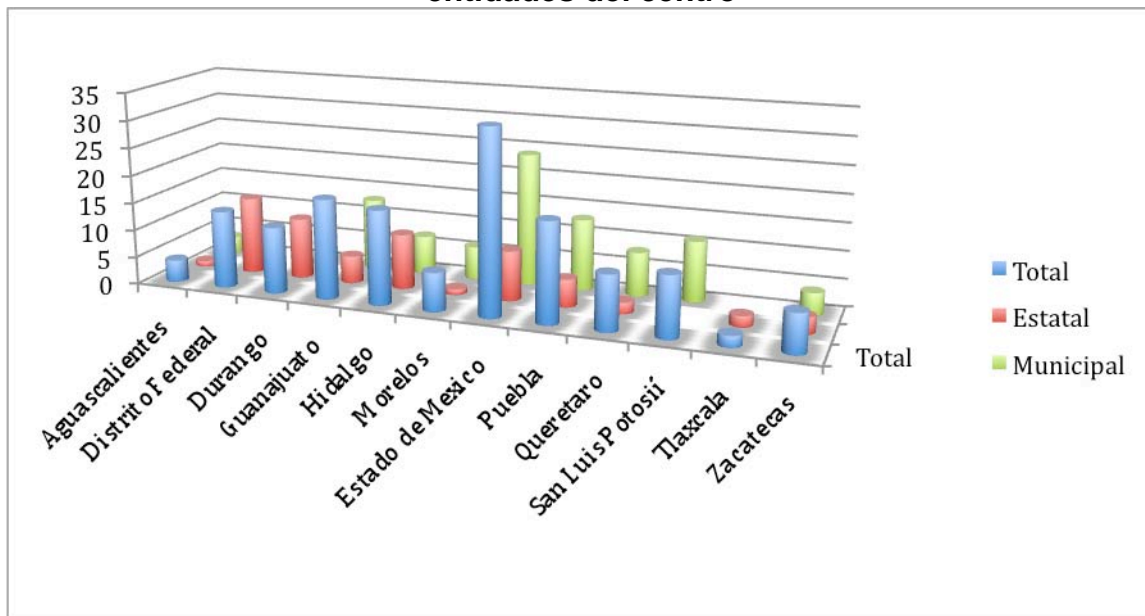
³⁴⁵ De los 39 acuerdos interinstitucionales que tiene el estado en el RAI, sólo siete fueron suscritos por el gobierno estatal y los 32 restantes son de hermanamiento entre municipios de esa entidad: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/159?task=view>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

³⁴⁶ Quintana Roo tiene en el RAI un total de 21 acuerdos, de los cuales cinco fueron suscritos por el gobierno estatal y los otros 16 son hermanamientos de sus municipios con el exterior: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/81?task=view>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

³⁴⁷ Chihuahua tiene registrados en el RAI un total de 24 acuerdos: 19 son del orden estatal y, de ellos, 12 corresponden a los firmados por la Universidad Autónoma de Chihuahua con otras instituciones educativas del extranjero: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/72?task=view>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

En las zonas de costa, la entidad con el mayor número de acuerdos firmados es Jalisco,³⁴⁸ seguida de Michoacán, Oaxaca y Veracruz.³⁴⁹ Es interesante subrayar que los acuerdos de Jalisco poco tienen que ver con la parte turística y se orientan más al aspecto del intercambio educativo cuyo interés está en el gobierno estatal, que es quien tiene más acuerdos suscritos.

Gráfica 8
Acuerdos Interinstitucionales y de Hermanamiento suscritos por las entidades del centro



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del RAI.

En el centro del país, el mayor número de acuerdos se encuentra en el Estado de México, seguido de Puebla, Guanajuato y el Distrito Federal. Pero en todos ellos la mayor parte de los acuerdos son suscritos por los ayuntamientos,

³⁴⁸ Jalisco es la entidad mexicana con el mayor número de acuerdos interinstitucionales firmados, un total de 123 según el RAI, de los cuales 79 corresponden al gobierno estatal y a dependencias relacionadas o dependientes de aquél y en concreto de la Secretaría de Educación del estado, y los 44 restantes a los que han suscrito sus municipios: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/148?task=view>>. Sin embargo, durante esta investigación se encontró que más de una docena no están registrados ahí, con lo que el número podría incrementarse hasta más de 135 acuerdos.

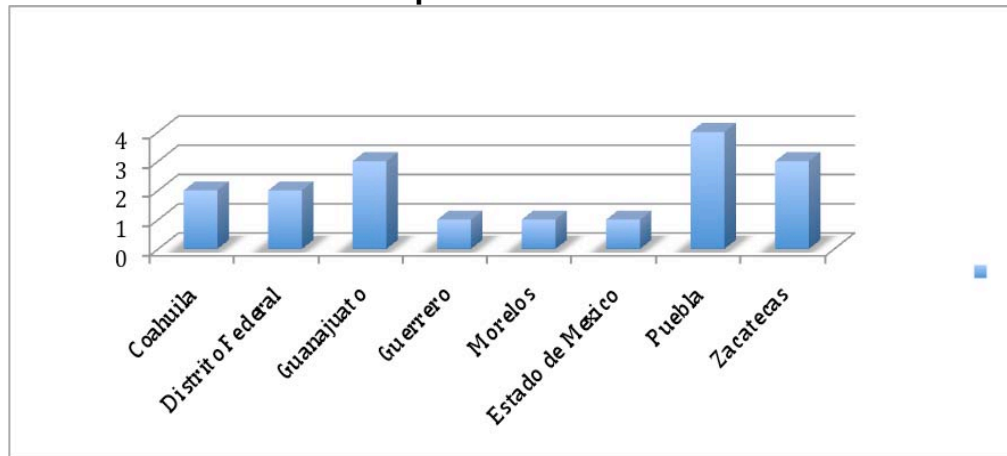
³⁴⁹ A excepción de Oaxaca, la mayor parte de estos acuerdos son de hermanamiento y suscritos por los municipios de esas entidades: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/74>>. consultado el 16 de agosto de 2015.

a excepción de la Ciudad de México, que carece de los mismos, y se trata fundamentalmente de acuerdos de hermanamiento de carácter general..

3.1.2. Las oficinas de representación en el exterior

Si tomamos como variable a las oficinas en el exterior, en la actualidad, pocos estados mantienen representaciones oficiales, como se puede observar en el siguiente cuadro, siempre de acuerdo con los datos registrados ante la SRE.³⁵⁰ La mayor parte de las entidades con oficinas fuera del país son de la zona centro. La entidad que más oficinas tiene es Puebla, seguida de Guanajuato y Zacatecas. La razón es que aprovechan las casas de migrantes como representaciones del gobierno estatal, en ocasiones de manera informal; lo que no sucede con el gobierno de Michoacán que no ha hecho este aprovechamiento de los clubes de migrantes michoacanos.

Gráfica 9
Oficinas de Representación de las entidades federativas en otros países



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la SRE.

En la mayor parte de los casos las oficinas de representación se ubican en lugares donde hay una fuerte presencia migratoria procedente de esas

³⁵⁰ Oficinas en el exterior de las entidades federativas, Gobiernos locales. Secretaría de Relaciones Exteriores: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas>>. Información actualizada hasta el día 18 de octubre de 2012.

entidades; de ahí que no es casual que las tres entidades con mayor número de oficinas en el exterior, sean Zacatecas, Puebla y Guanajuato, ni que estén en los estados de Texas, California e Illinois, en la Unión Americana.³⁵¹ Puebla, por ejemplo, establece una oficina en New Jersey, por la fuerte presencia poblana en ese estado y en el de Nueva York,³⁵² y Morelos en Minnesota, donde residen la mayor parte de los morelenses.³⁵³

Hay, sin embargo, otra serie de oficinas del gobierno estatal que se constituyen en el exterior, pero en este caso por razones de carácter político — decisión coyuntural de los gobernadores—. El Estado de México, con el gobernador Arturo Montiel Rojas (1999-2005) creó cuatro oficinas de asuntos internacionales en el exterior: Houston, Texas, EUA; San Salvador, El Salvador; París, Francia; y Madrid, España;³⁵⁴ posteriormente, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, las oficinas en el exterior se redujeron a una, quedando vigente sólo la de Houston, Texas, y con el actual gobernador Eruviel Ávila Villegas, en febrero de 2014 se creó la Casa Estado de México para atención a migrantes mexiquenses en Chicago, Illinois, EUA, con lo cual se amplió nuevamente la estructura.³⁵⁵ Por su parte, el Distrito Federal, en mayo de 2007

³⁵¹ De las 17 oficinas en el exterior que tienen las entidades federativas mexicanas, 14 se ubican en Illinois: cinco en Chigago, cinco en Texas, y cuatro en California: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas>>. Consultada el 11 de spetiembre de 2012.

³⁵² De acuerdo con las cifras de los registros consulares, 25% de los migrantes poblanos están en Nueva York y 8% en New Jersey, mientras que el resto se ubica principalmente en California y Texas: Kara Castillo, “Flujo migratorio de poblanos a EU disminuye, advierte observatorio”, *revista e-consulta.com*, miércoles 06 Marzo 2013, disponible en: <<http://e-consulta.com/2013/index.php/2012-06-13-18-40-00/sociedad/item/flujo-migratorio-de-poblanos-a-eu-disminuye-advierte-observatorio>>. Consultado el 19 de junio de 2014.

³⁵³ Muchos estudios se pueden ver en torno a este tema como es el caso de la tesis doctoral de Misael González Ramírez, *La comunidad migrante de Morelos en Minnesota su red social y organizaciones*, FLACSO, México, 2011. O el artículo de Ana Melisa Pardo Montaña, “Espacio y migración: el trasnacionalismo visto desde la geografía. el caso Morelos – Minnesota”, *Revista Geográfica de América Central*, número Especial EGAL, 2011, Costa Rica, II Semestre 2011, pp. 1-12.

³⁵⁴ Manuel Martínez Justo “La acción exterior del Estado de México (1999-2007)”, en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez, Rafael, *La diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, p. 147.

³⁵⁵ “Inaugura Eruviel Ávila Casa Estado de México en Chicago”, *Milenio diario*, 10 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.milenio.com/politica/Inaugura-Eruviel-Avila-Mexico-Chicago_0_242976133.html>. Consultado el 15 de febrero de 2014.

anunció que abriría cinco oficinas en Estados Unidos: en Los Ángeles, Chicago, Nueva York y dos en Texas;³⁵⁶ sin embargo, sólo inauguró una representación en Los Ángeles, California, Estados Unidos (diciembre de 2007).³⁵⁷ El estado de Jalisco también cuenta con una casa en Chicago, Illinois, dependiente del Instituto de Fomento al Comercio exterior,³⁵⁸ y en Los Ángeles, California, desde el 4 de diciembre de 2011.³⁵⁹

Como puede observarse, durante la etapa de los gobiernos panistas, a nivel federal, proliferaron de manera considerable las oficinas de representación de las entidades federativas en el exterior, independientemente del partido político que las gobernara, favorecida por la yuxtaposición política. Con el regreso del PRI a los Pinos, esta tendencia tiende a revertirse y reducirse o desaparecer. La razón está en la mayor disciplina de partido y el control centralizado que se ejerce desde el gobierno federal, a través del PRI, así como por la tendencia a la centralización que se desarrolla en los últimos dos años.

3.3.1.3. Continuidad en las actividades internacionales: estructuras, políticas y temas prioritarios

La continuidad en las relaciones internacionales dentro de los gobiernos locales, es un elemento importante de arraigo de la actividad unido a la existencia y permanencia de una oficina de asuntos internacionales, dependiente de la oficina del gobernador o dentro de algunas de las dependencias del gobierno estatal, así como el grado de prioridad que se le otorga a estos temas.

³⁵⁶ “Prevé Ebrard abrir cinco oficinas de representación en ciudades de EU”, *Revista Proceso*, 17 de mayo de 2007. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=208059>>. Consultado el 18 de febrero de 2014.

³⁵⁷ “Abre Ebrard primera casa para migrantes del D.F. en Los Ángeles”, *La Prensa OEM*, 11 de diciembre de 2007. Disponible en: <<http://www.oem.com.mx/esto/notas/n520888.htm>>. Consultado el 18 de febrero de 2014.

³⁵⁸ “Casa Jalisco en Estados Unidos”. Disponible en: <<http://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/casa-jalisco-chicago>>. Consultado el 22 de febrero de 2015.

³⁵⁹ “Inaugura Casa Jalisco en Los Ángeles”, *El Informador*, 5 de diciembre de 2011, disponible en: <<http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/342617/6/inauguran-casa-jalisco-en-los-angeles.htm>>. Consultado el 22 de febrero de 2015.

No todas las entidades federativas mantienen la actividad internacional al pasar de una administración a otra. Unos la reducen de forma considerable o incluso desaparece casi por completo, debido a la situación económica y a que no se considera prioritaria para el estado. Otros, por el contrario, la incrementan, profesionalizan y reorientan a los nuevos temas prioritarios de la administración.

Aunque hay un incremento de las oficinas de asuntos internacionales en los gobiernos estatales como lo demuestra el incremento de las entidades afiliadas a la AMAIE, que pasa de 8 a 11 en los primeros dos años de existencia,³⁶⁰ para actualmente estar integrada por 20 entidades federativas,³⁶¹ y con la incorporación del tema a la CONAGO, crece aún más la expectativa de plantearse como objetivo tener una oficina en cada gobierno de las entidades federativas, como se establece en su plan de trabajo;³⁶² la realidad es distinta, pues no todos cuentan con una estructura encargada de los asuntos internacionales, ni hay una actividad continua y creciente en este sentido.

En Coahuila, donde los asuntos internacionales que estaban a cargo de una dirección general, creada desde el 2008 durante el gobierno de Humberto Moreira (2005-2011),³⁶³ pasan a ser atendidos a través de una oficina estatal de enlace con la SRE, que tiene básicamente funciones administrativas —emisión de pasaportes— y una Oficina Estatal de Atención a Coahuilenses en el Extranjero, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Sociales de la

³⁶⁰ AMAIE. Miembros fundadores: <<http://www.amaie.org.mx/fundadores.html>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

³⁶¹ AMAIE. Asociados: <<http://www.amaie.org.mx/asociados.html>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

³⁶² Eruviel Ávila Villegas, "Plan de trabajo 2013", CONAGO marzo de 2013. Disponible en: <<http://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/AsuntosInternacionales/>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

³⁶³ *Periódico Oficial del estado*, 5 de septiembre del 2008, "Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Asuntos Internacionales", Tomo CXV, número 72.

Secretaría de Gobierno.³⁶⁴ Lo internacional se reduce de forma considerable y se concentra en el tema migratorio, cerrando incluso las oficinas en el exterior.

En el estado de Michoacán, durante el periodo de Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008), es la asesoría de asuntos internacionales del gobernador, quien se encarga del tema, con una labor ordenada y activa,³⁶⁵ pero se reduce con el cambio de administración al llegar el gobierno de Leonel Godoy (2008-2012), quedando adscrita a la representación del estado en la Ciudad de México y se pierde totalmente a la llegada del PRI a la gubernatura con Fausto Vallejo Figueroa (2012-2014), y los interinos Jesús Reyna García y Salvador Jara Guerrero (2014-15). Es cierto que en la entidad el tema internacional se concentra en la migración desde la creación, en 2008, de la Secretaría del Migrante,³⁶⁶ a propuesta de las comunidades de migrantes michoacanos durante la campaña electoral de Leonel Godoy,³⁶⁷ y esta secretaria sigue vigente hoy en día con una actividad importante en la entidad, pero está desconectada del resto

³⁶⁴ Directorio de la Secretaría de Gobierno del estado de Coahuila, Despacho del C. Secretario de Gobierno: <<http://sgob.sfpcoahuila.gob.mx/modulo1.php?opcion=12>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

³⁶⁵ Al frente de esta asesoría se designó a Carlos Heredia Zubieta, actualmente director de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), quien estructuró una política internacional planificada para el estado de Michoacán. Sobre las relaciones internacionales de este estado, pueden verse: "Las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales: Michoacán, un estado globalizado", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, número 1, 2009. Disponible en: <http://www.revistafal.com/historicopdf/2009/1/FAL_09_1_2.pdf>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

³⁶⁶ Aunque la Secretaría del Migrante se crea durante la administración de Lázaro Cárdenas Batel, el 9 de enero de 2008, como se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 09 de enero de 2008, segunda sección, tomo: CXLIII, núm. 11, será con la administración de Leonel Godoy (2008-2012)

³⁶⁷ El tema se planteó en el 2007 durante la campaña electoral por la gubernatura. Lunia Valdez Hernández, "Estudia el perredista la creación de la Secretaría del Migrante", *El Cambio de Michoacán*, 19 de octubre de 2007. Disponible en: <<http://www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id=70571>>. O Gonzalo Badillo Moreno, "Encuentro y Secretaría del migrante", *La jornada de Michoacán*, 20 de octubre de 2007. Disponible en: <<http://archivo.lajornadamichoacan.com.mx/2007/10/20/index.php?section=opinion&article=002a1pol>>. Consultada el 16 de agosto de 2015.

del tema internacional³⁶⁸ que se ha vuelto casi inexistente por los problemas presupuestales y de seguridad pública de la entidad..

En ambos casos, la actividad internacional se debilita en el cambio de gobierno y se concentra en la cuestión migratoria. Lo que sucede en buena parte del país con gobiernos cada vez más alineados al centralismo de los últimos años y a una rígida disciplina de partido entre sus gobernantes.

En otros estados, por el contrario, las oficinas de asuntos internacionales se refuerzan y desempeñan un rol importante en el desarrollo de los mismos. En el Estado de México empiezan por estar a cargo de la Dirección General de Promoción Económica, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico,³⁶⁹ y de una Coordinación General de Enlace Interinstitucional que se crea en 2001, durante la administración de Arturo Montiel Rojas (1999-2005). Siendo ubicada en un principio en la representación del gobierno del estado en el Distrito Federal. Esta instancia tendrá a su cargo, entre otras funciones:

“

- I. Promover vínculos de coordinación y cooperación para realizar proyectos y obras comunes con las autoridades de la federación, de las entidades federativas, de los municipios, del Distrito Federal y sus delegaciones y representaciones diplomáticas extranjeras dentro y fuera del país.
- II. Coadyuvar con las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal para establecer vínculos de cooperación con los representantes y las autoridades mencionadas en la fracción I”.³⁷⁰

³⁶⁸ La página oficial de la Secretaria del Migrante del gobierno del estado de Michoacán es: <http://www.migrante.michoacan.gob.mx>. Consultada el 11 de septiembre de 2015.

³⁶⁹ Manuel Martínez Justo, “La acción exterior del Estado de México (1999-2007)”, en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, p. 146.

³⁷⁰ Acuerdo del Ejecutivo del estado por el que se crea la Coordinación General de Enlace Institucional. *Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*. Tomo CLXXI., número 6, del 9 de enero del 2001.

Sin embargo, no entra en funciones hasta que en 2004 se le dota de un Manual General de Organización³⁷¹ y empieza a ocuparse también de la protección y apoyo a los migrantes. Durante la gestión de Enrique Peña Nieto (2005-2011) se creó una Coordinación de Asuntos Internacionales, dependiente directamente de la oficina del gobernador³⁷² que se mantuvo con Eruviel Ávila (2011-2017). Al frente de estas coordinaciones han estado Arnulfo Valdivia Machuca —actual embajador de México en Colombia— y actualmente se encuentra Betina Chavez Soriano, directora general de Coordinación Política de la SRE,³⁷³ en ambos casos se trata de personas con experiencia en las relaciones internacionales, lo que le permite dar continuidad a esta política de vinculación externa.

En el Distrito Federal, desde 1995, se creó una Coordinación General de Asuntos Internacionales,³⁷⁴ sin embargo, y a pesar de que en el 2004 el gobierno capitalino ocupó el cuarto lugar entre las entidades federativas con el mayor número de acuerdos interinstitucionales firmados,³⁷⁵ lo internacional, en general, registró poca actividad durante los tres primeros gobiernos perredistas de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), Rosario Robles Berlanga (1999-2000) y Andrés Manuel López Obrador (2000-2006).³⁷⁶ La administración de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012), transforma esta tendencia dando mayor importancia al tema, retomando la participación en los foros internacionales, abriendo una oficina de representación en el exterior, y —como afirma Jorge

³⁷¹ Manual General de Organización de la Coordinación General de Enlace Institucional. *Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*. Tomo CLXXXVIII., número 35, del 18 de agosto del 2004.

³⁷² *Ibidem*, p. 157.

³⁷³ “Betina Chávez Soriano, nueva coordinadora de Asuntos Internacionales”, *Milenio*, Edición Estado de México, 6 de febrero de 2013. Disponible en: <<http://edomex.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/cb0dd03dade9cb2b950892e426be76a0>>.

Cosnultada el 18 de marzo de 2015.

³⁷⁴ Jorge Schiavón Uriegas, “Las relaciones internacionales del Distrito Federal (1999-2007)”, en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael; “Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas”, unam, México, 2008, p. 183.

³⁷⁵ Juan Carlos Luna y Humberto Ballesteros, “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Vol. 74, junio de 2005, pp. 26-27.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 177.

Schiavón— generando un “cambio a una vocación internacionalista”.³⁷⁷ El cambio de la tendencia se refleja en la estructura administrativa. Ebrard Casaubón coloca a la coordinación de asuntos internacionales al nivel de una secretaría de su gobierno, dependiente de la oficina del Jefe de Gobierno y al frente de la misma nombra a internacionalistas de profesión. Con Miguel Ángel Mancera, a pesar de que la actividad internacional no es tan notoria y dinámica, el nombramiento del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, le otorga un peso político mayor, se mantiene a Eugene Zapata como su operador principal, lo cual le da una continuidad con el gobierno anterior, y durante 2015 retoma la participación en los foros internacionales de gobiernos locales, reactivando el activismo internacional de la administración anterior.³⁷⁸

Un caso particular de estas estructuras administrativas que se ubican en una coordinación dependiente del gobernador del estado, que ha continuado pero redefiniendo sus prioridades, lo encontramos en Jalisco. En 1997, el gobierno estatal panista de Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001), creó la Dirección de Asuntos Internacionales, dependiente de la oficina del gobernador. Las funciones de esta oficina, se concentraban fundamentalmente en los acuerdos de hermanamiento suscritos y la atención a los migrantes jaliscienses.³⁷⁹ La actividad internacional, a través de la dirección anterior, se consolida durante la administración de Francisco Ramírez Acuña (2001-2006)

³⁷⁷ Jorge Schiavón Uriegas, Jorge, “Las relaciones internacionales del Distrito Federal (1999-2007)”, en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael; *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, p. 198.

³⁷⁸ “Mancera realiza gira de trabajo por Buenos Aires y Sao Paulo. El jefe de Gobierno del D.F. firmará un convenio tripartito sobre movilidad y sustentabilidad con ambas capitales suramericanas”, *Excelsior*, 25 de marzo de 2015 Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/03/25/1015514>>. Consultado el 10 de abril de 2015.

³⁷⁹ En relación a esto puede verse la presentación ante la AMEXCID de la actividad internacional del Estado de Jalisco, p. 2. Disponible en: <http://amexcid.mx/boletin/0610/docs/Actividad_Internacional_del_Gobierno_del_Estado_de_Jalisco.pdf>. O “Las relaciones internacionales de Jalisco en el sexenio 2001-2007”, Gobierno del estado de Jalisco, febrero de 2007, p. 7, en *Documentos y Publicaciones*, Dirección de Gobiernos Locales, Dirección General de Concertación Política, Secretaría de Relaciones exteriores. Disponible en: <<https://sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/documentos-y-publicaciones>>. 16 de agosto de 2015.

pero cambia su prioridad hacia una proyección de Jalisco hacia el exterior,³⁸⁰ misma que se profundizará en el periodo siguiente con el gobernador Emilio González Márquez (2007-2013). La actividad internacional se concentrará entre sus principales actividades en: 1) la realización de grandes eventos que proyecten al estado de manera internacional, y 2) la promoción de sectores estratégicos para la entidad.³⁸¹ Uno de estos sectores estratégicos prioritarios es el educativo, para el cual se diseña una estrategia en específico,³⁸² que promueve la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación del estado.³⁸³ El lema que utiliza en la administración 2007-2013, es “Jalisco, tu destino educativo” y para ello suscribe una gran cantidad de acuerdos interinstitucionales orientados a la vinculación del sector educativo del estado.

Pero, a diferencia de otras entidades federativas, Jalisco no solo contará con una oficina de asuntos internacionales que desde el despacho del gobernador atiende estos temas, sino que contará además con otras instancias especializadas para temas de interés específico como es el caso del comercio y la vinculación con los migrantes, la educación y los acuerdos de hermanamiento e interinstitucionales.

³⁸⁰ “Las relaciones internacionales de Jalisco en el sexenio 2001-2007”, Gobierno del estado de Jalisco, febrero de 2007, p. 7, en *Documentos y Publicaciones*, Dirección de Gobiernos Locales, Dirección General de Concertación Política, Secretaría de Relaciones exteriores, disponible en: <<https://sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/documentos-y-publicaciones>>. consultado el 11 de noviembre de 2014.

³⁸¹ “Presentación ante la AMEXCID de la actividad internacional del Estado de Jalisco”, p. 5. Disponible en: <http://amexcid.mx/boletin/0610/docs/Actividad_Internacional_del_Gobierno_del_Estado_de_Jalisco.pdf>. Consultado el 11 de noviembre de 2014.

³⁸² En este sentido puede verse “Estrategias de Internacionalización de las Instituciones Educativas en Jalisco”, *Boletín Trimestral de la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación de Jalisco*, núm. 3, enero-marzo de 2007, p. 4 a 14.

³⁸³ Desde el año 2005 se crea la Dirección de las Unidades Administrativas del Despacho del Secretario de Educación, en el artículo 3º, con fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* del 31 de mayo de 2005 donde atribuye al Secretario, en el capítulo I, fracción XXIX como una de sus facultades: "Coordinar dentro del Estado, las relaciones internacionales en materia educativa e impulsar programas de cooperación e intercambio académico entre el Sistema Educativo Estatal y otros países. Véase el portal electrónico de la Secretaría de Educación del estado de Jalisco: <<http://portalsej.jalisco.gob.mx/relaciones-internacionales/node/39>>. Consultado el 11 de noviembre de 2014.

El Comercio y la migración es tan importante que, considerando que se “contaba con once Casas Jalisco en el extranjero desde 1996, de las cuales nueve se ubicaban en Estados Unidos, una en Perú y una en Chile”, se crea un Organismo Público Descentralizado denominado Patronato de Casas Jalisco en el Extranjero. El organismo, es sustituido en 1998 por el Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco (Jaltrade), para coordinar las casas de Jalisco en el exterior, que se reducen sólo a dos, y atender la promoción comercial de manera específica a través de una estructura especializada que se encarga de las misiones comerciales, las ferias internacionales, misiones virtuales y la exposición permanente de productos de Jalisco que se celebra en Expo Guadalajara en distintas fechas”.³⁸⁴

Para apoyar la internacionalización educativa, se estructura una Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación del estado y “el 8 de febrero de 2001 se crea el Consejo de Hermanamientos del Estado de Jalisco como un órgano desconcentrado del Ejecutivo Estatal y cuyas principales funciones son:

- ✓ Fomentar el establecimiento de convenios de hermanamiento.
- ✓ Proporcionar asesoría y consulta a los comités según sus requerimientos.
- ✓ Coadyuvar en la integración y organización de los Comités.
- ✓ Apoyar a los comités en sus programas de trabajo.”³⁸⁵

De tal suerte que en la actualidad existen varias instancias que apoyan la internacionalización jalisciense siendo dirigidas por la Coordinación de Asuntos Internacionales del Despacho del Gobernador. La continuidad no sólo resulta importante, sino incluso un incremento y consolidación de las estructuras que permanecen hasta la actualidad, aunque con una disminución de su dinamismo

³⁸⁴ Portal de la Secretaría de Educación del estado: <<http://portalsej.jalisco.gob.mx/relaciones-internacionales/node/39>>. Consultado el 11 de noviembre de 2014.

³⁸⁵ Portal de la Secretaría de Educación del estado: <<http://portalsej.jalisco.gob.mx/relaciones-internacionales/node/39>>. Consultado el 11 de noviembre de 2014.

con la llegada de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz al gobierno del estado por parte del PRI en 2013.

En Nuevo León, la Unidad de Asuntos Internacionales del gobierno estatal se crea con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, el 09 de octubre de 2003, formando parte de la Oficina Ejecutiva del Gobernador del Estado en el 2009,³⁸⁶ aunque, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Oficina Ejecutiva del Gobernador, de fecha 26 de Febrero de 2010, la Unidad de Asuntos Internacionales forma parte de las Unidades Administrativas de apoyo al Ejecutivo en materia internacional, pasando así a mantenerse en una posición que lo posibilita para coordinar desde el ejecutivo estatal a las otras dependencias en este materia.

Chiapas es un caso de avance organizativo en su estructura. El 14 febrero del 2001, durante la administración de Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006) se crea la Coordinación de Relaciones Internacionales cuya función es “asesorar en las tareas de elaborar, coordinar e impulsar las relaciones internacionales con el fin de permitir la inserción de Chiapas en el escenario internacional; todo esto con la finalidad de vincular y difundir al Estado con las distintas naciones del mundo”.³⁸⁷ La coordinación depende de la Oficina del Gobernador y cuenta con tres Unidades de: 1) Información, análisis y difusión internacional; 2) Política internacional; y 3) Atención a Migrantes —creada en 2005—. ³⁸⁸

La llegada al gobierno de Jaime Sabines Guerrero (2006-2012), a pesar de las disputas con su antecesor, no implicó la desaparición de la acción internacional y de su estructura, sino que se reforzó, poniéndola al nivel de secretaría del estado en la denominada Secretaría de Turismo y Relaciones

³⁸⁶ *Transparencia*. Oficina Ejecutiva del C. Gobernador:

<http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_oeg>. Consultado el 11 de noviembre de 2014.

³⁸⁷ Coordinación de Relaciones Internacionales del gobierno del estado de Chiapas, *Manual de organización*, 1 de octubre de 2006, p. 4. Disponible en: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIAPAS/Manuales/CHIAMAN21.pdf>>. Consultado el 11 de noviembre de 2014.

³⁸⁸ *Ibidem*, p. 9.

Internacionales,³⁸⁹ y posteriormente, separando las relaciones internacionales y concentrándola en la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional, a partir del 30 de diciembre del 2009. Esta misma dependencia continúa vigente en el gobierno de Manuel Velasco Coello (2012-2018), del PVEM. Las relaciones internacionales en Chiapas se refuerzan al ubicarse a nivel de una secretaria y subsecretaría, y mantener sus programas e infraestructura operativa.

En otros estados son dependencias más recientes las que se encargan de los asuntos internacionales, como es el caso de Guerrero que, a iniciativa del Gobernador Ángel Aguirre Rivero, el Congreso del Estado aprobó la creación — el 21 de octubre de 2011— de la Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Guerrero. Ésta es el órgano encargado de regular, conducir y evaluar la política estatal en materia de migración así como de fomentar las relaciones interinstitucionales con gobiernos, organismos e instituciones internacionales, gobiernos regionales y ciudades del interior de la República o de otros países.³⁹⁰

En la actualidad hay una cantidad amplia de entidades federativas que tienen en su estructura algún tipo de instancia para el tema internacional, pero sus estructuras y el personal varían de forma significativa. De dos (Querétaro o Durango), a más de cincuenta personas (Chiapas o Jalisco) en la conformación de sus recursos humanos; y desde una jefatura de departamento a una secretaria de Estado. Ello nos indica la prioridad del tema pero también la capacidad de desarrollo de una política de esta naturaleza por parte del gobierno estatal.

³⁸⁹ “Decreto de modificación número 045”, *Periódico Oficial del Estado*, núm. 207-2ª sección, 30 de diciembre de 2009. Disponible en: <<http://www.spdfs.chiapas.gob.mx/conocenos>>. Consultado el 11 de noviembre de 2014.

³⁹⁰ Secretaría del Migrante y Relaciones Internacionales. *Portal electrónico del Gobierno de Guerrero*: <<http://guerrero.gob.mx/dependencias/secretaria-de-los-migrantes/>>. Consultado el 11 de noviembre de 2014.

El tema principal de la actividad internacional en los gobiernos estatales se concentra en gran parte en la migración,³⁹¹ su atención, el mantenimiento de contactos para mantener las remesas y su continuidad, así como en la defensa de sus derechos. Lo que no se observa aún, de manera operativa y con resultados destacables, son los planteamientos en torno al apoyo a su organización en el exterior, ni tampoco en la vinculación entre las organizaciones de migrantes en el exterior, sus remesas y el desarrollo local, lo que parece ser la asignatura pendiente hasta este momento en todos ellos.

Otros estados consideran una visión más amplia del tema internacional, dándole una prioridad mayor, lo que se refleja en el nivel administrativo de la oficina encargada de los asuntos internacionales,³⁹² que además depende directamente del ejecutivo, con lo cual no compite con las secretarías de Estado, pero puede coordinar las actividades en razón de estar en comunicación directa con el gobernador.

En aquellos casos en los que las relaciones internacionales se concentran en un tema predominante, el nivel administrativo de la dependencia puede ser mayor, como sucede en los casos de Michoacán o Guerrero, más recientemente; pero las funciones se concentran fundamentalmente en la tarea principal que se le encomienda, dejando en segundo plano el resto de la actividad internacional, como se puede observar en el caso de Michoacán,

“Artículo 37.- A la Secretaría del Migrante, le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

- I. Formular, promover, instrumentar y evaluar las políticas públicas para los migrantes michoacanos [...];
- II. Promover, con la participación de los migrantes, el respeto de

³⁹¹ En la actualidad, todos los gobiernos estatales cuentan con una oficina de atención al migrante, a excepción de Baja California Sur, Quintana Roo y Sinaloa, como se puede comprobar en la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM). Disponible en: <<http://www.conofamac.org.mx/directorio/general.php>>. Consultado el 12 de febrero de 2015.

³⁹² En algunos casos como el Distrito Federal, el Estado de México o Jalisco, el nivel administrativo es de Coordinación General, lo que la eleva a un rango incluso mayor que de director general.

los derechos de los migrantes reconocidos por tratados, organismos internacionales y acuerdos o convenios celebrados por el Estado Mexicano; [...]

VI. Promover oficinas de comercialización y negocios de productos michoacanos agrícolas, artesanales, turísticos y de servicios entre otros [...] en el marco de una política que impulse el desarrollo económico de las comunidades de origen de la migración michoacana; [...]

VIII. Promover la creación de fideicomisos estatales, para el impulso de proyectos productivos con participación de los migrantes michoacanos, a efecto de que no solamente sean generadores de remesas, sino también inversionistas; [...]

X. Establecer los mecanismos y acciones que permitan transparentar los apoyos otorgados a los migrantes michoacanos (...)

XI. Promover la educación cívica de los connacionales en el extranjero [...]

XII. Promover y mejorar los vínculos del Estado con los michoacanos establecidos en el extranjero [...]

XIII. Elaborar y mantener actualizada una relación de las organizaciones de migrantes michoacanos en el extranjero, así como establecer un sistema de información y estudios, que permitan la identificación de las necesidades del fenómeno migratorio [...]

XV. Promover la celebración de convenios y acuerdos de colaboración con la Federación, los estados y municipios; con organismos e instituciones financieras y de crédito públicos y privados; con organismos internacionales y autoridades extranjeras (...), con pleno respeto a las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores; [...]

XVI. Impulsar, en coordinación con los ayuntamientos, la creación de centros municipales de atención al migrante, con el objeto de atender las necesidades de los migrantes michoacanos y sus familias en sus comunidades;

XVIII. Coadyuvar con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la asistencia y orientación de los migrantes michoacanos, [...] ante las autoridades extranjeras, para la defensa de sus derechos humanos, así como en otras acciones que se requieran para la atención y protección

de los migrantes michoacanos”.³⁹³

A pesar de la amplitud de sus funciones, el tema internacional integral queda al margen y se considera sólo en función del migrante. La promoción de la comercialización, el desarrollo de proyectos productivos, la búsqueda del bienestar y el desarrollo de la cultura, están presentes, pero hay una en todos los casos hacia una política del retorno y su integración en las comunidades de origen.

En Chiapas que, como se indicó con anterioridad, el tema internacional se posiciona al nivel de una secretaria de Estado —primero integrada a la de turismo y, posteriormente, a la de la frontera sur, en la administración de Juan Sabinés Guerrero— tiene una expresión más amplia en su alcance, lo que puede observarse en las funciones de la misma siendo parte de la Secretaría de Turismo que a la letra dice:

“Artículo 36. Al Titular de la Secretaría de Turismo y Relaciones Internacionales, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
I. Proponer al Ejecutivo del Estado, la política en materia de turismo, elaborar los programas anuales y ejecutar las acciones encaminadas al fomento y a la promoción de las actividades turísticas en la Entidad.
II. Fomentar la calidad de los servicios turísticos, a través de programas de capacitación y adiestramiento de los prestadores de servicios.
III. Fortalecer las relaciones internacionales del Estado de Chiapas con las Embajadas y representaciones de los Gobiernos extranjeros acreditados ante el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. [...]
V. Someter a la consideración del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, los planes, programas y proyectos que en materia de relaciones internacionales se establezcan, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
VI. Participar en foros, eventos y actividades dentro del ámbito internacional.
VII. Fomentar relaciones permanentes con diversas instituciones, a efecto de mantener intercambios a nivel internacional.
IX. Promover a Chiapas como un Estado propicio para el establecimiento de vínculos con actores del sistema internacional, no solo en su apertura y potencial productivo, sino también en su riqueza y diversidad cultural, con el propósito de generar credibilidad que permita elevar el nivel de confianza en los distintos países y sus embajadas o con Agencias y Organismos Internacionales. [...]
XXI. Establecer los vínculos que permitan el intercambio artístico, cultural, académico y la cooperación técnica y científica a nivel

³⁹³ Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el 09 de enero de 2008, 2ª sección, tomo CXLIII, núm. 11.

internacional.

XXII. Coordinarse con la Secretaría de Relaciones Exteriores y los Ayuntamientos del Estado, para la ejecución del programa “Ciudades Hermanas”.

XXIII. Fomentar y organizar a los chiapanecos en el extranjero, a través de clubes, fundaciones y diversos organismos no gubernamentales.

XXIV. Participar en el sistema de protección, vinculación y repatriación de chiapanecos en el exterior con los programas asistenciales y de desarrollo, conjuntamente con las Dependencias y Entidades de los tres órdenes de Gobierno. [...]

XXVI. Realizar las acciones conducentes para repatriar los cuerpos de aquellos emigrantes chiapanecos que fallezcan en el extranjero”.³⁹⁴

Sin embargo, a casi un año de existencia, mediante decreto de modificación núm. 045 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 30 de diciembre de 2009, se transfirieron sus funciones, en materia de relaciones internacionales a la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur, “propiciándose con ello, el cambio de denominación de estas Secretarías, para quedar como Secretaría de Turismo, y Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional, respectivamente”.³⁹⁵

La nueva secretaría conserva funciones amplias en materia de relaciones internacionales de acuerdo con el decreto de creación, aunque a veces parece limitarse a la frontera sur del estado, en razón de las atribuciones que se le otorgan en un principio, hasta el inciso XIV, los cuales de forma resumida se exponen a continuación:

“Artículo 43.- Al Titular de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Diseñar la estrategia, programas anuales y proyectos que promuevan el desarrollo regional de la frontera sur, [...]

II. Coordinar las políticas y estrategias para el desarrollo regional de la frontera sur del país, [...]

IV. Realizar estudios encaminados al desarrollo de la frontera sur.

VII. Promover y realizar acciones a favor de la cultura del respeto y protección de los derechos humanos, laborales y sociales de los inmigrantes y transmigrantes en la Entidad.

³⁹⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, Decreto núm. 234, publicado en el *Periódico Oficial* núm. 164, 2ª sección, de fecha 13 de mayo de 2009.

³⁹⁵ Véase “Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional”, Dirección de Gobiernos Locales, Dirección General de Coordinación Política, SRE. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/753?task=view>>. Consultado el 12 de febrero de 2015.

IX. Dar seguimiento a los convenios interinstitucionales que en materia de protección a migrantes celebre el Gobierno del Estado.

X. Apoyar la ejecución de programas y proyectos regionales que contribuyan a detonar la economía, la infraestructura y el intercambio comercial del sur de México y países Centroamericanos.

XI. Fungir como órgano de enlace y coordinación ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de Migración, Consulados y Agencias Internacionales, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo”.

A partir del número XV, las atribuciones se amplían para dar cabida a otros temas de interés internacional como es el caso de la Agenda Chiapas ONU,³⁹⁶ los convenios bilaterales y multilaterales suscritos, la atención a los migrantes, la cooperación internacional, etcétera.

“XV. Representar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado ante los organismos y agencias de cooperación internacional multilaterales y bilaterales, y dar seguimiento a la Agenda Chiapas-ONU, suscrita con el Sistema de Naciones Unidas-México y sus agencias especializadas, así como al Convenio de Cooperación con la Comunidad Europea (PRODESIS) y los acuerdos bilaterales suscritos con diversos Gobiernos a través de sus agencias de cooperación, tales como USAID, JICA, AECI y el Fondo Canadá, así como con Organizaciones No Gubernamentales Internacionales tales como OXFAM-NOVIB, IPPF, entre otras. [...]

XVIII. Someter a consideración del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, los planes, programas y proyectos que en materia de relaciones internacionales se establezcan, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

XIX. Participar en foros, eventos y actividades dentro del ámbito internacional [...]

XXII. Promover a Chiapas como un Estado propicio para el establecimiento de vínculos con actores del sistema internacional, no solo en su apertura y potencial productivo, sino también en su riqueza y diversidad cultural, con el propósito de generar credibilidad que permita elevar el nivel de confianza con los distintos Países y sus Embajadas o con Agendas y Organismos Internacionales.

XXIII. Establecer los vínculos que permitan el intercambio artístico, cultural, académico y la cooperación técnica y científica a nivel internacional.

³⁹⁶ El trabajo conjunto de la ONU con Chiapas, denominado Agenda Chiapas ONU, llevó a que en julio de 2009 el estado de Chiapas elevara a rango constitucional los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con lo que se alineó todo en torno a esto y se modificó su “Plan de Desarrollo Chiapas Solidario”, para que respondiera a ello. “Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012, Alineación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2010”, gobierno del estado de Chiapas, 2010.

XXIV. Coordinarse con la Secretaría de Relaciones Exteriores y los Ayuntamientos del Estado, para la ejecución del Programa 'Ciudades Hermanas'.

XXV. Participar en el sistema de protección, vinculación y repatriación de chiapanecos en el exterior con los programas asistenciales y de desarrollo, conjuntamente con las Dependencias y Entidades de los tres órdenes de Gobierno.

XXVII. Fomentar y organizar a los chiapanecos en el extranjero, a través de clubes, fundaciones y diversos organismos no gubernamentales".³⁹⁷

La ampliación de las actividades se refleja en la estructura de la Secretaría, que tendrá tres subsecretarías: una, dedicada a la frontera sur —Subsecretaría de Desarrollo Mesoamericano—, otra para atender a los migrantes —Subsecretaría de Atención a Migrantes—, y la tercera para la cooperación internacional —Subsecretaría de Enlace para la Cooperación Internacional—. Con ello, el gobierno estatal integra las relaciones en un contexto regional más amplio y acorde a la política exterior nacional con énfasis en la región mesoamericana, dando un lugar primordial a dos fuentes importantes de recursos como son las remesas y los apoyos internacionales, a través de diversos proyectos de colaboración.

Si tenemos en cuenta todo lo anterior, la condicionante geográfica, no es lo que incide en las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México, debido a que hacia la zona fronteriza parece haber un mayor control y, a su vez, una cierta desconfianza por el desarrollo de actividades internacionales con sus vecinos; lo que no sucede en las entidades más alejadas de las fronteras. Sin embargo, hay una relación más directa con la actividad económica y la existencia de comunidades de migrantes tanto de origen como de tránsito y destino a nivel de las entidades federativas —mexicanos que salen al exterior o extranjeros que van en tránsito o se quedan en México—, así como por la capacidad económica de los gobiernos estatales y su necesidad de internacionalizarse.

³⁹⁷ *Portal de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y de Enlace para la Cooperación Internacional (SDFyECI)*, gobierno del estado de Chiapas. Disponible en: <<http://www.spdfs.chiapas.gob.mx/decreto>>. Consultado el 12 de febrero de 2015.

De todas las entidades fronterizas, la actividad internacional se concentra en Nuevo León, fundamentalmente, y en menor medida en Coahuila, en su momento, seguida de Baja California y Sonora; mientras que en la frontera sur, la entidad con mayor participación internacional es Chiapas y, en menor medida, Quintana Roo. En el primer caso la explicación está en la actividad económica productiva y exportadora; mientras que en el sur es la cuestión de los migrantes y el tránsito por México de aquellos, así como en su actividad turística, sea ésta de playa o “político-revolucionaria”,³⁹⁸ lo que explica su dinamismo.

La existencia de puertos para el comercio exterior y una cierta cultura relacionada con el mar, tampoco resulta un elemento condicionante básico para explicar la internacionalización de las entidades federativas. De los estados costeros, solamente Jalisco, Michoacán, Yucatán y Veracruz, son quienes mantienen una vinculación internacional destacable, pero no en relación con los puertos comerciales que tienen, sino con el turismo que ofrecen y los posiciona internacionalmente.

El mayor dinamismo internacional se da en las entidades federativas del centro del país. Los estados con más actividad son el Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Puebla, Querétaro y Zacatecas. Las razones hay que buscarlas en el hecho de que en esta zona del país se concentra una gran parte de la inversión extranjera, de la producción y el comercio internacional, y de la migración nacional.

En las entidades federativas, la actividad internacional parece, en consecuencia, relacionarse más que con otros aspectos, con la economía, el posicionamiento político, la demografía y el desarrollo técnico y educativo. Las entidades con mayor desarrollo económico son las que mayor vinculación tienen con el exterior: Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León

³⁹⁸ Denominamos con este concepto al turismo y la cooperación internacional que se genera hacia Chiapas como consecuencia del levantamiento zapatista, y la defensa y apoyo humanitario que se genera posteriormente en una interpretación externa del problema y que es aprovechado por el gobierno del estado de Chiapas para posicionarse internacionalmente, y obtener apoyos y cooperación del exterior.

y, más recientemente, Puebla, Querétaro. Aunque el posicionamiento internacional turístico coadyuva al incremento de la actividad, como lo observamos en el caso de Chiapas y Quintana Roo.

La cuestión social, en concreto la migración, es otro elemento explicativo. La existencia de una comunidad extranjera, importante desde el punto de vista cuantitativo o económico, incide en la internacionalización; como también sucede con la preocupación por la emigración mexicana debido a las remesas y la importancia de éstas para el desarrollo estatal y local.

Todas las entidades federativas incorporan el tema migratorio en sus políticas, y hay una relación directa entre la migración y el desarrollo de la actividad internacional, de tal suerte que coincide en los casos del Distrito Federal, Estado del México, Hidalgo, Jalisco, Puebla, y en menor escala pero con participación importante en la recepción de remesas, en Michoacán, Guanajuato, Guerrero y Oaxaca.

Una pregunta interesante que surge a partir de esta actividad internacional desarrollada por las entidades federativas es en torno a sus resultados. Si consideramos que la motivación está, por lo menos de manera discursiva, en la captación de recursos internacionales, así como en las remesas, es importante señalar que todo indica que hay un incremento de la inversión extranjera directa y de las remesas en estas entidades, de tal suerte que aquellos que llevan a cabo una actividad internacional importante incrementan su posición como receptores de inversión o la mantienen con muy escasa variación: Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Zacatecas y Coahuila.³⁹⁹

³⁹⁹ Véase el *Informe sobre Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) a nivel nacional y subnacional: seguridad y otros factores, de la Subsecretaría de competitividad y normatividad*, Secretaría de Economía, 27 de julio de 2011, p. 2. Disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comision_nacional/comportamientoied.pdf. Consultado el 13 de abril de 2015.

Uno de los casos que más llama la atención en cuanto a la recepción de remesas es, sin duda, el Estado de México que pasa del séptimo al cuarto lugar en las entidades que más reciben remesas familiares entre 1999 y 2003,⁴⁰⁰ y se mantiene ahí con un monto promedio superior a los 1,600 millones de dólares anuales en la última década.⁴⁰¹ Ello implica un trabajo de vinculación importante en la relación con los grupos de migrantes mexiquenses por parte del gobierno del estado y una búsqueda constante por facilitar y eficientar los envíos de remesas, a través de un acuerdo con bancos nacionales.⁴⁰²

Aunque las relaciones tienden a centrarse en cuestiones de orden económico,⁴⁰³ dependen en gran medida de la voluntad del ejecutivo estatal para su continuidad y orientación. La continuidad no siempre se observa, por la vinculación directa de estas actividades con el gobernante en turno y porque no hay una voluntad de la sociedad y de los gobiernos de asumirla como una actividad y una política de largo plazo, sino que se hace de manera coyuntural y reactiva, excepción hecha del tema migratorio.

Conclusiones del capítulo 3

1. Los gobiernos estatales son en los que más se manifiesta el proceso de internacionalización por diversos motivos: la búsqueda de una

⁴⁰⁰ Jorge Isauro Rionda Ramírez, "Estabilidad, remesas y desarrollo regional en México: políticas de estabilización económica, emigración de trabajadores mexicanos a la unión americana, remesas familiares y su impacto en el desarrollo regional de México (1990- 2008)", *Revista electrónica Tecsisotecatl*, núm. 3, enero de 2008, p. 18. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/tecsistecat1/n3/jirr.htm>. Consultado el 13 de abril de 2015.

⁴⁰¹ Adolfo Albo (coordinador), *Anuario de Migración y Remesas*, México, 2013, Fundación BBVA Bancomer y CONAPO, México, 2012, p. 88.

⁴⁰² Algo similar realizaría el gobierno del Distrito Federal al suscribir con Banorte un acuerdo en este sentido. "Banorte facilitará remesas a 'chilangos' El banco firmó un convenio con el Gobierno del D.F. para reducir costos de envíos desde EU; el Gobierno de la Ciudad de México abrirá una casa del migrante en Los Ángeles, California", *CNNexpansión*, 14 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2007/11/14/banorte-facilitara-remesas-a-defenos>. Consultado el 13 de abril de 2015.

⁴⁰³ Esto debido a que como lo señala Leonardo Díaz Abraham, la parte económica es donde se conjuntan la política interior y exterior, y son un escenario adecuado para el desarrollo de la vinculación internacional de los gobiernos locales. Díaz Abraham, Leonardo, *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Catarata-IUDC, Madrid, España, 2008.

mayor presencia y posicionamiento en el entorno internacional, una mayor competitividad interna frente a las otras entidades federativas, encontrar soluciones a problemas internos y otros apoyos internacionales, establecer nuevas formas de alianzas en lo internacional.

2. Las actividades que llevan a cabo son: visitas al exterior de funcionarios, recepción de funcionarios y representantes de otros países, acuerdos de cooperación, membresías y participación en asociaciones, foros y reuniones internacionales y establecimiento de oficinas de representación en el exterior.
3. El elemento diferenciador tanto de las motivaciones como de las actividades entre los gobiernos subnacionales, tanto estatales como municipales, se debe a la amplitud temporal de sus administraciones y políticas. En el primer caso se trata de actividades y políticas de mayor alcance, en los segundos, nos encontramos con acciones de mayor concreción y menor alcance político y territorial.
4. Hay diferentes etapas por las que pasa la vinculación internacional de los gobiernos estatales. Fase inicial: actividades dispersas, sin objetivo específico, de corto plazo y poca continuidad. Fase Consolidada: los gobiernos profesionalizan las oficinas, planifican y plantean objetivos, mantienen continuidad en las actividades, incorporan a la ciudadanía en la internacionalización y establecen oficinas en el exterior.

Capítulo 4

Las relaciones internacionales municipales

Capítulo 4 Las relaciones internacionales municipales

Las relaciones internacionales de los gobiernos locales no se limitan al orden estatal. Los municipios han ido incorporando esta actividad a su vida cotidiana, incluso con anterioridad a los gobiernos estatales, debido a los acuerdos de hermanamiento que se fomentan después de la Segunda Guerra Mundial y con mayor amplitud a partir de la década de los años sesenta. Baste recordar, en este sentido, como lo refiere la SRE en el *Manual Operativo del Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada*, que “fue en la primera Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal, realizada en Dakar, Senegal, en 1964, cuando se reconoció a los hermanamientos como instrumentos que fomentaban la cooperación internacional descentralizada. Un año más tarde, la ONU en su XX Asamblea General aprobó la resolución 2058, al reconocer que se debían fomentar los hermanamientos de ciudades de forma permanente como medios de cooperación. El tema se abordó de nueva cuenta en la XXVI Asamblea General de 1971, en la que se solicitó renovar los métodos de cooperación existentes con la finalidad de facilitar la participación de las colectividades locales y regionales en el desarrollo”.⁴⁰⁴

A diferencia de los gobiernos estatales, los municipales tienen una duración administrativa menor y, aunque en ellos hay la posibilidad de una reelección, en un periodo no consecutivo, ello condiciona sus administraciones y políticas, que son de corta duración —trienios— y, en la mayor parte de los casos, extremadamente cambiantes. Por otra parte, al estar en un contacto más directo con la población, tienden a ser reactivos, en muchas ocasiones, frente a las situaciones que van surgiendo en cada momento, más que proactivos en razón de una planeación de mediano o largo pazos, lo que incide también en la orientación, con avances y retrocesos, y la improvisación de sus políticas.

⁴⁰⁴ Citado por Leobardo Ruiz Alanís, “Las relaciones internacionales de los municipios”, *Convergencia*, UAEMex, núm. 49, enero-abril 2009, p. 260, y tomado de Barba, Andrés, *Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada: Diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*, SRE, México, 2006, p. 23.

Los más de 2,440⁴⁰⁵ municipios mexicanos presentan una gran heterogeneidad, no sólo por su extensión territorial, sino también por su población, sus recursos y características,⁴⁰⁶ lo que termina generando que no todos estén en disposición y con potencial para llevar a cabo una actividad internacional. La disparidad de los municipios y sus gobiernos hacen que sean diversos e incluso diametralmente opuestos en sus estructuras y organizaciones, también en el grado de profesionalización, y en su estabilidad y recursos.

Todo lo anterior puede ser visto como desventaja para su actuación y atención a las distintas situaciones que se les presentan, pero también constituyen una ventaja porque les permite y obliga a ser más creativos y flexibles en sus políticas; si a ello unimos el hecho de que la toma de decisiones se hace en un sistema más próximo y reducido, no es de extrañar que puedan convertirse en entidades siempre innovadoras, a pesar de las limitaciones en tiempo, forma, estructura y recursos.

Independientemente de algunos argumentos que se utilizan contra de su internacionalización:

“1) En la mayoría de los casos los actores locales no cuentan con un cuerpo burocrático especializado técnicamente para participar del proceso de toma de decisiones en asuntos internacionales.

2) Los gobiernos locales carecen del respaldo constitucional para llevar a cabo acciones en el exterior.

3) Sólo los municipios urbanos y prósperos son capaces de llevarlas a cabo, aprovechando la diversificación en su actividad económica que les da más posibilidades de mantener intereses en el exterior.

4) Las acciones de los gobiernos no centrales en el exterior elevan las posibilidades de conflicto entre el gobierno nacional y unos o más componentes subnacionales, y deriva en el

⁴⁰⁵ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), “Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México”. Disponible en:

<<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/index.html>>. Consultada el 6 de julio de 2015.

⁴⁰⁶ Hay una gran cantidad de trabajos sobre los municipios mexicanos que ponen de manifiesto esta gran heterogeneidad. Al respecto, se pueden consultar trabajos como los de E. Cabrero M. y Gabriela Nava C. (coordinadores), Gerencia Pública Municipal: *Conceptos básicos y estudios de caso*, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), y Grupo Editorial Miguel A. Porrúa, México, 2000; E. Cabrero M. (coordinador), *Políticas Públicas Municipales: Una agenda en construcción*, CIDE-Grupo Editorial Miguel A. Porrúa. México, 2003.

menoscabo del poder del gobierno nacional en el proceso de toma de decisiones en la arena internacional”.⁴⁰⁷

Lo cierto es que los municipios, quiérase o no, participan y desarrollan relaciones internacionales porque:

“1) Las relaciones internacionales no dependen tanto del plano donde se desarrollen, sino de las necesidades, el interés y los objetivos que se tracen para lograr una mayor influencia en el desarrollo local.

2) El ejercicio de la paradiplomacia puede llevarse a cabo en armonía con los presupuestos de la política exterior nacional bajo la supervisión de técnicos y agencias de las instituciones del gobierno federal.

3) Los actores locales que participan del espacio de negociación internacional normalmente buscan integrar redes de asociación, con el fin de lograr una representación más sólida y un mayor alcance de proyección política y económica.

4) Los gobiernos locales tienen diversas posibilidades de participación internacional que pueden orientarse hacia los hermanamientos de ciudades, eventos para el fomento comercial o turístico, o la presencia en foros internacionales”.⁴⁰⁸

Sin embargo, a la fecha tampoco hay estudios suficientes en México que nos permitan hacer grandes afirmaciones sobre su dinámica, orientación y el proceso que siguen.⁴⁰⁹

En este capítulo analizaremos qué factores motivan las relaciones internacionales de los gobiernos municipales en México, así como los elementos que influyen en ellas e inciden en su comportamiento y características.

⁴⁰⁷ Leonardo Díaz Abraham, *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Catarata-IUDC, Madrid, España, 2008, pp. 112 y 113.

⁴⁰⁸ Leonardo Díaz Abraham, *ibidem*.

⁴⁰⁹ En México, la mayor parte de los estudios realizados con relación a las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales, se han centrado fundamentalmente en los estados, dejando a un lado a los municipios, tanto por la falta de continuidad e información de estas actividades como por la poca cantidad de investigadores y especialistas en el tema que lo hayan trabajado de manera sistemática.

4.1. Los factores e intereses que inciden en las relaciones internacionales de los gobiernos municipales

Los factores que llevan a un gobierno local a vincularse con el exterior tienden a ser los mismos que encontramos en los gobiernos estatales, pues las necesidades son similares, independientemente de los diferentes niveles de incidencia que tienen en ellos los otros órdenes de gobierno. No obstante, en cada uno de éstos se presentan ciertas particularidades que en gran medida dependen de: las funciones y atribuciones, la magnitud de las problemáticas y los temas, la visión y capacidad de reacción hacia el territorio y la sociedad a la que se sirve.

En este sentido, las motivaciones son tanto generales y territoriales como personales, tratando, por una parte, de buscar alternativas a sus problemas u orientar el desarrollo de sus territorios; mientras que por otra, intentan, al mismo tiempo, promocionarse política, profesional y económicamente. No es raro, en consecuencia, que concentren sus actividades en los siguientes rubros:

- 1) La atracción de la inversión extranjera y la promoción de las exportaciones del entorno local
- 2) La promoción de la cultura
- 3) La búsqueda de soluciones a problemas locales
- 4) La generación de mejores condiciones de competitividad nacional e internacional
- 5) La promoción política y proyección en el contexto nacional e internacional

La revisión de los acuerdos suscritos por los gobiernos municipales, así como las noticias y documentos revisados sobre las actividades internacionales, nos remiten siempre a dos temas fundamentales: **la atracción de la inversión extranjera y la promoción del comercio exterior**. Ello se debe a que es un argumento que entiende y se puede justificar fácilmente ante la población, sobre todo en la etapa de la globalización. Aunque no hay una forma de constatar y

poder evaluar el efecto de dichas actividades, por parte de los municipios, a menos que se refleje en la ubicación en ellos de alguna empresa, o el incremento de la economía de alguna corporación local dedicada a la exportación de productos de la zona.⁴¹⁰

Por lo que se refiere a **la promoción de la cultura**, los municipios aprovechan esta vinculación con el exterior para poder llevar a cabo eventos culturales y artísticos, con una perspectiva e imagen internacional, entendiendo que la inclusión de esta variable es una condición básica para darse a conocer más allá de las fronteras locales y nacionales, para la atracción del turismo, el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad educativa y de entretenimiento de su población. Festivales y actividades de este tipo se ven de manera frecuente en muchos municipios, aunque no se reporten como actividades de vinculación internacional en el sentido estricto y tampoco se relacionen con los acuerdos interinstitucionales suscritos con el exterior, sin duda alguna, tienen mucho que ver con ellos por la participación de grupos extranjeros, su difusión, etcétera.

Sin embargo, la promoción de la cultura no se limita a los eventos artísticos y culturales, sino también a dotar de diversos apoyos a la formación de sus habitantes o a abrir otras variables formativas, como las becas, facilidades para la educación en posgrados, competencias internacionales, etc. En ese sentido, no resulta extraño cómo en diferentes actas de los cabildos se puede encontrar el otorgamiento de apoyos económicos, o de otro tipo —boletos de avión, complementos para dietas, etc.— destinados a estudiantes, atletas, artistas, entre otros, que viven en esos espacios locales.⁴¹¹

⁴¹⁰ Generalmente las inversiones extranjeras son registradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al igual que las exportaciones, y los corporativos tienden a establecerse en las grandes ciudades o las capitales nacionales, con lo cual sólo las empresas, en sí mismas, y los trabajos que se generen en los espacios locales, se convierten en la forma usual de evaluación de los resultados de los esfuerzos realizados en este sentido.

⁴¹¹ Ejemplos de ello se pueden encontrar en el estudio de Manuel Martínez Justo, “La acción exterior de Tlalnepantla de Baz, Estado de México”, en Martínez Justo, Manuel (Coordinador), *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de Caso*, UNAM, México, 2013.

Otros elementos que concentran gran parte del interés de las actividades internacionales es la **atención a las problemáticas locales** de diverso tipo: infraestructura, desarrollo urbano, manejo de residuos, agua, seguridad, etc., en cuyo caso se recurre a la búsqueda de experiencias internacionales similares y exitosas. Generalmente, estas situaciones llevan a una serie de acciones que implican visitas, intercambio de técnicos y funcionarios, capacitación e incluso proyectos más complejos que implican una colaboración importante entre los gobiernos locales, aunque se diluyan por la falta de continuidad en los cambios de las administraciones.

Todo lo anterior se une a la **generación de mejores condiciones de competitividad nacional e internacional**, que les permitan a los gobiernos municipales convertirse en el centro de atención y atracción comercial, de empleo y de inversiones que, en último término, son elementos necesarios para el desarrollo.

La promoción política y proyección de los ejecutivos locales en el contexto nacional e internacional, es otro elemento concentrador de las actividades con el exterior, ya que les brinda la posibilidad de salir en los medios, establecer alianzas estratégicas e incluso reunir recursos para su promoción futura.

Todo ello se observa y entiende como esencial para el desarrollo económico y el incremento de los niveles de vida de los municipios, pero también como una forma de promoverse políticamente con sus ejecutivos.

Sin embargo, el mayor o menor dinamismo de la acción exterior, dependerá de otros factores, que tienen que ver con:

- 1) La personalidad de ejecutivo local
- 2) La yuxtaposición política
- 3) La capacidad económica, y
- 4) La profesionalización administrativa

Siempre hay una serie de elementos comunes que inciden en las vinculaciones internacionales como es el caso de la formación, preparación, experiencia y visión que de estos temas tenga el ejecutivo local en turno, a lo que se le puede denominar como: *la personalidad de ejecutivo local*.

La experiencia y formación del presidente municipal tienen un impacto importante en razón de la brevedad del tiempo de la administración, la incidencia que tiene sobre su sucesor, la presencia, real o a través de su imagen pública, sobre la administración siguiente, y finalmente, la posibilidad de su reelección posterior.

La limitación de la administración municipal a tres años propicia que las actividades que se desarrollen sean ágiles y con resultados a corto plazo. La experiencia previa o la formación para el cargo resultan fundamentales. En este sentido, si el presidente municipal cuenta con una formación vinculada con el ámbito internacional, hay una alta probabilidad de que impulse este tipo de actividades. El caso de la ciudad de Puebla y del municipio de Naucalpan, son un buen ejemplo en este sentido. Blanca Alcalá Ruiz —egresada de relaciones internacionales por la Universidad de la Américas— como alcaldesa de la ciudad de Puebla (2008-2011) y el presidente municipal de Naucalpan, José Luis Duran Reveles (1997-2000 y 2006-2009), ambos, por diversas razones dan auge a las relaciones internacionales de sus ayuntamientos, la primera por su formación y el segundo por la experiencia acumulada en su etapa anterior y al frente de la Asociación Mexicana de Municipios de México, AC.⁴¹²

Otro factor común es *la yuxtaposición de gobiernos*. La existencia de gobiernos de distinto partido político en los diferentes órdenes de gobierno, tiende a incrementar la actividad internacional. Supone una vía de acceso

⁴¹² José Luis Durán Reveles fue, además de alcalde de Naucalpan de Juárez en los periodos 1997-2000 y 2006-2009, presidente de la Asociación de Municipios de México AC (AMMAC) durante 2007 y 2008, lo que le da una amplia experiencia en la parte internacional que había desarrollado esta asociación como se puede observar en la nota de Miriam Vidal y Rebeca Jiménez “Alcaldes y diputados se van a París, Acapulco y La Habana”, *El Universal*, sección Metrópoli, 16 de marzo de 2007. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/83134.html>>. Consultado el 13 de abril de 2015.

alternativo a los medios y los recursos que el orden siguiente no les ofrece, así como la posibilidad de publicitarse frente a las figuras de los gobernadores, que tienden a querer mantener cierto control sobre las otras instancias de gobierno en sus respectivas entidades.

Los diferentes estudios de caso realizados a nivel municipal,⁴¹³ llegan a concluir que ante un mismo partido gobernando a nivel estatal y municipal, las vinculaciones internacionales parecen inhibirse; mientras que si hay yuxtaposición de gobiernos se desarrollan de manera más dinámica.⁴¹⁴ Esta situación tiene que ver también con la personalidad y control del ejecutivo estatal, y al grado de alineamiento que se establece con el orden municipal. El Estado de México, así como Chiapas e incluso Querétaro, entre otras entidades, son buenos ejemplos de esta situación. En el Estado de México, la actividad internacional es intensa, sobre todo en el área del Valle de México mientras en sus ayuntamientos gobierna el PAN;⁴¹⁵ el triunfo municipal del PRI inhibe una buena parte de la vinculación con el exterior, que pasa a ser coordinada de manera más activa y sin propuestas en contra, por el propio gobierno estatal. En Chiapas, la intensa actividad del gobierno estatal no da lugar a una actividad igual por parte de los municipios de la entidad, sólo unos cuantos como San Cristóbal de las Casas o Tapachula tienen una acción exterior destacable. En Querétaro, después de una fuerte acción exterior por parte del gobierno municipal, la llegada del PRI al estado y la concentración en él de la actividad con el exterior generan un decaimiento sustancial del municipio.

No obstante, las excepciones se dan en todos los casos. En Toluca, Estado de México, debido a la tradición internacionalista, se mantiene su

⁴¹³ Martínez Justo, Manuel (Coord.), *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso*, UNAM, México, 2014.

⁴¹⁴ A este respecto pueden verse: Davila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez, Rafael (Coordinadores), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2006; Martínez Justo, Manuel (Coordinador), *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, UNAM, México, 2011.

⁴¹⁵ Manuel Martínez Justo, "La acción exterior del Estado de México (1999-2007) en, Davila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez, Rafael *Diplomacia Local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008, pp. 137-174.

actividad independientemente del signo político de la administración local o estatal, al igual que algunos otros municipios del Valle de Toluca, como es el caso de Tonatico, debido al peso que tiene su población migrante, aunque en este último, su acción exterior se centra fundamentalmente en las ciudades norteamericanas donde hay una población importante como en Wuakegan, Illinois, Estados Unidos.⁴¹⁶

Pero tal vez los factores que más inciden en la vinculación internacional en este orden de gobierno son, sin duda, *la capacidad económica y administrativa, así como la profesionalización* de los cuadros encargados de este tema. No todos los municipios pueden llevar a cabo actividades con el exterior, aunque sea al nivel de acciones dispersas, sin un objetivo preestablecido. Para ello se requiere un mínimo de profesionalización y los recursos económicos o los contactos necesarios para que otras instancias lo puedan financiar. En este sentido, la vinculación internacional tiende a concentrarse, principalmente, en municipios urbanos con más de 50 mil habitantes, con cierto grado de profesionalización en su estructura administrativa y con capacidad económica suficiente, independientemente de que no se incluya esto, de manera expresa, en sus planes de desarrollo ni en sus presupuestos, como queda demostrado en los informes que realizan tanto los presidentes municipales como los ediles, muchas veces como justificación de un gasto realizado que les supone críticas en los medios de comunicación y entre sus adversarios políticos.⁴¹⁷

Por todo ello, se puede concluir que las actividades internacionales de los municipios en México, dependen en gran medida de la combinación de los factores motivacionales y dinamizadores, como se puede observar en el siguiente cuadro que lo muestra como una matriz de doble entrada en la que se integran unos y otros.

⁴¹⁶ Martínez Justo, Manuel ;“*La acción exterior del Estado de México (1999-2007)*”, *Op. Cit.*, pp. 170-173.

⁴¹⁷ Martínez Justo, Manuel; “*Diplomacia local y municipios: el caso de Tlalnepantla de Baz, Estado de México*”, ponencia presentada en el xxvi Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, “México frente a un mundo turbulento”, Puebla, Puebla, 12 de octubre de 2012. Disponible en: <http://amei.mx/programa_AMEI2012_2oct.pdf>.16 de agosto de 2015.

Cuadro 11
Factores de motivación y dinamización de la acción exterior de los
gobiernos locales

Factores dinamizadores Factores motivación	Personalidad del ejecutivo local	Yuxtaposición política	Capacidad económica	Profesionalización administrativa
La atracción de la inversión extranjera y la promoción de las exportaciones del entorno local				
La promoción de la cultura.				
La búsqueda de soluciones a problemas locales				
La generación de mejores condiciones de competitividad nacional e internacional				
La promoción política y proyección de los ejecutivos locales en el contexto nacional e internacional				

Fuente: elaboración propia.

4.2. Origen, evolución y estrategias

4.2.1. El origen y evolución de las vinculaciones externas municipales

Los inicios de las relaciones internacionales de los gobiernos locales se remontan a la década de los años cincuenta y principios de los sesenta, a través de los llamados hermanamientos de ciudades. El fenómeno surge, en Europa, como una inquietud que se presenta durante la Segunda Guerra Mundial de generar relaciones de buena convivencia y apoyo entre los gobiernos locales europeos, sobre todo de Francia, Italia y Luxemburgo, que se refleja en 1951, con la creación del Consejo de Municipios Europeos,⁴¹⁸ más adelante denominado como el Consejo de los Municipios y las Regiones de Europa, y la

⁴¹⁸Favio Zucca, *From the Congress of the Local and Regional Authorities to the Committee of the Regions. A History of the European Integration, Polo interregionale di eccellenza*, Jean Monnet, Italia, 2012, pp. 15-17.

suscripción del Tratado de amistad Franco Alemán de 1963, que dinamiza los acuerdos entre gobiernos locales europeos.⁴¹⁹

La toma de conciencia y el reconocimiento oficial de estos instrumentos de vinculación internacional, como ya se señaló con anterioridad, se hace en 1964 en la primera Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal, realizada en Dakar, Senegal, al reconocérseles que fomentaban la cooperación internacional descentralizada, y en 1965 por la ONU en su XX Asamblea General al aprobar la resolución 2058, en la que se indicaba que se debían fomentar los hermanamientos de ciudades de forma permanente como medios de cooperación; lo que hace que este tipo de acuerdos se desarrollen de manera importante y dinámica en México y el mundo.

En México el inicio de la suscripción de hermanamientos se hace precisamente en la década de los sesenta, lo que lo convierte en uno de los países más avanzados en este sentido. De hecho, en el año 1960 encontramos varios hermanamientos a nivel local; uno suscrito entre la ciudad de Guadalajara, Jalisco, y Downey, California,⁴²⁰ y otro de la ciudad de San Luis Potosí con Pico Rivera, también en el estado de California, de la Unión Americana.⁴²¹ Asimismo, encontramos referencias de uno suscrito entre el municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca con Palo Alto, California, en 1964, aunque no aparece ni en los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁴²² No podemos afirmar que estos sean los primeros hermanamientos

⁴¹⁹ *Los hermanamientos para el mundo del mañana*, Consejo de los Municipios y las regiones de Europa. Conseil des Communes et Régions d'Europe, 2008, p. 2.

⁴²⁰ Véase en este sentido el apartado de las Relaciones Internacionales y ciudades hermanas de la Dirección de Relaciones Internacionales del municipio de Guadalajara. Disponible en: <<http://www.guadalajara.gob.mx/relacionesinternacionales/ciudades-hermanas.htm>>. Consultado el 30 de junio de 2013. Este Acuerdo fue ratificado posteriormente el 19 de agosto de 2010.

⁴²² La referencia a este acuerdo puede encontrarse en la noticia: "Hermanamiento con Rayón, un paso más en la construcción del Oaxaca con proyección al mundo: Javier Villicaña", en *Realidad Oaxaca*, 16 de octubre de 2014. Disponible en: <<http://realidadoaxaca.com/hermanamiento-con-rayon-un-paso-mas-en-la-construccion-del-oaxaca-con-proyeccion-al-mundo-javier-villacana/>>. Consultada el 10 febrero de 2015. En esta noticia se refieren también a otros hermanamientos que no aparecen en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales, al indicarnos que "los proyectos oaxaqueños, han rebasado las fronteras nacionales y además del realizado con Palo Alto

suscritos en México, debido a los cambios en las administraciones municipales, la poca conservación de sus archivos, y el hecho de que no había un registro de los mismos en la SRE; sin embargo, podemos inferir que si hubo otros con anterioridad, muy posiblemente fueron por esos años, porque coinciden con los que hemos encontrado que se han registrado en el resto del continente americano.

Las décadas siguientes son de un auge continuo de los acuerdos de hermanamiento suscritos entre las ciudades y los municipios con sus similares en el mundo. Generalmente estos instrumentos se firman con países con los que se siente una mayor cercanía y similitud a partir de los movimientos migratorios, su pasado histórico común y, en menor medida, como consecuencia de cuestiones coyunturales como puede ser la visita del presidente municipal, o alguno de los miembros del cabildo o el ayuntamiento a algún lugar en específico, los lazos afectivos y familiares de sus ciudadanos, e incluso la dependencia económica o cultural con algún área o región. Es así como encontramos que una buena parte de ellos se suscriben **por iniciativa** o propuesta **de los migrantes** del municipio en el exterior, como es el caso de Tonatico, Estado de México, con Waukegan, Illinois, de Puebla con Nueva York, etc. En el sentido inverso, Tlalnepantla se hermana con Orense, España, por iniciativa de migrantes de esa provincia española que residen en ahí.

Otros hermanamientos provienen de ciertas **coincidencias históricas**: 1) la coincidencia de nombres, 2) toman su denominación de alguna población española durante la etapa colonial —Compostela, Nayarit, y Santiago de Compostela, España, es un ejemplo de ambos casos—, 3) la existencia de un pasado histórico común o el hecho de buscar una relación con el origen de sus fundadores, conquistadores, etc. San Cristóbal de las Casas es otro ejemplo de esto en su hermanamiento con Ciudad Real, España, de donde procedían

California ha establecido otros con Antigua, Guatemala; Mérida, Venezuela; Antequera Málaga, España; Paraíso Cartago, Costa Rica; Rueil Malmanson, departamento de Hauts de Seine, Francia; Arequipa, Perú y Habana La vieja, Habana, Cuba; y Santa Cruz, provincia de Colchagua, República de Chile”.

algunos de sus fundadores y de esta ciudad tomó, durante algún tiempo, su nombre en el siglo XVI.⁴²³

En otros casos, la iniciativa procede de la visita por **razones familiares, amistad,⁴²⁴ de estudio o simple turismo** del ejecutivo local o algunos de los miembros del cabildo, o la administración, que tratan de llevar al plano institucional la relación personal, que han establecido en algún momento.

Otros más responden a **intereses comerciales o económicos** y reflejan las coyunturas de los mercados, como es el caso de los hermanamientos con China o Corea, que se desarrollan y dinamizan en la última década, a partir de las inversiones y el comercio con esos países del lejano oriente.

No es de extrañar, en este sentido, que si bien los primeros acuerdos de hermanamiento municipales que se suscriben hasta los años noventa, se centran geográficamente, y en este orden, en: Estados Unidos, en América del norte; en Cuba y Guatemala, en América Latina; España, en Europa; y Japón, en Asia; países y áreas geográficas con los que hay una cercanía histórica. Más recientemente, por razones económicas y comerciales, en algunos países muy concretos de Asia (China y Corea) es con quienes que se mantienen relaciones más activas y con mayor potencial de crecimiento por el nuevo rol económico y comercial en el mundo.

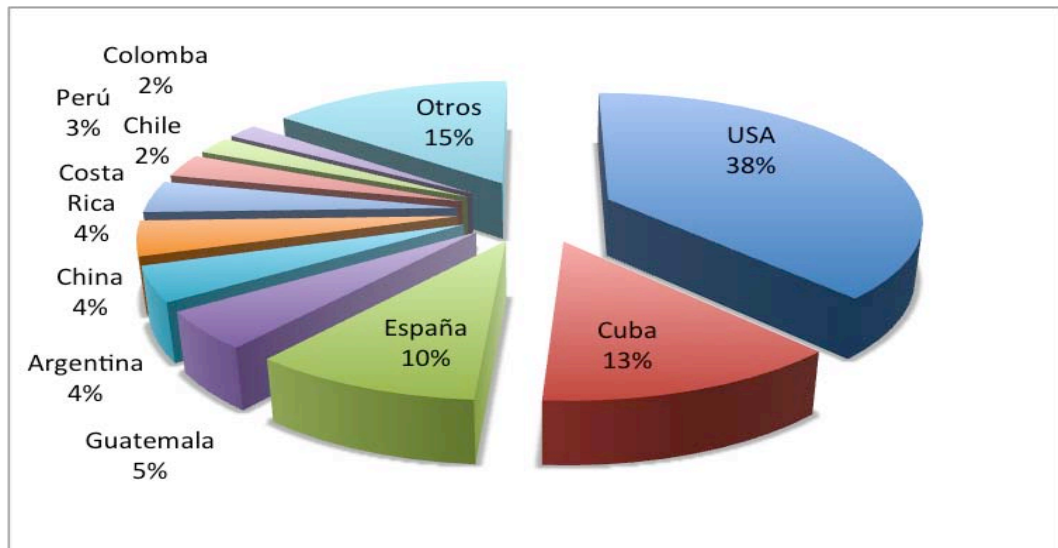
La siguiente gráfica muestra los principales países con los que se han suscrito acuerdos de hermanamiento. Estados Unidos ocupa el primer lugar con

⁴²³ Aunque el acuerdo de hermanamiento no aparece en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales, se hace referencia a él en la noticia: "Indígenas toman la alcaldía de San Cristóbal de las Casas", *La Jornada*, 31 de marzo de 2003. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx:8080/2003/04/01/039n2est.php?printver=0>>. Consultado el 10 de febrero de 2015.

⁴²⁴ A este respecto puede verse Reyes Santos, Marcos Sergio *instituciones, mecanismos e instrumentos de la Gobernanza transfronteriza: una aproximación a la estructura y niveles de las relaciones intergubernamentales*, p.197, en Aguilar, Luis F. y Barajas Escamilla, María del Rocio (Coordinadores) *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Colegio de la Frontera Norte, México, 2013.

un porcentaje del 44.5% de los mismos, seguido de forma muy distante por Cuba (12.85%) y España (6.5%), Guatemala (5.5%), y Argentina (5%).

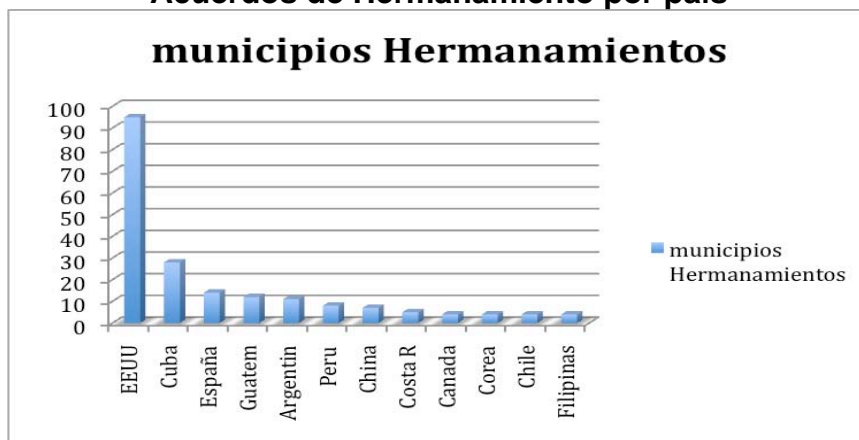
Gráfica 10
Hermanamientos y Acuerdos Interinstitucionales por país
(incluyendo los que no están registrados en el RAI).



Fuente: elaboración propia con datos de noticias y el Registro de Acuerdos Interinstitucionales.

Los porcentajes y los países con los que se suscriben acuerdos no varían sustancialmente, si a los Hermanamientos tradicionales, unimos los acuerdos interinstitucionales e incluso si se añaden aquellos que no están incluidos en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales, la tendencia es la misma.

Gráfica 11
Acuerdos de Hermanamiento por país

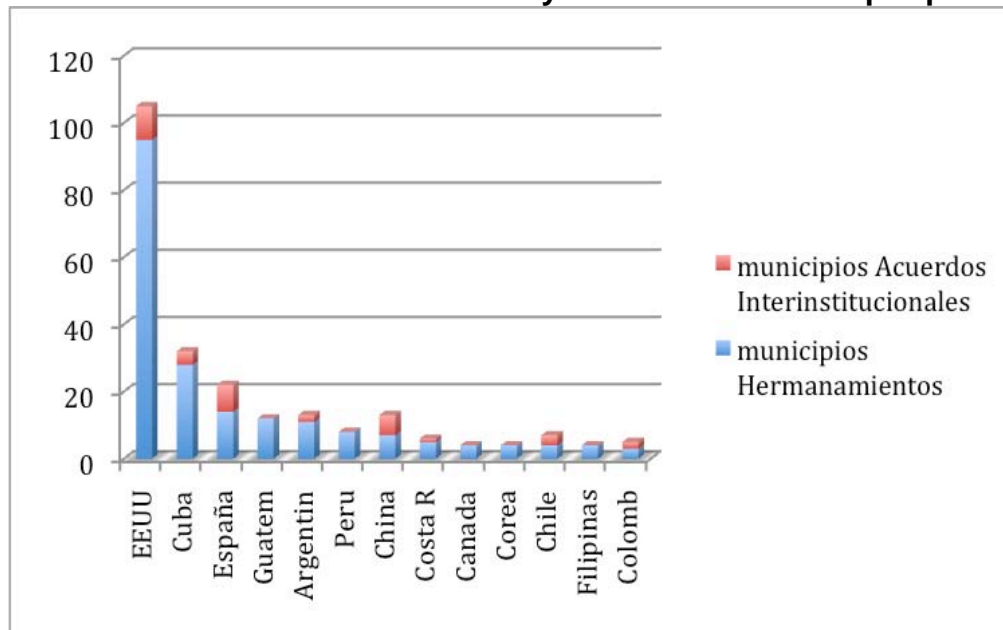


Fuente: Elaboración propia con información del Registro de Acuerdos Interinstitucionales.

Sin embargo, como se puede observar en la siguiente gráfica, aparecen en una mejor posición China, Chile y Colombia, por el interés de los municipios en acceder a sus experiencias en diversos campos de trabajo en años más recientes; y hay una reducción del porcentaje con respecto a los Estados Unidos.

En la gráfica 12 podemos observar también que hay una menor cantidad de acuerdos interinstitucionales frente a los acuerdos de hermanamiento; sin embargo es importante señalar que esto empieza a cambiar a partir de la década de los años noventa donde notamos un incremento de aquellos. La razón es doble. Por una parte, los hermanamientos tienden a ser desplazados, a partir de la aparición de la ley sobre la celebración de tratados, de 1992, por acuerdos interinstitucionales, que es como se denomina oficialmente de manera generica; y, por otra, porque aquellos se reservan para algunos países extranjeros que así prefieren referirlos —China, por ejemplo— y hacia casos más bien de solidaridad o empatía internacional.

Gráfica 12
Acuerdos Interinstitucionales y de Hermanamiento por país

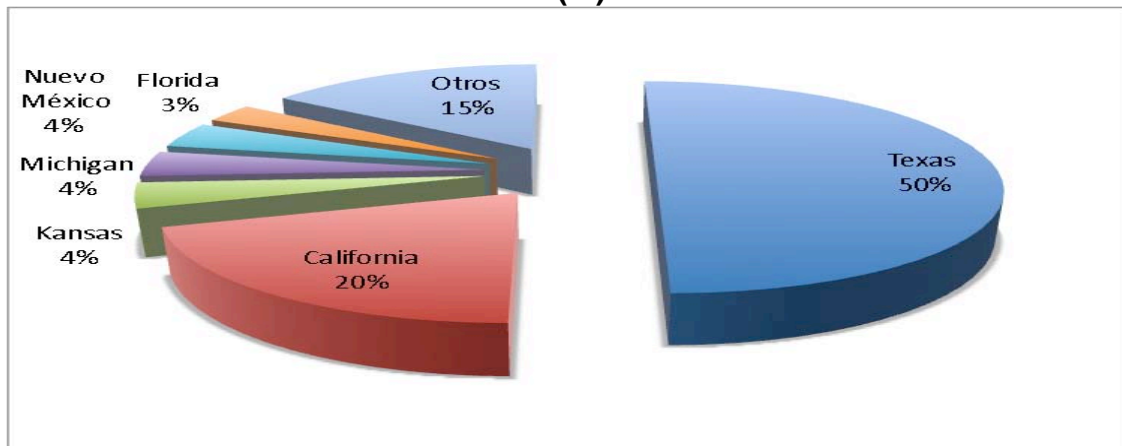


Fuente: Elaboración propia con información del Registro de Acuerdos Interinstitucionales.

No obstante lo anterior es interesante destacar que en los municipios continua prevaleciendo el nombre de hermanamientos para los acuerdos que se suscriben. Ello se debe a que les parece una denominación más amigable, conocida y cercana a las vinculaciones que realizan, pero también al hecho de que muchas veces desconocen lo que establece la Ley de Celebración de Tratados e incluso el significado y la diferenciación de los conceptos de hermanamiento y acuerdo interinstitucional. Esto último explica también que no haya una forma generalizada de denominar a los instrumentos que suscriben y que al revisarlos se puedan encontrar diferentes nombres tales como “Acuerdo de Cooperación”, Memorandum de Entendimiento”, “Carta de Intención”, etc.⁴²⁵

Estados Unidos es el país con el que más se suscriben acuerdos de hermanamiento e interinstitucionales. Sin embargo, se centran fundamentalmente en el estado de Texas (50%), y el de California (20%) quienes suponen el 70% de los mismos, quedando el resto repartido entre Kansas (4%), Michigan (4%), Nuevo México (4%), y Florida (3%).

Gráfica 13
Hermanamientos y Acuerdos interinstitucionales con estados de EUA
(%)



Fuente: Elaboración propia con datos del RAI y noticias.

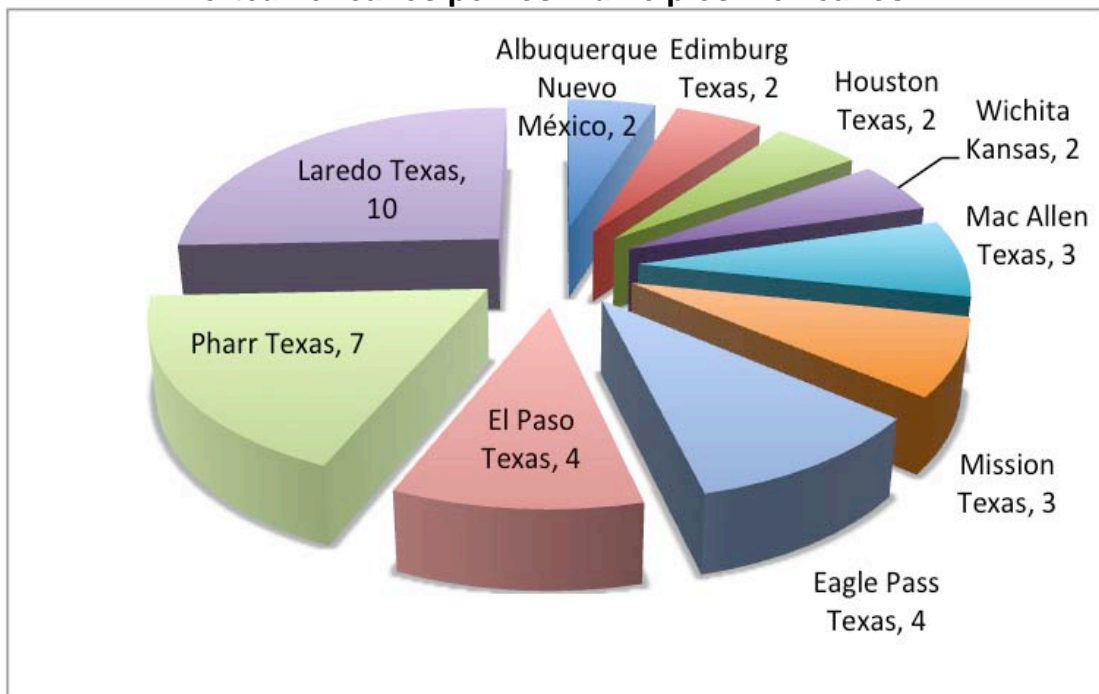
Esto coincide con los circuitos y los estados de la Unión Americana en los que se concentra la migración mexicana; no obstante, hay que añadir otros aspectos que explican esta relación y responden a: 1) las inversiones y las

⁴²⁵ Véase en este sentido el Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

oportunidades de inversión que representan los diferentes estados y municipios, 2) la experiencia en algunos campos de interés común, 3) coyunturas diversas como los contactos personales, procesos formativos de ciudadanos nacionales, 4) flujos de población por vacaciones, compras, etc.

Esto se refuerza al observar hacia dónde se han dirigido los acuerdos interinstitucionales suscritos a nivel de los condados y ciudades norteamericanas.

Gráfica 14
Acuerdos interinstitucionales suscritos con ciudades y condados norteamericanos por los municipios mexicanos



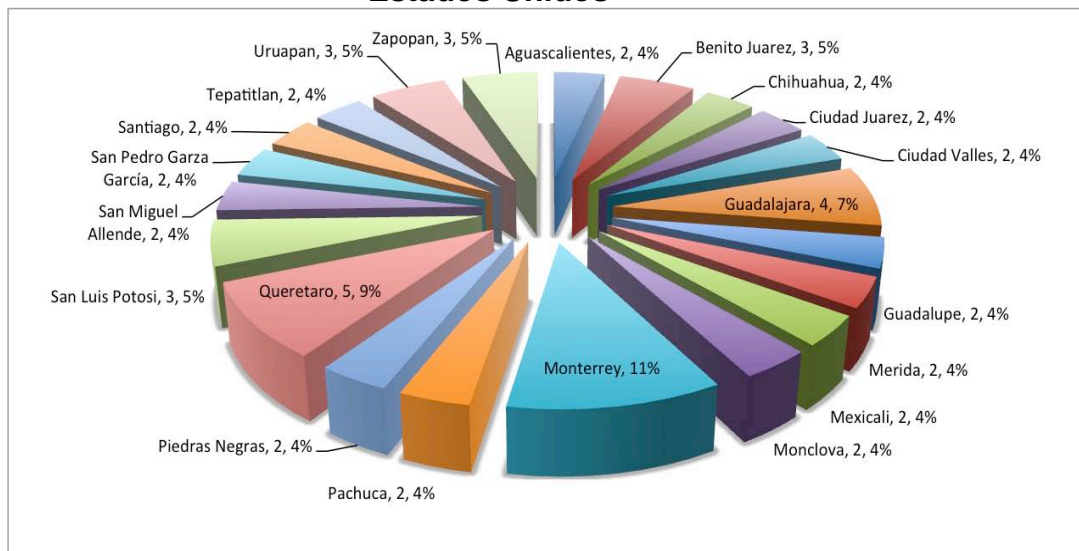
Fuente: Elaboración propia con datos del RAI y noticias.

Si tomamos en cuenta solamente aquellos que tienen al menos dos acuerdos suscritos, encontramos que en su mayor parte se trata de condados ubicados en el estado de Texas, concentrados en Laredo (10) y en segundo lugar en el condado de Pharr (7), Mission (3), Mac Allen (3), a los cuales si se suma Edimburg (2), implica una ubicación en el área fronteriza de Tamaulipas y en concreto en la zona alrededor de Mac Allen y el condado de Hidalgo, que es donde se encuentra el mayor movimiento del comercio de mercancías entre

México y Estados Unidos y en la cual la zona fronteriza, antes de las 27 millas, es más permeable y flexible con los mexicanos que ahí se asientan.

Se puede suponer que los hermanamientos tienen una contrapartida específica en la parte mexicana, centrada en municipios fronterizos o expulsores de mano de obra; sin embargo, cuando se analizan los acuerdos interinstitucionales mexicanos suscritos con Estados Unidos, la información que arrojan es de una relación más dispersa y menos concentrada, como se puede observar en la gráfica 15, aunque muchos de ellos tienen que ver con los desplazamientos de la población mexicana hacia esos lugares.

Gráfica 15
Acuerdos interinstitucionales municipales mexicanos suscritos con Estados Unidos



Fuente: elaboración propia a partir de información del R A I y notas periodísticas.

La explicación es que el conocimiento y la cercanía con México de las ciudades fronterizas norteamericanas, facilitan e impulsan los acuerdos; pero también porque reflejan las rutas hacia donde se dirige la población tanto migrante como aquella que se desplaza con fines vacacionales, de compras, entre otros. En este sentido, es interesante observar cómo gran parte de los acuerdos de hermanamiento de Monterrey, se firman con la zona del condado de Hidalgo, que es hacia donde se dirige la sociedad de este municipio neoleonense; los de Guanajuato, en general, se hacen con esta misma área del

estado de Texas porque ahí se concentra gran parte de los migrantes de esa entidad federativa mexicana.⁴²⁶ Situaciones similares se encuentran en los hermanamientos de San Luis Potosí y Tamaulipas, cuyas poblaciones se desplazan también hacia esa zona de la frontera del estado de Texas y visitan las mismas ciudades —Mac Allen, Pharr, Mission, Brownsville, etc.— porque se encuentran en la ruta carretera más corta hacia los Estados Unidos.

Los acuerdos interinstitucionales suscritos con otros países se dirigieron fundamentalmente a áreas geográficas cercanas, como es el caso de Cuba, y hacia aquellas con las que hay una vinculación histórica, refrendada por la inmigración, sobre todo desde los años cincuenta hasta los noventa, del siglo xx, como es el caso de España.

Con España, los municipios mexicanos diversificaron de tal forma los acuerdos suscritos que, con apenas unos cuantos ayuntamientos de aquel país, se firmaron más de un acuerdo o hermanamiento. Se trata de la ciudad de Santiago de Compostela y de Zaragoza, así como el ayuntamiento de Madrigal de las altas torres, en la provincia de Ávila, esta última una pequeña ciudad cuyo centro de interés es ser el lugar donde nació la reina Isabel la Católica. Son vínculos derivados de reminiscencias históricas⁴²⁷ o bien de la presencia de comunidades hispanas inmigradas a México que favorecen el acercamiento y la colaboración.

Con **Cuba**, los acuerdos se centran en el área de la capital y los municipios aledaños, y derivan de la influencia política y la presencia de la comunidad cubana en México y, en menor medida, de proyectos comunes de colaboración y apoyo a áreas sociales como es el caso de la alfabetización o la

⁴²⁶ “Migración en 11 municipios de Guanajuato”, *Acción Social y Educativa de Celaya*, 16 de junio de 2010. Disponible en:

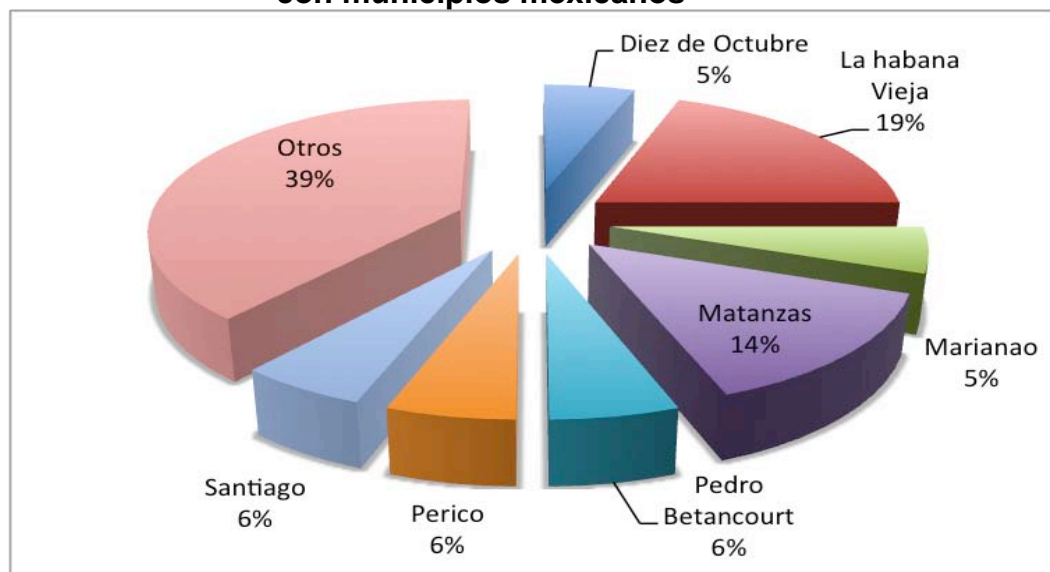
<http://www.asec.org.mx/wp-content/uploads/2010/07/vision_global_de_la_migracion.pdf>.

Consultado el 10 de marzo de 2015.

⁴²⁷ En una buena parte de los hermanamientos municipales suscritos con España, encontramos que derivan del recuerdo o la conmemoración histórica de su fundación, la presencia de algún grupo religioso que tuvo una participación relevante en la ciudad o el municipio, e incluso de la coincidencia del nombre, derivado también de la etapa colonial o de la Conquista.

medicina. Michoacán es un buen ejemplo del acercamiento a ese país caribeño, derivado, por una parte, de la presencia de la esposa de Lázaro Cárdenas Batel, Mayra Coffigny, de origen cubano, en el gobierno de esa entidad, con quien suscriben una buena parte de los hermanamientos, muchos de ellos orientados a alfabetizar ese estado;⁴²⁸ pero en otros casos son consecuencia del turismo mexicano a la isla y el conocimiento de ella en nuestro país.

Gráfica 16
Ayuntamientos cubanos con acuerdos interinstitucionales firmados con municipios mexicanos



Fuente: elaboración propia a partir de información del RAI y notas periodísticas.

Los acuerdos suscritos con la República de Cuba se centran en tres provincias: La Habana, Matanzas y Santiago. Las dos primeras próximas entre sí. La tercera en el extremo sur de la isla, lo que refleja que la relación se limita a los lugares más conocidos por los funcionarios mexicanos que viajan a la isla y que generalmente se limitan a las zonas cercanas a La Habana.

⁴²⁸ De 24 acuerdos firmados por los municipios michoacanos, 11 de ellos (45%) se celebran con sus homólogos cubanos.

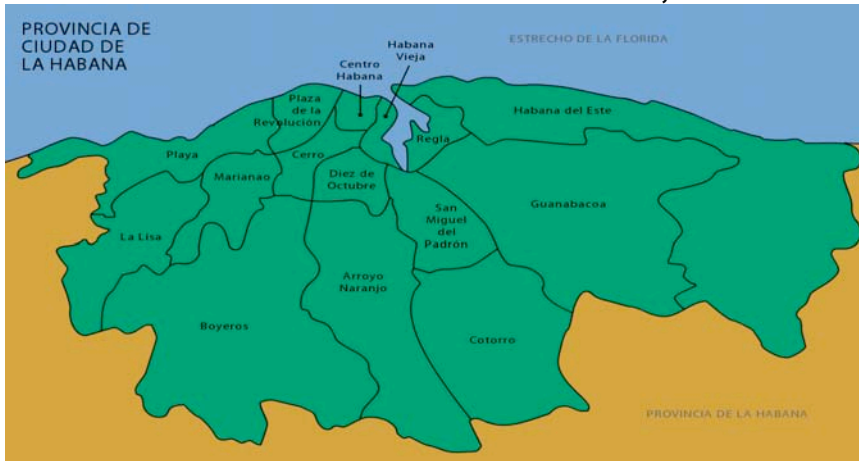
Mapa 3 Provincias cubanas



Fuente: http://www.bedincuba.com/cuba_municipios_mapa_map_municipality/ciudad_habana_municipios_municipality.jpg

Los acuerdos se ubican en torno a la capital cubana y a los municipios conurbados a ella. La Habana Vieja, Marianao y Diez de octubre, concentran el 30% del total. Los municipios de la Provincia de Matanzas: Matanzas, Perico y Pedro Betancourt, a los cuales si se le añaden los de Unión Reyes, Jovellanos, Limonar y Cárdenas, suponen otro 35%. Entre las dos provincias suman más de 65% del total.

Mapa 4 Provincia de la Habana, Cuba

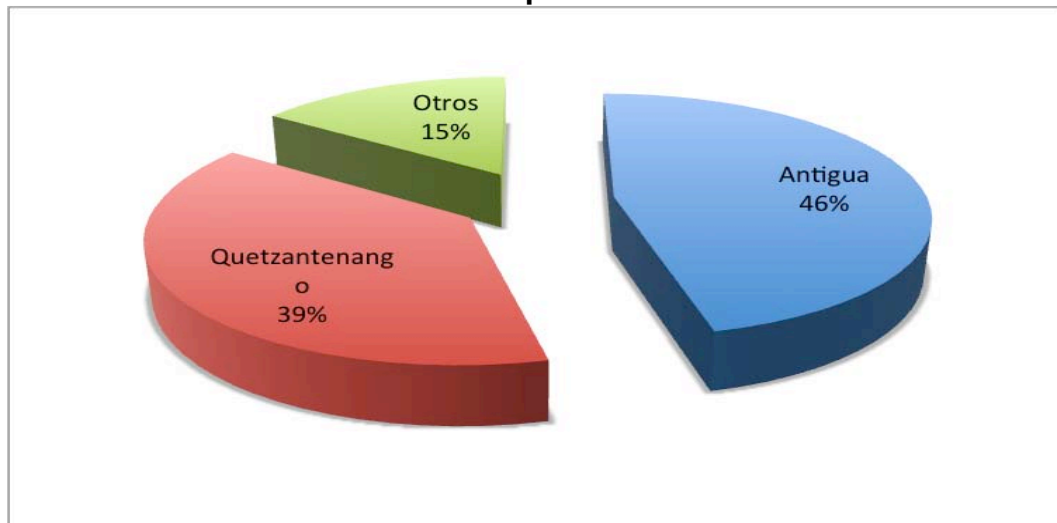


Fuente: http://www.bedincuba.com/cuba_municipios_mapa_map_municipality/ciudad_habana_municipios_municipality.jpg

Guatemala es un país importante en los acuerdos interinstitucionales suscritos, pero en ese caso se concentran fundamentalmente en dos zonas: Antigua y Quetzaltenango. Dos ciudades que tienen una relación intensa con

México, tanto cultural, histórica y arquitectónicamente, como por estar integradas a los circuitos turísticos de la zona maya, y constituir la última de ellas una ruta de paso y de comercio con Chiapas.

Gráfica 17
Ayuntamientos Guatemaltecos con acuerdos interinstitucionales firmados con municipios mexicanos



Fuente: elaboración propia a partir de información del RAI y notas periodísticas.

En el siguiente mapa podemos observar la ubicación de las ciudades de Antigua y de Quetzaltenango, con quienes se firman la mayor parte de los acuerdos interinstitucionales, las cuales se encuentran en la ruta de la migración y traslado de Guatemala a México.⁴²⁹ A ello habría que sumar los vínculos históricos, culturales y sociales, así como el mayor conocimiento de la ciudad de Antigua, hacen que sea con ella con quien se tiene el mayor número de acuerdos de hermanamiento de los municipios mexicanos.⁴³⁰ En este sentido, no es extraño que una parte de los son firmados por municipios chiapanecos (61%) y se centran básicamente en Quetzaltenango, mientras que el resto de los acuerdos son con Antigua y tienen como contraparte, en México, a municipios de otras entidades más alejadas como Jalisco, Nuevo León, Michoacán, Estado de

⁴²⁹ Recuérdese que la distancia entre Quetzaltenango, Guatemala, y Tapachula, Chiapas, es de 130 km, lo que representa entre hora y media a dos horas de tiempo de traslado.

⁴³⁰ Véase en este sentido el Registro de Acuerdos Internacionales de la Secretaría de relaciones exteriores en su apartado de Guatemala.

México, San Luis Potosí, etc., lo que indica que no se debe a la cercanía sino al mayor conocimiento de aquella.

**Mapa 5
Guatemala**



Fuente: <http://www.atlasescolar.com.ar/mapa/guatemala.htm>

Con España, otro país con el que se tiene una cantidad importante de hermanamientos (10% del total), la vinculación tiende a ser muy dispersa debido a que los personajes históricos que en muchos casos dieron origen al nombre de la ciudad o incidieron en su fundación, así como las comunidades migrantes que se han asentado en los municipios mexicanos, que al final de cuentas son los que dan la pauta a la suscripción de los hermanamientos, proceden de sitios muy diversos de la península ibérica, e incluso podemos afirmar que son muy pocas las regiones y provincias de España con las que no hay algún acuerdo de hermanamiento o interinstitucional firmado.

Por lo que respecta a **las temáticas** que encontramos en los acuerdos, estas se concentran en el desarrollo de actividades culturales y en aspectos generales, en un primer momento. Con el tiempo, se transforman para ajustarse a las nuevas realidades y preocupaciones específicas. A partir de los años noventa abordan temas económicos y comerciales y, posteriormente, técnicos, por lo que adquieren mayor fuerza y se requiere normar más estrictamente su elaboración, forma y contenidos mínimos, además de cambiarles de nombre para diferenciarlos hermanamientos Tradicionales.⁴³¹

La incorporación de nuevos temas de interés local en los diversos instrumentos de colaboración, genera que la orientación e interés por los países cambie sustancialmente. Las vinculaciones se diversifican y responden más a las coyunturas internacionales de orden técnico o económico. A partir de los inicios del siglo XXI se dirigen a China, Corea y Japón por la importancia que tienen en la economía y el comercio mundial, además de la prioridad que les otorga el gobierno federal mexicano en su conjunto, lo que hace que se difundan más sus bondades y se promueva una relación de interés con ellos.

China se convierte en un país fundamental para el comercio y la economía internacional. Los gobiernos locales responden, entonces, buscando acercamientos con ese país asiático, como lo demuestran tanto los acuerdos interinstitucionales que se firman, como las visitas que se realizan por parte de los presidentes municipales mexicanos, convirtiéndolo en el quinto país con el que más acuerdos interinstitucionales se firman —133 en total—⁴³² y con el que se llega incluso, en el caso de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, a establecer, coyunturalmente, una oficina de representación u “Oficina de Enlace

⁴³¹ Véase la Ley sobre Celebración de Tratados, DOF 02-01-1992. En la dirección electrónica de la Biblioteca de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁴³² En este sentido se puede consultar la página del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Dirección General de Coordinación Política de la SER. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

Tlalnepantla-China” en Beijing el 10 de diciembre de 2008,⁴³³ con el objetivo de aprovechar la relación de cooperación establecida con las ciudades chinas de Ma’anshan —acuerdo de hermanamiento— y Kaifeng —carta de intención—. ⁴³⁴

Con Corea, aunque pudo haber algunos acuerdos anteriores, los primeros que se registran datan de finales de los años noventa. Su incorporación a la lista de países de interés para los gobiernos locales mexicanos deriva de dos cuestiones fundamentales: 1) la presencia de una comunidad inmigrante numerosa en algunas entidades de México, como es el caso del Distrito Federal, Yucatán, Baja California Norte y el Estado de México,⁴³⁵ y 2) la fuerza económica que adquiere a nivel mundial, dentro de los denominados países de reciente industrialización (NIC’s). Los cuatro hermanamientos municipales que se suscriben entre 1997 y 2007 reflejan esta situación. Los que responden a cuestiones de población migrante son el “Acuerdo de Hermandad entre la ciudad de Mexicali, Baja California, México y la ciudad de Kumi, Kyungsang-bunkdo, Corea”⁴³⁶ del 19 de noviembre de 1998, mientras que en los que obedecen a objetivos económicos está el “Acta Protocolaria para el Establecimiento de Relaciones de Hermanamiento entre la ciudad de Yeosu, estado de Jeollana-do, de la República de Corea y la ciudad de Santiago de Querétaro, Municipio y estado de Querétaro de los Estados Unidos Mexicanos”, del 3 de septiembre de 2002,⁴³⁷ entre otros.

⁴³³ David Iván Trujillo Solís, *Informe sobre el estado de las Relaciones Internacionales de Tlalnepantla de Baz, Estado de México*, agosto de 2009, p. 15.

⁴³⁴ Martínez Justo, Manuel; “Diplomacia local y municipios: el caso de Tlalnepantla de Baz, Estado de México”, ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, “México frente a un mundo turbulento”, Puebla, Puebla, 12 de octubre de 2012. Disponible E en: <http://amei.mx/programa_AMEI2012_2oct.pdf>. Consultado el 15 de agosto de 2015.

⁴³⁵ Ver programa “Los que llegaron. Coreanos (22/02/2012)” Canal ONCE, México. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=AmDTrvddD_8>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁴³⁶ Registro de Acuerdos Interinstitucionales, Dirección General de Coordinación Política de la SRE. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/301?task=view>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁴³⁷ Registro de Acuerdos Interinstitucionales, Dirección General de Coordinación Política de la SRE. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/301?task=view>>. Consultado el 12 de febrero de 2015.

La presencia de Japón en las relaciones de los gobiernos locales se debe tanto a su historia,⁴³⁸ como a su posición económica. Por ello los acuerdos se suscriben también entre finales de los años noventa y principios del siglo XXI: el “Acuerdo de Fortalecimiento del Convenio de Hermandad entre el Estado de México de los Estados Unidos Mexicanos y la Prefectura de Saitama, Japón”, del 5 de junio de 1997; el “Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Toluca, Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Urawa, Japón”, del 2 de octubre de 1999; y el “Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Tokio, Japón”, del 25 de agosto de 2010.⁴³⁹

Los cambios en la orientación y dirección de los acuerdos internacionales de los gobiernos municipales, muestran su evolución y la de los documentos que se suscriben, sean éstos hermanamientos o acuerdos interinstitucionales; aunque hay que subrayar que no hay un criterio diferenciador entre uno y otro, a pesar de lo que indica la Ley sobre Celebración de Tratados y del esfuerzo de la Cancillería y las asociaciones de municipios o los gobiernos estatales por capacitar y normalizar estas cuestiones básicas para las relaciones con el exterior, así como para los funcionarios municipales encargados de estas áreas.

Las vinculaciones internacionales de los municipios no se limitan exclusivamente a la firma de acuerdos de hermanamiento e interinstitucionales, se llevan a cabo a través de una amplia gama de actividades como son: 1) las visitas de los ejecutivos locales y los miembros del ayuntamiento al exterior, 2) la recepción de representantes diplomáticos y comerciales extranjeros, 3) la celebración y participación en actividades culturales de y en otros países, 4) la realización de proyectos de colaboración conjunta, 5) la recepción o realización

⁴³⁸ Un buen resumen de la histórica relación entre México y Japón, puede verse en Juan Manuel Portilla Gómez, *“El establecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y Japón: detonador para el reconocimiento de la igualdad jurídica del país nipón”*, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 1, UNAM, 2001, pp. 461-476.

⁴³⁹ Registro de Acuerdos Interinstitucionales, Dirección General de Coordinación Política de la SRE. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/316?task=view>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

de donaciones de diverso tipo, y 6) todo aquello en lo que participen o intervengan representantes de instituciones o empresas de otras naciones. En estos casos la evolución la notamos fundamentalmente en los temas con que se justifican los viajes, la identificación de proyectos de colaboración conjunta, así como en los mecanismos de acercamiento e interlocución de los gobiernos municipales de los diferentes países.

En cuanto a **las visitas al exterior**, en un inicio, en torno a la década de los años sesenta, setenta e incluso parte de los ochenta, la justificación tiende a ser de carácter político o de solidaridad ciudadana. La mayor parte de las mismas se lleva a cabo entre gobiernos locales con procesos de migración común (municipio emisor de migrantes con su homólogo receptor), o bien por la idea de apoyar a otros más desfavorecidos o con el que se sienten más identificados; por ello lo que se lleva a cabo es la donación de equipos de infraestructura básica para el ayuntamiento —ambulancias, camiones de bomberos, equipo médico, etc.—. Al llegar la década de los noventa y los inicios del siglo XXI, los viajes al exterior se justifican a partir de cuestiones económicas y comerciales, lo que en sí mismo es una contradicción porque ésta es una función que, de manera general, se realiza en el orden federal a través de mecanismos especializados en ello; sin embargo, resulta común que los municipios se unan y participen directamente, o en coordinación con las dependencias federales, en eventos de este tipo a nivel internacional como es el caso de la promoción turística, la promoción comercial de productos locales, así como la atracción de inversión extranjera.

Por lo que respecta a la **recepción de representantes de otros países**, con anterioridad a los años ochenta, las visitas a los municipios las llevaban a cabo exclusivamente los funcionarios diplomáticos de otros países; ello derivaba de la propia concepción de las relaciones internacionales y sus actores, en el cual la representación y promoción se realiza exclusivamente a través de las dependencias gubernamentales y en menor medida de empresarios extranjeros que tienen interés en el país por el mercado que representan para sus

inversiones. En la década de los noventa y en los años posteriores, la actividad internacional desarrollada por las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales, hace que empiecen a aparecer en las visitas y las entrevistas con los ejecutivos locales, los representantes de estos nuevos actores internacionales. No es extraño que este tipo de entidades aparezca dentro de las actividades que llevan a cabo los municipios, como se puede observar en diversos casos como es el de Tlalnepantla, Estado de México, cuyos alcaldes Marco Antonio Rodríguez Hurtado (2006-2009) y Arturo Ugalde Meneses (2009-2012), reciben y publicitan las reuniones sostenidas con empresarios de China y Turquía, respectivamente.⁴⁴⁰

Otros cambios importantes en las actividades internacionales de los gobiernos municipales se encuentran en **la participación en foros internacionales de gobiernos locales**, a nivel individual o colectivo, a través de sus diferentes asociaciones. Esto se explica a partir de la mayor apertura de las instituciones federales en materia internacional, pero también a partir de la reforma al artículo 115 constitucional que en su inciso III especifica que:

“Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

⁴⁴⁰ En este sentido se puede consultar el Segundo Informe de Gobierno de Marco Antonio Rodríguez Hurtado, en la parte correspondiente a lo que denominan como “El pilar de la seguridad económica, apartado de comercio internacional”, pagina 69; o el trabajo de Manuel Martínez Justo, “Diplomacia local y municipios: el caso de Tlalnepantla de Baz, Estado de México”, ponencia presentada en el xxvi Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, “México frente a un mundo turbulento”, Puebla, 12 de octubre de 2012. Disponible en: <http://amei.mx/programa_AMEI2012_2oct.pdf>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

(adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 23 de diciembre 1999)".⁴⁴¹

La posibilidad de asociarse hace factible las participaciones y proyectos conjuntos, así como la perspectiva de que se conformen asociaciones de gobiernos municipales, agrupados de muy diversas formas que van desde la ideología de los ejecutivos en turno, hasta otros aspectos de orden económico, geográfico, social, etc., y a que se lleven a cabo actividades internacionales a través de las mismas, que es otra de las transformaciones sufridas a partir de finales de los años noventa.⁴⁴²

De esta forma encontramos el surgimiento de nuevas líneas de participación multilateral de los gobiernos locales en el ámbito internacional: una en la que se integran foros internacionalizados de gobiernos locales; otra en la que las agrupaciones desarrollan una actividad internacional por sí mismas.⁴⁴³

4.2.2. Estrategias para el establecimiento de la vinculación internacional

Las estrategias para el establecimiento de estas actividades internacionales son múltiples. La mayor parte de las veces se originan a través de contactos personales que, de manera coincidente o por razones históricas, se establecen entre los ejecutivos o miembros del ayuntamiento con el exterior; es el caso de algún viaje o estancia de formación académica o política, pero también por la presencia e influencia que en los gobiernos locales de las comunidades de migrantes, y en otras ocasiones por el conocimiento de los avances o complementariedades que tienen en uno u otro país, etcétera.

⁴⁴¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

⁴⁴² Sobre las vinculaciones internacionales de las asociaciones de municipios puede verse Manuel Martínez Justo, "Las relaciones multilaterales de los gobiernos locales de México", en Martínez Justo, Manuel (Coordinador), *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, UNAM, México, 2011.

⁴⁴³ Aunque no hay muchos estudios académicos especializados en estas líneas de acción exterior en México, pueden encontrarse algunos acercamientos generales en Manuel Martínez Justo, "Las relaciones multilaterales de los gobiernos locales en México", en el libro del mismo autor *Diplomacia Municipal en México. Cinco estudios de caso*, UNAM, México, 2014, pp.166-206.

Generalmente, los contactos se establecen mediante un proceso paulatino de visitas recíprocas, que permiten a los miembros del gobierno conocerse y establecer un acercamiento mayor. No obstante, muchas veces también se establecen de manera proactiva o reactiva frente al interés de alguna de las partes o a los acercamientos de otros países o gobiernos municipales.

No todos los países tienen la misma preocupación ni otorgan el mismo grado de independencia a sus gobiernos locales para el desarrollo de estas actividades, pero algunos sí lo hacen y ello explica su mayor presencia en las relaciones internacionales con los gobiernos locales mexicanos, más allá del interés propio de éstos. Hay muchos ejemplos de ello, sobre todo en los últimos años en que países como China o Francia, han desarrollado una actividad internacional importante en este sentido.

El caso de China es interesante porque, siendo uno de los países que mayor interés económico despierta en los gobiernos estatales y municipales, aprovecha los viajes de sus funcionarios para hacer contactos con varias administraciones homologas que les permiten avanzar en espacios económicos y comerciales. En 2010, por citar un ejemplo de estas estrategias, el Secretario general de la ciudad prefectura de Suzhou, China, Lu Weiyue, visitó la Ciudad de México a inicios de diciembre; se entrevistó con representantes de empresarios, de la delegación Iztacalco y algunos municipios como es el caso de San Martín de las Pirámides, en el Estado de México.⁴⁴⁴

Suzhou es una ciudad prefectura de las más antiguas de China, con una población de 6 millones de habitantes. Ubicada al este de China, en el extremo sur de la provincia de Jiangsu, a orillas del lago Taihu, la ciudad gana fama gracias a su jardinería, pues cuenta con 180 jardines de estilos clásicos, de tal suerte que en 1977 es registrada en la lista del Patrimonio Cultural Mundial de la

⁴⁴⁴ “Chinos buscan hermanamiento con México. En los últimos días ha habido acercamiento de autoridades chinas con gobiernos municipales en el D.F.”, *CNNExpansión*, México 6 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/manufactura/2010/12/06/chinos-buscan-hermanamiento-con-mexico>>. Consultado el 12 de mayo de 2014.

UNESCO. En Sozhou también se realizan representaciones de la llamada Kun Qu opera, que fue declarada Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Es una ciudad turística, por lo tanto, sede de eventos internacionales que tienen relación con el tema como fue el caso del 28º periodo de sesiones del Comité del Patrimonio Mundial, que se celebró ahí en 2004.⁴⁴⁵

Estar ubicada en la provincia de Jiangsu, una de las más prosperas económicamente de China junto con Shanghái, la convierte en una ciudad con gran potencial económico, comercial y turístico, productora agrícola de trigo, sorgo y maíz, pero donde las industrias principales son las de computación,⁴⁴⁶ seda, química y textil. No resulta extraño entonces, que en estos viajes al exterior promuevan su actividad turística, pero también su economía y la búsqueda de inversiones tanto en la atracción como en la de oportunidades en el exterior.

Los objetivos de la visita y los planteamientos son fundamentalmente económicos: agronegocios, el sector automotriz y el aeroespacial, tanto para la compra de materias primas, como para conseguir espacios para invertir.⁴⁴⁷

La visita del funcionario chino, no fue casual, tiene como antecedente un viaje anterior realizado por representantes de la provincia Shaanxi, a la Ciudad

⁴⁴⁵ UNESCO, "Reunión de Expertos sobre Paisajes Culturales en el Caribe: Estrategias de identificación y salvaguardia. DOCUMENTO CONCEPTUAL", Santiago de Cuba, Cuba, noviembre 7-10, 2005, p. 9.

⁴⁴⁶ De acuerdo con la nota periodística de *CNNExpansión*, la ciudad de Suzhou produce el 50% de las computadoras del mundo. "Chinos buscan hermanamiento con México. En los últimos días ha habido acercamiento de autoridades chinas con gobiernos municipales en el D.F.", *CNNExpansión*, México 6 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/manufactura/2010/12/06/chinos-buscan-hermanamiento-con-mexico>. Consultado el 12 de mayo de 2014.

⁴⁴⁷ "Chinos buscan hermanamiento con México. En los últimos días ha habido acercamiento de autoridades chinas con gobiernos municipales en el D.F.", *CNNExpansión*, México 6 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/manufactura/2010/12/06/chinos-buscan-hermanamiento-con-mexico>. Consultado el 12 de mayo de 2014.

de México en la que participa también el Presidente municipal de Silao, Guanajuato, en noviembre de 2009.⁴⁴⁸

Lo interesante es observar cómo estos gobiernos locales, con un desarrollo económico importante, buscan salir al exterior para competir en el mercado internacional con un objetivo de expansión claro, manteniendo una continuidad en las acciones y el aprovechamiento de sus desplazamientos para concretar diversas oportunidades y conseguir mayores beneficios. La parte cultural va ligada a esta estrategia expansiva y de acercamiento internacional, y los hermanamientos son un mecanismo aceptable y conscientemente buscado para operar estas actividades y darles una solidez jurídica. La actividad no es de un municipio de forma aislada, se da de manera continuada, concertada y coordinada, de tal suerte que se aprovecha para una promoción más integral tanto en temas como en el conjunto de gobiernos.

La libertad de acción de los gobiernos locales chinos en materia internacional, así como la coordinación con sus autoridades nacionales para apoyarlos, es, en este sentido, mucho mayor que la que se tiene en México o en otros países de Latinoamérica, lo que les confiere un mayor potencial expansivo, de operación y de negociación.

Francia ha implementado una estrategia similar, aunque a diferencia de aquella nación asiática, los franceses utilizan a sus representantes diplomáticos, como elemento de promoción y búsqueda para los acercamientos entre sus gobiernos locales, en los países en los que se encuentran, aprovechando los foros internacionales o nacionales que se realizan en este sentido,⁴⁴⁹ o bien las oficinas que están en la región.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ *Ibidem*. "Silao atrae interés de inversión china", CNNExpansión. Disponible en: <<http://www.cnnexpansion.com/manufactura/2010/11/28/silao-atrae-interes-de-inversion-china>>. Consultado el 14 de mayo de 2015.

⁴⁴⁹ Un ejemplo importante en este aspecto fue el aprovechamiento del II Foro Nacional de las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales celebrado en la Ciudad de León, Guanajuato, del 11 al 13 de octubre de 2007, organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y donde el país invitado fue Francia. "II Foro nacional sobre los asuntos

En ambos casos, los gobiernos municipales no sólo tienen ocasión de acercarse a las experiencias de esos países, sino que establecen contactos con gobiernos homólogos que van a traducirse en actividades de vinculación con ellos.

Empero, las iniciativas no proceden solamente de gobiernos. En ocasiones son entidades civiles: asociaciones, centros, empresas privadas, o cualquier otro tipo de instancia de la sociedad, quienes inician o desarrollan estas actividades. Un ejemplo, en este sentido, lo constituye la llamada Asociación de Ciudades Hermanas de América (ACHA)⁴⁵¹ que actúa fundamentalmente en el área norte del país; el Centro de Intercambio Económico y Cultural de México (CINTERCOM), que “tiene como objetivo fundamental la vinculación entre ciudades y empresas mexicanas y chinas, así como coadyuvar en acuerdos bilaterales en materia de turismo, recreación, educación, cultura, desarrollo sustentable y comercio”⁴⁵² y, según ellos mismos reportan, organizan eventos que favorecen la vinculación internacional de municipios mexicanos y sus asociaciones con China.⁴⁵³

internacionales de los gobiernos locales”, 11, 12 y 13 de octubre, en la Ciudad de León, Guanajuato”, SRE, México, 2008.

⁴⁵⁰ “Francia busca hermanamientos con Centroamérica, Cuba y México”, *Diario de Yucatán*, Martes, 27 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://yucatan.com.mx/internacional/europa/francia-busca-hermanamientos-con-centroamerica-cuba-y-mexico>>. Consultado el 10 de enero de 2014.

⁴⁵¹ Puede consultarse en este sentido la página oficial de esta asociación <<http://ciudadeshermanasdeamerica.org/>>. Consultada el 14 de mayo de 2015.

⁴⁵² Véase “Cintercom, un puente de plata entre México y China”, *China Hoy* del 14 de diciembre de 2012. Disponible en: http://www.chinatoday.mx/cul/CLACE/content/2011-12/14/content_412172.htm>. Consultada el 14 de mayo de 2015

⁴⁵³ Cintercom, según ellos mismos refieren: “organizó la I Expo México-China en noviembre de 2008 en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. En dicho evento se llevó a cabo la firma de la carta de intención de hermanamiento entre las ciudades de Tlalnepantla de Baz y Ma’anshan (China).

Asimismo, se firmaron acuerdos de colaboración entre el Instituto Tecnológico de Tlalnepantla y la Universidad de Ciencia y Tecnología de Anhui, en Ma’anshan, en materia de idiomas e intercambio de profesores y alumnos. En materia comercial, se firmaron convenios de colaboración entre la Asociación de Industriales del Estado de México y la Cámara de Comercio e Industria de Ma’anshan.

El 16 de octubre de 2008, el embajador de México en China, Jorge Eugenio Guajardo González, recibió a una delegación del Cintercom y ofreció asesoría para que se lleven a cabo clases de

Es interesante observar que en algunos casos se presentan también problemas cuando estas vinculaciones no logran concretarse, como sucedió en el caso de la ciudad de Guadalajara con PERN, Rusia, gestionado por la

chino en las escuelas primarias mexicanas. De este modo, se vinculó al Cintercom con el Instituto Confucio, que otorga becas de capacitación a maestros y estudiantes para aprender el idioma y la cultura china. A raíz del crecimiento y desarrollo económico logrado por China, hoy es fundamental aprender su idioma y cultura, y poder así penetrar en uno de los mercados más importantes del mundo, con más de 1,300 millones de habitantes. [...]

En marzo de 2010, en coordinación con la Asociación de Municipios de México (AMMAC), llevó a cabo el I Foro de Vinculación Internacional, con la participación de más de 600 presidentes municipales de todo México y la presencia de embajadores, inversionistas e invitados especiales. Como resultado de este evento, Juan Páramo, presidente municipal del H. Ayuntamiento de Abasco, Guanajuato, y vicepresidente de la AMMAC, fue invitado a la Expo Universal de Shanghai, donde participó, junto con científicos chinos, en proyectos agroindustriales que se vienen ya realizando en el Estado de Guanajuato.

En el municipio de Tlaxcoapan, Estado de Hidalgo, en julio de 2010, se organizó la I Cumbre de Alcaldes de la Refinería Bicentenario, con la participación de inversionistas, empresarios y presidentes municipales de la región, además de representantes de la Expo México-China.

Producto de este evento, y después de una serie de gestiones, el 2 de septiembre de ese año se firmó la carta del Convenio de Cooperación Turística Bimunicipal entre Tlaxcoapan y Tula, Hidalgo con la Ciudad de Jinan (China), en la cual se dan a conocer experiencias mexicanas en la administración y planeación turística de zonas históricas y de atracción de turistas internacionales, así como en el campo del desarrollo sustentable de la industria petrolera de China.

También en agosto del presente año se vincularon empresarios de la industria automotriz del distrito de Huangyan, ciudad de Taizhou (Zhejiang), con sus pares mexicanos, bajo el objetivo de promover el intercambio comercial y atraer más inversiones al territorio naucalpense. Los empresarios fueron convocados por la Dirección de Desarrollo Económico del Municipio de Naucalpan de Juárez.

En este evento, el gobernante de Huangyan, Chen Fuqing, invitó a la alcaldesa del municipio de Naucalpan, Azucena Olivares Villagómez, a visitar su distrito en noviembre próximo, con la esperanza de que sea el inicio de un posible hermanamiento entre ambos lugares y, con ello, se logren fortalecer los lazos de amistad y de intercambio económico y cultural.

El Cintercom participó, conjuntamente con Jorge Nuño Jiménez, en la organización del III Seminario 'China-México, Socios Estratégicos del Siglo XXI', que contó con la participación de Cheng Siwei, presidente de la Asociación de Amistad Sino-Latinoamericana y Caribeña y ex vicepresidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China; Yin Hengmin, entonces embajador de China en México; Carlos Jiménez Macías, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia-Pacífico del Senado de la República; Jorge Dávila Flores, presidente de Concanaco-Servitur; Mario Ruiz, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, así como diversos presidentes municipales de México, Centro y Sudamérica y empresarios. En el seminario se instalaron mesas de negocio en materia de industria minera, tecnología médica, desarrollo sustentable y construcción.

En 2011, Cintercom y la Expo México-China han vinculado a más de 10 delegaciones de funcionarios y empresarios de China con municipios y empresarios mexicanos, con el objetivo fundamental de que la Expo México-China 2011 tenga un mayor realce". *China Hoy*, "Cintercom, un puente de plata entre México y China", del 14 de diciembre de 2012: <http://www.chinatoday.mx/cul/CLACE/content/2011-12/14/content_412172.htm>. Consultada el 14 de mayo de 2015.

Asociación Sonidos y Tradiciones Siglo XXI A.C. y solicitó fondos federales por un total de 12 millones de pesos y luego no se pudieron comprobar.⁴⁵⁴

No obstante, a pesar de las múltiples estrategias y mecanismos de acercamiento y promoción para la vinculación internacional, sigue siendo limitada, poco coordinada y supervisada, favorecida por los diferentes esquemas existentes que no cuentan con un seguimiento institucional por parte de los tres órdenes de gobierno, y continúan estableciéndose de manera poco planificada, institucionalizada y profesionalizada.

4.3. Las limitaciones: estructura, seguimiento y control

La duración de tres años de las administraciones municipales no es la única limitación para el desarrollo de las políticas públicas locales en materia internacional, sino también sus estructuras, a veces cambiantes o poco consolidadas, así como la improvisación y la falta de institucionalización, seguimiento y continuidad de lo internacional.

Al no estar incluida en los planes de desarrollo, la acción exterior no tiene recursos propios para su instrumentación, lo que se agrava con el hecho de que en muchas ocasiones no cuenta con una estructura específica para llevarla a cabo o coordinarla, ni tampoco se contempla en alguna de las comisiones en los cabildos para su supervisión, como sucede con otras áreas de la administración pública municipal.

4.3.1. Las estructuras de las oficinas de asuntos internacionales municipales

Pocos son los municipios —aproximadamente el 3% del total— que cuentan en su estructura con alguna oficina de relaciones internacionales, a pesar de tener

⁴⁵⁴ “Polémico proyecto cultural de hermanamiento entre ciudades. La Asociación Sonidos y Tradiciones Siglo XXI solicitó fondos federales para realizar un proyecto cultural internacional con aval del ayuntamiento tapatío”. *Milenio Diario*, Jalisco, 27 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.milenio.com/cultura/Polémico-proyecto-cultural-hermanamiento-ciudades_0_197980373.html>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

acuerdos interinstitucionales y de hermanamiento suscritos; haber una recomendación de la propia Cancillería para el fortalecimiento institucional a través del que “el gobierno local designe o genere una oficina que sea responsable de dar continuidad a sus relaciones internacionales, así como de instrumentar las estrategias de vinculación al exterior del municipio o estado”⁴⁵⁵ y la existencia de un programa de asesoría para la creación de Oficinas de Relaciones Internacionales que imparten, para el caso de los municipios, las Coordinaciones estatales y la SRE.

Por lo general, lo que nos encontramos son estructuras administrativas inexistentes o poco consolidadas que, en el mejor de los casos, tienden a ir evolucionando muy lentamente hasta convertirse en unidades independientes de las otras instancias municipales, dependientes directamente de la presidencia municipal y con una participación ciudadana que garantiza la continuidad trans-trienal.

El caso de la Unidad de Asuntos Internacionales de Querétaro es típico de lo que sucede en la mayor parte de las experiencias por las que pasan las estructuras de estas oficinas en los municipios de México para entender su evolución.

En la ciudad de Querétaro, la oficina surge en el trienio 1997-2000 durante la administración de Francisco Garrido Patrón, integrada a la secretaría particular de la presidencia, con el objetivo central de dar seguimiento a los acuerdos de hermanamiento suscritos por el municipio. No se trata, por lo tanto, de una instancia distinta, sino de una función de la secretaría particular y con un objetivo muy limitado. En el 2003, al final de la administración de Rolando García Ortiz, se crea un área encargada de asuntos internacionales, en una coyuntura específica “derivada de la competencia suscitada para ser sede de la Expo

⁴⁵⁵ Dirección General de Coordinación Política, “Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada: La Diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano”, SRE, México, 2009, p. 166.

Universal 2010”.⁴⁵⁶ En las siguientes administraciones municipales de Armando Rivera Castillejos (2003-2006) y de Manuel González Valle (2006-2009) se va consolidando como Unidad de Asuntos Internacionales del municipio de Querétaro, hoy denominada Unidad de asuntos Internacionales y Atención al Migrante.⁴⁵⁷ La Unidad tiene una estructura muy consolidada⁴⁵⁸ que incluye un órgano de participación de la ciudadanía —Comisión Ciudadana de Acuerdos Interinstitucionales (CCAI)—, cuya función es “auxiliar del Ayuntamiento y de la Presidencia Municipal en la coordinación, vigilancia, seguimiento y colaboración, para el cumplimiento de los Acuerdos Interinstitucionales que celebre el Municipio de Querétaro con ciudades, órganos u organismos públicos o privados a nivel internacional”.⁴⁵⁹ Es interesante observar, en este sentido, que dicha Unidad, como sucede en la mayor parte de las administraciones, no aparece en el organigrama oficial del municipio ⁴⁶⁰

Una variable de la evolución de estas oficinas la encontramos en aquellos casos en que no alcanzan el rango de unidad independiente de las áreas técnicas y operativas, pero llegan a un nivel de dirección y se inscriben en áreas operativas que tiene vinculación de una u otra forma con el ámbito internacional, como es el caso del ayuntamiento de Zapopan.

⁴⁵⁶ Erika Sanabria Pimienta, “Municipio de Querétaro y sus asuntos internacionales”, *Revista Portal municipal*, Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal, Estado de Querétaro, octubre 2007, o en *Documentos y publicaciones* de la Dirección de Gobiernos Locales, Dirección General de Coordinación Política de la SRE. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/revcedemqro6.pdf. Consultado el 14 de mayo de 2014.

⁴⁵⁷ Unidad de Asuntos Internacionales y Atención al Migrante del municipio de Queretaro <http://www2.municipiodequeretaro.gob.mx/uaiam/ccaiquees.html>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁴⁵⁸ Véase la página electrónica de la Unidad de Asuntos Internacionales y Atención al Migrante del municipio de Querétaro, en: <http://www2.municipiodequeretaro.gob.mx/uaiam/>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁴⁵⁹ “¿Qué es la CCAI?”. Disponible en: <http://www2.municipiodequeretaro.gob.mx/uaiam/>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁴⁶⁰ Organigrama del municipio de Queretaro disponible en http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/transparencia/detalledependencia_alt.aspx?q=YhT5iDRJbDB2iSqagpPHBwJO3q/s8htPWTh92+NDbIGgiT9I942gN/V6d/CLmD35pU8ztVfC9orl2M+mNFNinX/xbdPn8WNe9ppt09UHeMk= . Consultado el 29 de agosto de 2015.

En Zapopan, Jalisco, hay una Dirección de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas, dependiente del Centro de Promoción Económica y Turismo del municipio.⁴⁶¹ Aunque el municipio tiene otras direcciones que complementan estas funciones: la Dirección de Promoción de la Inversión y Comercio Exterior, dependiente del mismo Centro y el Departamento de Enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento.⁴⁶²

A veces lo que nos encontramos son organizaciones administrativas de menor nivel: jefaturas de departamento, etc., que se ocupan de las vinculaciones más específicas con el exterior. Un ejemplo de esto podemos encontrarlo en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, en donde los asuntos internacionales quedan difuminados en varias oficinas y funciones de la Dirección General de Desarrollo Económico, de tal suerte que podemos observar la existencia de una jefatura de departamento de Relaciones Internacionales y una de Comercio exterior. El nivel es mucho menor que en los casos anteriores y la actividad se divide entre estas dos áreas.⁴⁶³ Al dejarse en un nivel inferior tienden rápidamente a desaparecer o modificarse de una administración a otra, como sucede en el municipio precitado de Atizapán de Zaragoza.

En algunas entidades federativas el peso de la migración y de los asuntos internacionales es tan importante, que desde el mismo congreso estatal se propone y considera necesaria la conformación de oficinas a nivel municipal para atención a estos grupos de población. Es el caso de Zacatecas, cuyo poder legislativo, mediante decreto del 24 de septiembre del 2009, determina la creación de una Dirección Municipal de Atención a los Migrantes, adicionando

⁴⁶¹ Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas del municipios de Zapopan <<http://www.zapopan.gob.mx/soy-turista/relaciones-internacionales/>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁴⁶² Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas del municipios de Zapopan <<http://www.zapopan.gob.mx/gobierno/organigrama/>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁴⁶³ H. Ayuntamiento constitucional de Atizapán de Zaragoza, *Manual de organización y procedimientos de la Dirección de desarrollo económico*, México, 2007, p.15.

esto en la Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas,⁴⁶⁴ e incluso se complementa recomendando que “incursionen en el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Descentralizada para apoyar las acciones encaminadas a atender la migración”.⁴⁶⁵

Por lo tanto, el surgimiento de las estructuras municipales de asuntos internacionales, tiene orígenes diversos y esto se refleja tanto en su nivel administrativo, como en su duración, permanencia y consolidación.

4.3.2. La presupuestación, planeación, el seguimiento y las críticas a la acción exterior municipal

Una limitación importante para la realización de la actividad exterior de los municipios mexicanos, la constituye el hecho de su falta de planeación. Generalmente lo que nos encontramos es una serie de acciones dispersas, sin continuidad entre sí que llevan de forma reactiva, más que proactiva. La coyuntura, así como la improvisación, parecen ser un buen motivo suficiente para el inicio de las vinculaciones internacionales, de tal suerte que las acciones que se llevan a cabo son esporádicas y de poca continuidad, lo cual deriva de esa falta de previsión para su realización desde el punto de vista financiero y técnico.

Al no estar contempladas en los planes de desarrollo, se carece de los recursos necesarios para su instrumentación y operación, lo que los coloca muchas veces en una actividad que depende de la buena voluntad o la incondicionalidad del cabildo, así como de su presentación como un hecho consumado o inminente para que no se pueda discutir en ese órgano de decisión del ayuntamiento. Al respecto podrían encontrarse muchos ejemplos,

⁴⁶⁴ “TÍTULO CUARTO De la Administración Municipal, CAPÍTULO PRIMERO De las Dependencias Municipales”, Artículo 90 de la Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas. Disponible en: <<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/33/1394/91.htm?s>>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

⁴⁶⁵ *Acuerdo núm. 60* de la sexagésima legislatura de Zacatecas del 21 de marzo de 2012. Disponible en: <<http://www.congresoza.gov.mx/coz/images/uploads/20130703142851.pdf>>. Consultado el 16 de agosto de 2015

como sucede en el caso de Tlalnepantla, donde en varias ocasiones la información sobre los viajes del presidente municipal y la aprobación del cabildo de los mismos, se realizaba hasta un día antes de que se llevara a cabo; en otros casos se incluía a los síndicos y regidores para lograr las aprobaciones correspondientes, y en otros, incluso la discusión y aprobación del gasto derivado de ellos, se realizaba con posterioridad al evento.⁴⁶⁶ Todo ello nos indica la poca planeación con que se efectuaban estas actividades.

En la actualidad empezamos a encontrar algunas **previsiones presupuestarias** en los Programas Operativos Anuales (POA); San Luis Potosí es un ejemplo de ello. En el POA de marzo de 2013 el municipio de San Luis Potosí se observa una previsión de recursos del Ramo 33 en el “Programa de Atención a Migrantes” con la finalidad de “Crear acciones que proporcionen atención, asesoría y gestión a la población migrante y a sus familias, prestando las herramientas necesarias para un mejor desarrollo social, buscando fortalecer las políticas públicas que detonen en la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familias” por un monto total de doscientos veintisiete mil pesos (\$227,000.00),⁴⁶⁷ y en el POA de 2012 se reporta un presupuesto de quinientos mil pesos (\$500,000.00) del mismo ramo, para el “Programa Desarrollo Cultural” con el objeto de “fortalecer y posicionar de manera local y nacional al Festival de Letras”, haciendo hincapié en que “en la edición del 2010 se dedicó principalmente a autores locales, en 2011 se contó con una importante presencia nacional, sin embargo, para 2012 se ha comenzado a trabajar con las agendas de escritores y artistas internacionales para lograr un gran impacto. Escritores de la talla de Ricardo Piglia (Argentina), Bret Easton Ellis (EUA), Michel Huellebeq (Francia), Antonio Skarmeta (Chile),

⁴⁶⁶ Véase en este sentido, Manuel Martínez Justo, “Diplomacia local y municipios: el caso de Tlalnepantla de Baz, Estado de México”, ponencia presentada en el xxvi Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, “México frente a un mundo turbulento”, Puebla, 12 de octubre de 2012. Disponible en: <http://amei.mx/programa_AMEI2012_2oct.pdf>.

⁴⁶⁷ *Programa Operativo Anual del municipio de San Luis Potosí (2012-1015)*, marzo de 2013. Esta cifra contrasta con la reportada en el año anterior, ya que en el pre-cierre del 31 de diciembre de 2011, se indica que el gasto llevado a cabo en el Programa de Apoyo al Migrante, fue sólo de dos mil quinientos pesos (\$2,500.00).

Fernando Vallejo (Colombia), Boris Izaguirre (Venezuela), Javier Marías (España), y el cantautor Fito Páez (Argentina)”, dentro de la novena edición del Festival de letras 2012.⁴⁶⁸ Sin embargo, estas previsiones presupuestarias que encontramos en algunos de los municipios mexicanos, son escasas y muy centradas en temas de migración o de cultura, pero no más allá, y es de destacar que en la mayor parte de las ocasiones se relacionan con actividades recreativas y no de asuntos internacionales.

En consecuencia, la **planeación** se encuentra en muy pocos casos y siempre en municipios urbanos, que generalmente son ciudades capitales — Guadalajara, Guanajuato, Querétaro, Puebla, Toluca, etc.— o municipios conurbados —Tlalnepantla, Zapopan, entre otros.—, con una profesionalización importante. Puebla, es un ejemplo de planeación en este sentido. Las líneas estratégicas de su Plan Municipal de Desarrollo tienen el enfoque internacional, en la promoción y aprovechamiento de las potencialidades de la vinculación con los actores de la cooperación internacional (ciudades y organismos internacionales). “En el Plan Municipal establecen la creación de una Agencia de Relaciones Internacionales y Cooperación Descentralizada, en coordinación con el Instituto Municipal de Planeación, lo que permite darle un enfoque estratégico a la temática”.⁴⁶⁹

No obstante lo anterior, se ha detectado que las actividades internacionales municipales, debido a que en muchos casos se dan de forma coyuntural y reactiva, tienden a ser cada vez más controladas mediante su aprobación en las reuniones de cabildo, más que en procesos de planeación a largo plazo. Si bien esto constituye un avance en cuanto a su seguimiento y

⁴⁶⁸ “Programa Operativo Anual del municipio de San Luis Potosí (2009-2012)”, Enero-marzo de 2012. La cantidad total del presupuesto de la novena edición del Festival de las letras 2012 fue de cuatro millones treinta y cinco mil sesenta y cinco pesos (\$4,035,065.00), de acuerdo con el informe del pre-cierre del ejercicio 2012 del 31 de diciembre de ese año.

⁴⁶⁹ Oficinas municipales de asuntos internacionales, SRE, México, 2012. Disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/760>>. Consultado el 3 de agosto de 2014.

control, le confiere una debilidad en su continuidad en administraciones posteriores.

Las noticias de estas actividades en los cabildos, son cada vez más frecuentes, como se podemos observar en diferentes actas de cabildo como es el caso de Tlalnepantla de Baz,⁴⁷⁰ o en Querétaro, donde se pueden encontrar varias actas en las que se remite a estos acuerdos,

“Acuerdo que autoriza celebrar el hermanamiento del Municipio de Querétaro con las Ciudades de Alcalá de Henares, Almagro y Murcia, España; y Santiago de los Caballeros, República Dominicana.

GOBIERNO MUNICIPAL

El ciudadano Licenciado Rafael Fernández de Cevallos y Castañeda, Secretario del Ayuntamiento, en uso de la facultad que le confieren los artículos 47 fracción IV de la Ley Orgánica Municipal del estado de Querétaro y 20 fracción IX del Reglamento Interior de Ayuntamiento de Querétaro,

C E R T I F I C A

Que en Sesión Ordinaria de Cabildo de fecha 28 de febrero de 2012 dos mil doce, el Ayuntamiento de Querétaro aprobó el Acuerdo por el Cual se Autoriza Celebrar el Hermanamiento del Municipio de Querétaro con las Ciudades de Alcalá de Henares, Almagro y Murcia, España; y Santiago de los Caballeros, República Dominicana”.⁴⁷¹

Así como en las noticias que aparecen en diferentes medios de comunicación como es el caso del periódico *El Pulso de Mérida*, en donde se pueden encontrar algunas notas en las que se informa sobre este tipo de acuerdos:

“Acuerdo de ‘hermanamiento’ entre Mérida y Nueva Orleans
En sesión extraordinaria realizada el lunes 7 de diciembre (de 2009) y presidida por el alcalde César Bojórquez Zapata, el Cabildo Meridano aprobó por unanimidad suscribir con Nueva Orleans un Acuerdo de Hermanamiento para formalizar la relación entre la capital meridana y la del vecino país a fin de promover que se intensifiquen los esfuerzos comunes, el intercambio de experiencias y la ejecución de actividades

⁴⁷⁰ Martínez Justo, Manuel *Diplomacia municipal. Cinco estudios de caso*, FES Acatlán, UNAM, 2014.

⁴⁷¹ El texto completo del acuerdo del Cabildo de Querétaro del 23 de marzo del 2012, puede consultarse en: <<http://queretaro.vlex.com.mx/vid/hermanamiento-caballeros-dominicana-362400062>>. Consultado el 3 de junio de 2014.

comunes”.⁴⁷²

O en San Luis Potosí, en donde nos encontramos no sólo con referencias directas sino indirectas a acuerdos, y otras actividades internacionales realizadas por su municipio, como podemos observar en la siguiente nota en la que se hace referencia a los hermanamientos con Pharr, Texas, Estados Unidos, y Manizales, Colombia:

“Aprueba cabildo plan de trabajo entre SLP
y PHARR, TEXAS

Para dar mayor apoyo e incentivar la economía de los productores de Puro Potosino aprobaron en sesión de Cabildo, el plan de trabajo anual de San Luis Potosí y Pharr, Texas con la finalidad de que los empresarios cuenten con una bodega en aquella ciudad para facilitar la comercialización y exportación de sus productos en el extranjero.

De igual forma, se aprobó el acuerdo que regirá los términos del hermanamiento con la ciudad de Manizales, Colombia; situaciones que permitirán la presencia de la capital potosina en el extranjero y por lo tanto, fortalecerá la economía y los lazos con otras ciudades en el mundo.

En el caso de Manizales, Colombia, se trata de un hermanamiento que ya estaba autorizado previamente por el Cabildo, pero una vez que se cuenta con el permiso de la cancillería es menester que se apruebe el texto que debe regir los términos del hermanamiento.

Con estas acciones, el Ayuntamiento de la Capital ha propiciado el fortalecimiento y crecimiento económico del municipio y sus productores facilitándoles los trámites y encaminándolos a detonar sus proyectos, de ahí la importancia en que se continúen las gestiones para tal efecto”.⁴⁷³

Una cuestión más compleja es el **seguimiento** de las actividades internacionales que se plantean en el entorno municipal. La discontinuidad, como se ha mencionado, se debe en parte a la propia duración y los cambios en las administraciones municipales, que hace que cada tres años se reemplace a los funcionarios locales, independientemente de que sean del mismo partido.

⁴⁷² “Acuerdo de ‘hermanamiento’ entre Mérida y Nueva Orleáns”, *El pulso*. Disponible en: <<http://a7.com.mx/pulso/merida/2188-acuerdo-de-qhermanamientoq-entre-merida-y-nueva-orleans.html>>. Consultado el 3 de junio de 2014.

⁴⁷³ “Aprueba cabildo plan de trabajo entre SLP y PHARR, TEXAS”, *El Código de San Luis*, 14 de marzo de 2012. Disponible en: <<http://www.codigosanluis.com/porta1/node/4581>>. Consultado el 3 de junio de 2014.

Ello hace que se deje en un plano secundario lo realizado en la administración anterior.

Es frecuente el hecho de que los nuevos funcionarios desconozcan las actividades internacionales de sus antecesores que, en principio, no resultan prioritarias y se consideran como una cuestión de frivolidad por parte de la oposición o la nueva administración; en este sentido, se entiende que frente a una gestión muy activa en el entorno internacional, siga otra con poca intensidad en su acción exterior. A lo anterior, se une el hecho de que no se realiza un registro adecuado, ni un seguimiento de estas actividades por medio de los archivos o de alguna comisión edilicia o ciudadana; tampoco hay una explicación y exposición clara de la utilidad que ello tiene para el desarrollo local a corto, mediano o largo plazos. Esto último repercute también y es a su vez causa de las críticas a que se someten tanto las actividades como los funcionarios que las realizan, por parte de la población y los medios de comunicación, en general, lo cual repercute en una resistencia de las administraciones posteriores a retomar estos temas.

Las **críticas** a las actividades internacionales son frecuentes. En gran parte se considera que éstas corresponden a lo que algunos denominan “turismo político”, alegando que no se concretan eventos específicos y que, por lo tanto son actividades de turismo recreativo y frívolo de los presidentes municipales y el cabildo. En otros casos, como se puede leer en algunos medios, como el periódico electrónico *noticiaspv.com* de Puerto Vallarta, Jalisco, por citar uno de los medios, considera un gasto innecesario, que debería, incluso, ser cubierto con los recursos propios de los funcionarios y no con cargo al presupuesto municipal.⁴⁷⁴

“Nueve Hermanamientos; Que Cada Quien Pague Sus Viáticos
No cumplen 6 meses y ya quieren viajar [...]”
En la reunión de los integrantes de la comisión de
turismo, a varios regidores les brillaron los ojos al tener la

474 “Nueve Hermanamientos; Que Cada Quien Pague Sus Viáticos” del 1 de febrero de 2013, disponible en: <<http://www.noticiaspv.com/nueve-hermanamientos-cada-quien-pague-sus-viaticos/> . Consultado el 19 de junio de 2014.

posibilidad de viajar a distintas partes del mundo para establecer hermanamientos y de paso, la posibilidad de turistar.

Sin embargo, al final se impuso la cordura, y se propuso en la minuta que si estos viajes se realizan dentro del trienio de Ramón Guerrero, cada aspirante deberá pagar su propio costo y no a cargo del erario como el pasado.

En esta reunión que convocó la comisión de turismo, se habló del sonado caso del hermanamiento que tuvo Puerto Vallarta hace más de una década con la ciudad de Siofok en Hungría, viaje al que recorrieron esa parte del mundo regidoras y que a la fecha que se sepa no tuvo ningún favor positivo de promoción, aunque si generó un cargo al erario de las finanzas municipales.

Fue el regidor del partido verde ecologista mexicano, Agustín Álvarez Valdivia, quien llevó a la mesa de la propuesta las nueve ciudades con la que Puerto Vallarta pudiera tener un hermanamiento.

Se dejó en claro que a lo mejor estos viajes ni siquiera se cristalicen en estos tres años de gobierno, pero si dejar sentadas las bases.

Regidores antes citados insistieron, que si estas visitas se logran en esta administración se tomen cartas en el asunto que no sean viajes a costa de las arcas municipales.

Si quieren ir, que cada quien pague de su bolsa, quedó asentado”.⁴⁷⁵

⁴⁷⁵ La noticia completa se reproduce a continuación porque no tiene desperdicio en mostrar el descontento generalizado por este tipo de viajes en “Nueve Hermanamientos; Que Cada Quien Pague Sus Viáticos”.

“No cumplen 6 meses y ya quieren viajar [...]

Puerto Vallarta tiene en puerta 9 hermanamientos la mayoría al extranjero, Japón y Grecia, por citar ejemplos.

En la reunión de los integrantes de la comisión de turismo, a varios regidores les brillaron los ojos al tener la posibilidad de viajar a distintas partes del mundo para establecer hermanamientos y de paso, la posibilidad de turistar.

Sin embargo, al final se impuso la cordura, y se propuso en la minuta que si estos viajes se realizan dentro del trienio de Ramón Guerrero, cada aspirante deberá pagar su propio costo y no a cargo del erario como el pasado.

En esta reunión que convocó la comisión de turismo, se habló del sonado caso del hermanamiento que tuvo Puerto Vallarta hace más de una década con la ciudad de Siofok en Hungría, viaje al que recorrieron esa parte del mundo regidoras y que a la fecha que se sepa no tuvo ningún favor positivo de promoción, aunque si generó un cargo al erario de las finanzas municipales.

Fue el regidor del partido verde ecologista mexicano, Agustín Álvarez Valdivia, quien llevó a la mesa de la propuesta las nueve ciudades con la que Puerto Vallarta pudiera tener un hermanamiento.

En el acuerdo 0088, leyó Valdivia, se tomó el acuerdo para llevarlo a la sesión del consejo de turismo, se aprobó por mayoría simple este año, por 17 votos a favor cero abstenciones, que se turne la propuesta de que Puerto Vallarta sostenga el hermanamiento con:

1. Huai Ji en China
2. Taba, Japón
3. Patras, Grecia
4. Konto, Montenegro
5. San Juan, Filipinas
6. Denglind, Irlanda

Las críticas reflejan el malestar de la población por los gastos que se realizan, sin que para ella se observen beneficios inmediatos —como se indica en la noticia anterior— pero también la falta de comunicación, por parte de los municipios, sobre la importancia y los tiempos que requiere la acción exterior para que dé frutos; por lo que aquélla termina considerando este tipo de actividades como un gasto y nunca una inversión para el futuro.

Si a lo anterior se suma el hecho de que en pocos municipios la actividad internacional se institucionaliza y descentraliza de la oficina del presidente municipal, y no hay una comisión edilicia o ciudadana que le dé seguimiento y justifique su utilidad para el desarrollo de su futuro trans-trienal, esto termina determinando que su continuidad quede ligada a la suerte del alcalde anterior, así como al convencimiento, la formación, la disponibilidad de tiempo, el interés y los compromisos establecidos del alcalde en turno, o del propio éxito o la vistosidad de los eventos internacionales.⁴⁷⁶

-
7. Yarta, Ucrania
 8. Mc Allen, Texas, USA

Ciudades en las que se propone tener una actividad interactiva en materia de turismo y de negocios.

Este convenio, propone que Puerto Vallarta sea la sede del primer taller de seminario de negocios, a celebrarse en septiembre de este año con la presencia de representantes de los gobiernos y empresarios de esas ciudades se dijo en reunión.

Así como un plan de negocios que otorgarán representantes de la ciudad de Santa Bárbara con quien Puerto Vallarta mantiene una estrecha relación de hace años.

Esto para reactivar la actividad en el centro de la ciudad, un proyecto que ya se venía dando desde hace varias semanas.

Ante este contexto salieron los primeros comentarios de regidores, de que como en el gobierno de Ramón Guerrero no hay recursos se piense en viajar para hermanamientos con otras ciudades a costa del erario municipal.

Fueron los puntos de vista que por separado en la misma reunión, tuvieron la regidora Susana Carreño de Movimiento Ciudadano con Humberto Muñoz Vargas del partido acción nacional.

Suena interesante, pero debemos dejar sentado en la minuta, que si estos viajes se concretan cada quien pague sus viáticos.

Se dejó en claro que a lo mejor estos viajes ni siquiera se cristalicen en estos tres años de gobierno, pero si dejar sentadas las bases.

Regidores antes citados insistieron, que si estas visitas se logran en esta administración se tomen cartas en el asunto que no sean viajes a costa de las arcas municipales.

Si quieren ir, que cada quien pague de su bolsa, quedó asentado”.

⁴⁷⁶ No se puede olvidar que la capacidad de atención a los asuntos internacionales por parte de los presidentes municipales es muy limitada en tiempo, capacidades y prioridades, así como en su intención de descentralizarlas, ya que se concentra en ellos la realización y su presencia en

En general, la **organización administrativa** que encontramos en los municipios, es la existencia de una oficina de asuntos internacionales integrada a la oficina de presidente municipal, ya sea en la secretaría particular, en la asesoría, o bien como una unidad directamente dependiente del ejecutivo local. Este hecho implica que se le dé mayor fuerza a las decisiones, garantiza el cumplimiento de los compromisos establecidos y la acción conjunta de todas las instancias involucradas, al tiempo que la libera de las luchas y ambiciones entre pares. En otros casos, se delega la función en otra instancia de la administración municipal como es el caso de una Secretaría, Instituto, Dirección General, etc., relacionado con asuntos económicos —Desarrollo económico—, culturales, o migratorios.

Sin embargo, menos del 30% de los casos cuentan con un reglamento operativo o un consejo consultivo tanto edilicio como ciudadano, que les dé sustentabilidad y posibilidades de continuidad tanto a nivel político como trans-trienal y genere una asimilación de los compromisos establecidos a mediano y largo plazos entre los distintos partidos políticos y las diferentes administraciones. En consecuencia, no hay visiones de largo aliento en las políticas municipales, por lo que la actividad internacional termina siendo reactiva y padeciendo un “cortoplacismo” evidente.

Cuando el cabildo asume las decisiones y compromisos derivados de la acción exterior, más allá de la simple aprobación de los viajes y acuerdos internacionales, involucrándose en todo ello, se fortalecen estas acciones y se les da una mayor continuidad, liberándolas de cualquier cuestionamiento posterior; sin embargo, cuando esto sucede no hay garantía de una continuidad posterior a la administración y al cabildo en curso, debido a que la mayor parte de estas posiciones no se renuevan en su totalidad, ni en una mayoría, con lo cual a su término se pierde la secuencia y el sentido de las mismas o se abandonan.

las mismas y resultan escasas aquellas en las que no se contemple la participación del alcalde o el cabildo, lo que dificulta y reduce sus posibilidades de continuidad, reiteración o incremento.

Una situación diferente se da en los casos en los que es una instancia ciudadana quien se involucra y da seguimiento a la acción exterior municipal. Las ventajas de la ciudadanización de la actividad internacional son múltiples. Por una parte, se despolitiza y se le da mayor continuidad a los planteamientos y proyectos; por otra, se legitima frente a la ciudadanía y se le dota de apoyo y compromiso en mayor medida, alejándola de las críticas de este sector de la población; creando, además un involucramiento, cercanía y comprensión sobre las bondades de estos eventos. No obstante, y aunque hay una tendencia cada vez mayor en los municipios mexicanos a integrar a la población en estas actividades,⁴⁷⁷ el hecho es que en ocasiones o bien de una administración a otra, se da menos importancia a estas instancias no gubernamentales, o se hace una integración sesgada de las mismas, por parte de la administración en turno, ello genera desconfianza y falta de credibilidad.

4.4. Los temas de las actividades internacionales municipales, importancia y limitaciones

Aunque para la actividad internacional local en México se encuentran tantas razones como municipios debido a que en cada caso se mezclan cuestiones distintas y particulares, en la práctica se puede decir que éstas se concentran en aspectos más específicos y generales, que muchas veces coinciden con las propias motivaciones para llevarlas a cabo, como se explicó al inicio de este capítulo.

Esther Ponce Adame afirma que en México la cooperación internacional descentralizada —como ella denomina a esta actividad— “ha sido fundamental al facilitar el desarrollo de capacidades locales, a través del intercambio de experiencias, el acceso a tecnología, la formación de recursos humanos, el

⁴⁷⁷ En más de una decena de municipios se han encontrado instancias ciudadanas de participación en las actividades internacionales de los ayuntamientos, como es el caso de Aguascalientes, Aguascalientes: Guadalajara y Zapopan, Jalisco; San Luis Potosí, San Luis Potosí; San Cristóbal de las Casas, Chiapas; entre otras. Véase en este sentido: <<http://www.lja.mx/2013/05/aprueba-cabildo-hermanamiento-de-aguascalientes-con-ciudades-de-mexico-europa-y-latinoamerica/>>, 7 de mayo de 2014. *La Jornada de Aguascalientes*, o las páginas electrónicas de la Dirección de Asuntos Internacionales de Guadalajara y Zapopan.

diseño e implementación de políticas públicas locales y en la valoración del ejercicio pleno de la autonomía local en su gestión hacia el exterior”;⁴⁷⁸ subraya así lo que podemos considerar como una parte importante de las razones que mueven a los municipios en su vinculación con el exterior. En este contexto, la capacitación, transferencia de tecnologías, así como el desarrollo de políticas autónomas se convierten en la razón de ser de la acción exterior municipal.

Si se revisan los acuerdos interinstitucionales suscritos y las áreas hacia las cuales se dirige la vinculación con el exterior, así como el resto de las actividades realizadas en este sentido por los ayuntamientos, se puede identificar que éstas se orientan fundamentalmente a los siguientes rubros: promoción económica, turismo —que estaría relacionado de alguna forma con lo anterior—, el desarrollo de la cultura, la capacitación y la formación de recursos humanos, la atención a situaciones puntuales que se encuentran en la preocupación del gobierno o la ciudadanía, así como el desarrollo de una solidaridad “de facto” hacia pueblos en situaciones similares o desprotegidos, en un sentido amplio; y a esto habría que sumar la búsqueda de un posicionamiento en el entorno internacional a nivel personal, de los ejecutivos locales, o como espacio de desarrollo económico, político y administrativo, frente a la competencia de otros órdenes de gobierno o territorios homólogos, o para enfrentar la yuxtaposición política y la desigualdad imperante, sea ésta real o simplemente sentida.

4.4.1. La promoción económica

El desarrollo de la actividad económica, fundamentalmente la atracción de inversiones y la promoción comercial, es lo que la ciudadanía observa como lo más necesario, útil y atractivo de la acción exterior, entendiendo que ello genera beneficios económicos inmediatos, a través del empleo y la derrama económica

⁴⁷⁸ Esther Ponce Adame, “Un acercamiento al significado de la cooperación descentralizada desde México”, en *Relaciones internacionales de Jalisco. La estrategia de la Dirección de Asuntos Internacionales del despacho del C. Gobernador. Memorias 2007-2013*, gobierno de Jalisco, México, 2013, p. 38.

que implican para la zona. Por ello, en esto se concentra y justifica la mayor parte de las vinculaciones con el exterior que llevan a cabo los municipios.⁴⁷⁹

De los 275 acuerdos interinstitucionales suscritos por los municipios en un 75% de los mismos está presente el interés por la atracción de inversiones y la promoción del comercio exterior de los productos locales. Lo mismo sucede con los viajes registrados por los ejecutivos locales, en donde en su inmensa mayoría se destacan como uno de los objetivos fundamentales de sus discursos, entrevistas e informes, los dos temas mencionados.

Sin embargo, la promoción del comercio exterior de los productos locales, tiende a ser de artesanías, textiles, bebidas u otros productos, por lo general con poco valor añadido y con escasas o nulas posibilidades de exportación debido a la falta de la infraestructura necesaria para hacerlo; la imposibilidad de cargas consolidadas que hagan factible y viable su comercialización, así como la falta de una continuidad en la promoción; por lo que, en gran parte, estos esfuerzos tienden a diluirse muy rápido, a menos que el producto se esté comercializando previamente con éxito.

Con la promoción de las inversiones sucede algo similar. Aunque en la mayor parte de los casos está presente, en la realidad en pocos casos llega a concretarse, ello por la falta de un proyecto hacia donde orientar el desarrollo local de estrategias para su instrumentación y dé la continuidad necesaria, pues tienden a cambiar las prioridades de una administración a otra.

La atracción de las inversiones tiene el problema adicional de la limitación territorial y la carencia de estudios de prospectiva sobre la vocación y el desarrollo económico municipal. En algunos casos, aunque se cuente con una

⁴⁷⁹ Un trabajo interesante en torno a la preocupación de la atracción de la inversión extranjera puede verse en Marcela López-Vallejo Olvera, y Rocio del Carmen Osornio Velázquez, *Diplomacia local en Puebla y Tlaxcala: migración e inversión extranjera directa*, y en Cecilia Costero G., "La actividad exterior de las entidades del centro de México vista a través de los intereses canadienses en el sector minero", en Martínez Justo, Manuel, *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, UNAM, México, 2011, pp. 65-104 y 105-132, respectivamente.

vocación industrial o de servicios, la escasez de territorio, la falta de comunicaciones adecuadas o de la ubicación de los eslabones necesarios para el crecimiento de la industria o los servicios, actúan en contra; y si a ello se une la falta de consensos internos o con los órdenes superiores, para la planeación del desarrollo, el problema se agrava notablemente.

El éxito, en este sentido, tiende a estar relacionado con un trabajo a largo plazo y consistente, con la conjunción de coincidencias y acuerdos entre los diferentes órdenes de gobierno y, finalmente, con la concentración de la inversión en aspectos locales concretos: servicios e infraestructura local.

Casos de éxito, sin embargo, en la atracción de inversiones y el desarrollo del comercio exterior local tenemos muchos en diversos municipios como en el caso de Tijuana, Ciudad Juárez y otros, con el desarrollo de la industria maquiladora, de Bahía Banderas, Huatulco, etc., con la inversión turística, e incluso en Oaxaca, Jalisco y Michoacán, con la exportación de productos locales con demanda internacional; pero en casi todos ellos se da como consecuencia de una promoción conjunta con el orden estatal o federal.

4.4.2. El turismo

La promoción turística es un aspecto que encontramos en el interés de las vinculaciones de los municipios con el exterior. Se liga con la derrama económica que potencialmente se puede generar de manera inmediata, por lo que el turismo se convierte en un excelente elemento de justificación de la actividad internacional, y sirve para promoverla y fomentarla.

Un lugar que no se conoce, nunca se habla de él o no aparece en el imaginario de la población, difícilmente es el objetivo planificado de un viajero. El posicionamiento en los medios de comunicación, aunque sea momentáneo, por la visita de algún funcionario a un país extranjero, la suscripción de un acuerdo, o la celebración de un evento, es una manera de colocarlo en la inquietud turística; pero si además se consigue que haya referencia a él en otros espacios

virtuales o reales, y se replica y multiplica en varias ocasiones más, el efecto que se produce es mucho mayor, y el potencial de visitas se eleva de manera extraordinaria. Ésta es una de las bondades de la acción exterior.

Hoy en día, no es difícil encontrar en las páginas electrónicas de los municipios, *links* o enlaces de ayuntamientos mexicanos que, hasta hace relativamente unos cuantos años, eran desconocidos por una buena parte de la población de otros países. Tlalnepantla, Toluca, Naucalpan, Atizapán, del Estado de México; Guadalajara, Zapopán, San Pedro Tlaquepaque, de Jalisco; San Luis Potosí, Ciudad Valles, en SLP, por citar algunos ejemplos, se encuentran actualmente en los sitios electrónicos de sus homólogos en Estados Unidos,⁴⁸⁰ España,⁴⁸¹ pero también, Japón, Corea, Argentina,⁴⁸² Perú, etc., gracias a la acción exterior llevada a cabo por las administraciones locales de esos gobiernos, lo que es más complejo y difícil si sólo se limitan a los programas de promoción turística federal, que abarca todo el país, pero se concentra en aquellos puntos de mayor potencial de atracción, dejando a un lado estos sitios que también tienen derecho a ser considerados.

El interés local por su propio desarrollo turístico es de tal magnitud que en la mayor parte de los municipios mexicanos, tanto urbanos como rurales, se incluye un área específica en este tema; e incluso, en muchas ocasiones, separado de la de desarrollo económico, para darle una más amplia ponderación. Asimismo, se observa la generación de una serie de iniciativas encaminadas a lograr una mayor atención del turismo, como es el caso del

⁴⁸⁰ Véase por ejemplo en la página del gobierno de Wichita, Kansas, donde aparecen las menciones a Cancún y Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Disponible en: <<http://www.wichita.gov/Government/Council/Pages/default.aspx>>. Consultado el 21 de diciembre de 2014.

⁴⁸¹ Véase por ejemplo la siguiente información en la página del municipio español de Madrigal de las Altas Torres, que celebró un acuerdo de hermanamiento con Uruapan, Michoacán. "Formalizaron hermanamiento autoridades de Madrigal (España) y Uruapan (México)". Disponible en: <<http://www.madrigal-aatt.net/info/info/showmessage.asp?msgid=726>>. Consultado el 16 de agosto de 2015

⁴⁸² En la página de los hermanamientos de la municipalidad de Rosario, Argentina, podemos encontrar mencionado el que existe con Monterrey, Nuevo León. Disponible en: <<https://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/programa-ciudad-ciudad/acuerdos-de-hermanamiento>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

programa “Pueblos Mágicos”,⁴⁸³ así como la aparición de asociaciones y foros de gobiernos locales en los que esta actividad resulta de importancia para sus economías, como es la Asociación Mexicana de Municipios Turísticos (AMMT),⁴⁸⁴ o la Asociación Mundial de Ciudades de Patrimonio de la Humanidad.⁴⁸⁵

Cada vez hay más preocupación por identificar lugares y espacios con potencial interés turístico, pero lo cierto es que nos encontramos con un déficit importante de políticas y programas de desarrollo en este sentido, y con la ausencia de enlaces necesarios para que esta actividad pueda darse de manera efectiva⁴⁸⁶ en los ayuntamientos mexicanos.

La inexperiencia de los ayuntamientos en el tema turístico es una de las limitaciones importantes, pocos son los que cuentan con personal especializado, estudios adecuados o con un programa continuo de difusión, así como una oferta consolidada para el turismo. Tampoco encontramos instrumentos de coordinación con otras áreas de interés que permitan una ampliación de la oferta de entretenimiento y ocio para los potenciales usuarios. El caso de la ruta de la independencia es un buen ejemplo que permite al visitante no sólo quedarse en un lugar un día para regresar a su sitio de origen, sino que le da la posibilidad de recorrer diferentes espacios y ciudades durante varios días.

⁴⁸³ Las experiencias de este tipo de programas, a nivel internacional, han sido exitosas, aunque se denominan de distintas formas, dependiendo del país de que se trate.

⁴⁸⁴ Manuel Martínez Justo, “Las relaciones multilaterales de los gobiernos locales en México”, en Martínez Justo, Manuel (Coordinador), *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, UNAM, México, 2011, p. 192.

⁴⁸⁵ Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial <http://www.ovpm.org/es/new_home>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁴⁸⁶ Un ejemplo de esto lo encontramos en el informe 2010 de la Dirección de Relaciones Públicas del municipio de Graciano Sánchez, S.L.P., donde para promover internacionalmente el turismo se indica que “Como parte de los trabajos de promoción turística en el ámbito internacional, la Dirección de Relaciones hizo entrega a la Coordinadora para el Desarrollo Municipal de Gobierno del Estado (CEDEM)”, del Perfil Municipal de Soledad de Graciano Sánchez. Documento ejecutivo que consta de 24 páginas, en las que se resume la historia de nuestro municipio, así como sus perfiles económico, físico y social. Asimismo, se da cuenta de los principales proyectos que promueve la actual administración. Este documento será cargado en el Micrositio de Gobiernos Locales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, delegación San Luis Potosí.” Pero no se plantean otras acciones en ese sentido.

Un elemento importante cuando lo anterior no es posible o la distancia se convierte en una limitación, es generar las suficientes actividades de ocio necesarias para mantener el turismo en el lugar elegido. En el estado de Hidalgo encontramos algunos ejemplos de esto, al permitirle al viajero llevar a cabo diversas actividades y permanecer en el lugar durante más tiempo, con lo que la derrama económica se prolonga, se hace mayor y más sostenida.

Sin embargo, con todas las deficiencias y la necesidad de un trabajo mayor en este sentido, en la acción exterior el tema se observa como un elemento central en los acuerdos y visitas.

4.4.3. La cultura

Los eventos de carácter cultural son otro de los objetivos de las actividades de la acción exterior de los municipios. La gama de eventos que se pueden encontrar en este sentido es amplia: festivales, conciertos, congresos, exposiciones, jornadas, etc., donde se comparten las distintas expresiones del arte local y mundial.

Los ejemplos de las actividades son muchas, aunque no todas han logrado consolidarse. En Guadalajara, la Feria Internacional del Libro (FIL), aunque no es directamente generada desde el municipio, sino a través de la Universidad de Guadalajara, logra posicionar de manera importante a la capital jalisciense en el mundo. Algo similar ocurre con el Festival Cervantino en Guanajuato, la Guelaguetza en Oaxaca, o más recientemente, el Festival Internacional de Cine de Morelia, Michoacán, o la Feria de las Culturas Amigas en el Distrito Federal. Sin embargo, en otros casos como Equinoccio,⁴⁸⁷ realizado en Tlalnepantla de Baz, en el Estado de México, sólo se realizó en dos ocasiones durante la administración panista, como sucedió también en otros

⁴⁸⁷ En este sentido pueden verse las noticias sobre este evento, como la de Arturo Cruz Bárcenas: "En Tlalnepantla presentan el Festival Urbano Equinoccio. Hoy concierto gratuito de Eugenia León en el Centro Cívico", *La Jornada* del 11 de abril del 2008. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2008/04/11/index.php?section=espectaculos&article=a10n1esp>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

municipios limítrofes, en principio por razones económicas, como se indica en la noticia publicada en *El Universal* por el periodista Antonio Miranda el 23 de junio de 2010, en la que se puede leer que:

“En los ayuntamientos de Atizapán de Zaragoza, Naucalpan y Tlalnepantla, se efectuaban cada año festivales donde se presentaban diversas expresiones artísticas como la literatura, la danza, el teatro, el cine, la música y las artes plásticas. Sin embargo, este año la realización de dichos eventos está en duda debido, principalmente, a cuestiones económicas”.⁴⁸⁸

El cambio en la política del desarrollo de los festivales parece tener que ver con las elecciones y el triunfo del PRI en esos municipios y no con una propuesta de derrama económica consistente con el desarrollo local, ya que se cancelan para dedicar esos recursos a los procesos electorales y, posteriormente, no se les da continuidad a las propuestas por ser originariamente de las administraciones de Acción Nacional.

En la mayor parte de los municipios podemos encontrar esfuerzos por internacionalizarse en el aspecto cultural, no obstante, no se toman en cuenta las características específicas que tienen y la determinación por definir conjuntamente con la sociedad y los sectores culturales, cuáles son los eventos a organizar y desarrollar de manera específica y complementaria con otros gobiernos homólogos cercanos. Hay algunos casos donde podemos identificar dentro de estas actividades las alternativas gastronómicas que dan sentido a las ferias, exposiciones, etc., de algunos gobiernos locales, como sucede en España en donde encontramos una amplia oferta en este sentido, que México, a pesar de su riqueza en el arte culinario, no desarrolla con todo su potencial.

Otro aspecto que se oferta, al respecto, son los grandes eventos artísticos. La experiencia de los grandes conciertos en Chichen-Itzá, los espectáculos de luz y sonido, etc., son algunas muestras de lo que se puede

⁴⁸⁸ Antonio Miranda, “A la deriva festivales culturales en Atizapán, Naucalpan y Tlalnepantla”, *El Universal*, sección Estado de México/cultura, 23 de junio de 2010. Disponible en: <<http://www.eluniversaledomex.mx/tlalnepantla/nota4097.html>>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

trabajar, pero que no se aprovecha aún. Al igual que lo anterior, tampoco se encuentra la promoción de actos religiosos o lugares de peregrinación, que están relacionados con el retorno de los migrantes y que pueden dar un impulso a las actividades culturales, que finalmente atraen turismo e inversiones.

4.4.4. Capacitación y formación de recursos humanos

Uno de sus objetivos expresados por los municipios es la capacitación y la formación de recursos humanos, como una de las actividades más frecuentes y de fácil comprensión del significado de la cooperación.

Cursos de muy diverso tipo y contenido, dirigidos a la atención, mejoramiento o a subsanar déficits de diferentes áreas, la formación y especialización de recursos humanos, e incluso el apoyo para estudiantes y el otorgamiento de becas para cursar estudios en el exterior, concentran gran parte de los esfuerzos que se realizan en los gobiernos locales a nivel internacional. Los resultados que se consiguen son fácilmente cuantificables y comprensibles para la ciudadanía. Nadie cuestiona el intercambio de estudiantes, la capacitación en el exterior, la formación de recursos humanos donde las problemáticas son evidentes a la población, por ejemplo, las cuestiones médicas, el manejo de agua o residuos sólidos, el combate de incendios, la seguridad pública, etc. No obstante, no se observan políticas definidas y a largo plazo en este ámbito que permitan, de manera coherente, desarrollar y consolidar la vocación económica del municipio, afianzar los procesos productivos, dar mayores posibilidades de trabajo, etcétera.

Hay actividades de capacitación, formación y apoyo académico que llevan a cabo los ayuntamientos con el exterior, que necesitan no sólo formalizar e institucionalizar, sino incluso fijar políticas y normas para su instrumentación y promoción, como encontramos en varios estudios. Tlalnepantla de Baz en el Estado de México sirve de ejemplo. En las actas de cabildo se encuentran diversos apoyos que, continuamente, se otorgan, pero que se hacen de manera

casuística y discrecional por la falta de regulación⁴⁸⁹ institucionalización y difusión de las posibilidades de este tipo de apoyos a los jóvenes de dicho municipio.

4.4.5. Atención a situaciones puntuales de preocupación del gobierno o la ciudadanía y el intercambio de experiencias

El desarrollo de proyectos de colaboración para la atención de temas de preocupación para el municipio constituye otra de las orientaciones a las que se dirige la acción internacional y está presente en las intenciones de muchos de los gobiernos locales, independientemente de la capacidad real de su concreción y realización.

El problema en este aspecto se da a partir de los tiempos que se requieren para el diseño del proyecto, la identificación de contrapartes, las acciones concretas a desarrollar y las negociaciones necesarias para su instrumentación, que generalmente no coinciden con los de la administración y la continuación requerida en su operación.

Los casos que se han encontrado en este sentido demuestran lo anterior. Naucalpan de Juárez, en el Estado de México, llevó a cabo un proyecto sobre el manejo de residuos sólidos con Alemania; en Michoacán, se realizaron proyectos de alfabetización con Cuba;⁴⁹⁰ Ciudad Valles, San Luis Potosí, estructuró proyectos de reforestación y manejo integral de residuos sólidos, con Alemania, así como en manejo de empresas rurales con Costa Rica. En todos ellos la continuidad en su realización no se dio, por lo que no hubo avances sustanciales en su desarrollo. La razón es que el cambio de administración generó un rediseño de las prioridades y a estos proyectos no se les dio seguimiento ni conclusión.

⁴⁸⁹ Martínez Martínez Justo, "La acción exterior de Tlalnepantla de Baz, Estado de México", en Martínez Justo, Manuel (coordinador), *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso*, UNAM, México, 2013,

⁴⁹⁰ Carlos Heredia Zubieta, y Paola Vélez Sánchez, *Michoacán en la Globalidad: Memoria Institucional de Asuntos Internacionales 2002-2008*, Gobierno del Estado de Michoacán, México, 2008, p. 39.

La planeación y la falta de financiamiento es una problemática adicional que se presenta en estos proyectos. Una alternativa, sin embargo, es la colaboración de entidades externas, académicas y profesionales —privados o gubernamentales— que las apoyen y asuman finalmente su coordinación para evitar los vaivenes trans-trienales. Una iniciativa interesante se encuentra en el municipio de Ciudad Valles, San Luis Potosí, en el cual se cuenta con la participación de un especialista de la agencia alemana de cooperación (GTZ) para la realización de un programa de apoyo y colaboración,⁴⁹¹ lo que permite darle continuidad; sin embargo esto no resulta frecuente y los proyectos terminan quedando inconclusos con el correspondiente desperdicio de la inversión realizada.

4.4.6. Los posicionamientos políticos

Tal vez uno de los objetivos menos analizados en la vinculación con el exterior, sea sin duda el posicionamiento político tanto de los ejecutivos, como de las administraciones y los municipios. Aunque es una de las motivaciones más reiteradas en los diferentes estudios realizados en México,⁴⁹² no contamos con análisis específicos suficientes, sólo casuísticos, para evaluar cómo la acción exterior logra colocar a los presidentes municipales en lugares más destacados para acceder a otras posiciones políticas. Por ejemplo, en el Estado de México tanto Rubén Mendoza Ayala como Ulises Ramírez en Tlalnepantla, o José Luis Durán Reveles, en Naucalpan de Juárez, logran llegar a ser candidato a gobernador y senador de la República, respectivamente, después de una amplia labor internacional. Pero las mismas circunstancias las encontramos en otros casos como Marcelo Ebrard o incluso Enrique Peña Nieto a nivel de los gobiernos estatales.

⁴⁹¹ *Ibídem*

⁴⁹² En relación a este tema puede verse Rafael Velázquez Flores, y Jorge A. Schiavón, “Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: un acercamiento teórico-conceptual”, en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge A. y Velázquez, Rafael, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2006, p. 32; o también Manuel Martínez Justo, “Las relaciones multilaterales de los gobiernos locales en México”, en Martínez Justo, Manuel (Coordinador), *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, UNAM, México, 2011, pp. 178-190.

Desde cualquier perspectiva, la acción exterior da a los políticos locales la oportunidad de estar presentes en los medios de comunicación, darse a conocer y buscar apoyos en el ámbito internacional, así como a establecer vínculos y nexos en la política nacional. Es cierto que no de forma exclusiva, pero sí se convierte en un elemento interesante a tener en cuenta y un mecanismo a utilizar como trampolín o escaparate político tanto interna como externamente. El efecto directo de estas actividades se nota más en las administraciones estatales que en las municipales, debido a la mayor continuidad en las acciones; sin embargo, en todas observamos la intención de buscar estos espacios de difusión de sus personas.

El posicionamiento también se consigue en el municipio y la administración, de tal suerte que algunas de ellas son conocidas por el amplio espectro de actividades. En Chiapas, Estado de México, Jalisco, San Luis Potosí y otras entidades podemos notar esto. San Cristóbal de las Casas es uno de ellos, pues la acción exterior le permite tener acceso a un lugar privilegiado a apoyos de los organismos internacionales y de otros países. Casos similares son los de Guadalajara y Zapopan, municipios en los que la vinculación internacional les otorga una presencia importante en otras naciones, al igual que a la ciudad de San Luis Potosí y a los municipios mexiquenses de Toluca, Naucalpan, Tlalnepantla, etcétera.

En algunos casos, la acción exterior y por lo tanto el posicionamiento, se centran en un país o una organización internacional de manera preferente y prioritaria. Es la situación que encontramos en el municipio mexiquense de Tonatico, cuya relación con Waukegan, Illinois, es fundamental por la gran migración que se concentra en esa localidad norteamericana;⁴⁹³ Ciudad Valles, por su parte, se vincula más con Alemania, mientras que Toluca, ubica sus esfuerzos en Asia y en Japón, de manera más precisa. En cuanto a Benito

⁴⁹³ Manuel Martínez Justo, "La acción exterior del Estado de México (1999-2007)", en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge A. y Velázquez, Rafael, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2006, p. 171.

Juárez, Quintana Roo, la prioridad se encuentra en Venezuela, por lo menos durante la administración perredista y el gobierno de Hugo Chávez, mientras que con los gobiernos priistas se dirige hacia Estados Unidos.

Todo ello implica que también en las relaciones de los gobiernos municipales predomina el establecimiento de prioridades o intereses de orden político estratégico en áreas muy específicas desde el punto de vista político y de vinculación con el exterior.

4.4.7. La migración

Dejo conscientemente hasta este lugar una de las orientaciones que son esenciales en las relaciones internacionales de los municipios mexicanos aunque no se refleja de forma abierta en ellas: el tema de la migración. La razón es que el fenómeno incide en la recepción de recursos y, en ocasiones, en la forma de vida de los municipios, pero es en este ámbito en donde cada vez más se involucran otros órdenes de gobierno, y tiende a ser manejado a través de instancias de los gobiernos estatales, con lo cual los municipios tienden a replegarse, seguir las indicaciones y coordinarse con las dependencias de la entidad federativa a la que pertenecen.⁴⁹⁴ A ello se une, adicionalmente, el hecho de que por ser municipios que se pueden calificar como urbanos, el fenómeno tiende a diluirse frente a otras problemáticas más urgentes, quedando relegado en ocasiones a un segundo plano.

⁴⁹⁴ El caso del estado de Michoacán resulta un buen ejemplo. El gobierno del estado creó la Secretaría del Migrante, que es quien establece las políticas y programas que deben de seguir los municipios, para lo cual se les otorga la capacitación necesaria para su coordinación. Véase en este sentido, entre otras noticias la aparecida en página de la Secretaría del Migrante de Michoacán el día 29 de agosto de 2013: “La Secretaría del Migrante capacita a funcionarios municipales. Se trata del XVI Curso de Capacitación para Centros Municipales de Atención al Migrante en el municipio de Angangueo”. Disponible en: <http://michoacan.gob.mx/index.php/noticias/2608-funcionarios-municipales>>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

O “Entregan apoyos para proyectos productivos pro migrantes en Michoacán”, *Diario Rotativo. Noticias de Querétaro*, 3 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.rotativo.com.mx/noticias/nacionales/migracion/217469-entregan-apoyos-para-proyectos-productivos-pro-migrantes-en-michoacan/>>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

No obstante, la migración se convierte en un tema importante para algunos de los gobiernos locales que tienen una mayor población migrante, ya sea como entidad de origen o como de paso. En ambas situaciones es cuando podemos encontrar alguna función que incluye este aspecto. Es el caso de Tonicato, Estado de México, cuya población emigra básicamente hacia la ciudad de Waukegan, Illinois, en Estados Unidos⁴⁹⁵ donde tiene dos clubes de migrantes: Club Social Tonicato y Club Tonicato sin Fronteras;⁴⁹⁶ pero también en Tlalnepantla de Baz, en donde encontramos que en la oficina de asuntos internacionales, se organizan eventos relacionados con los migrantes como las sesiones informativas, dirigidas a los familiares de la diáspora tlalnepantlense,⁴⁹⁷ sobre la aprobación de la ley SB1070 o Ley Arizona, y la protección de sus derechos humanos.

En el tema migratorio, los gobiernos municipales están preocupados por aspectos específicos que tienen que ver con: la captación de remesas — familiares y colectivas—, así como la protección de sus derechos humanos, la repatriación y protección, etc. Sin embargo dejan a un lado otros temas que tendrían mayor impacto en el desarrollo local como es la atracción de la inversión y la elaboración de proyectos productivos o empresariales con capital de los migrantes, además de políticas específicas para la integración de los retornados de manera voluntaria o forzada.

En este sentido, se observa como una tendencia cada vez mayor el acercamiento a su diáspora a través de diversas estrategias: el desarrollo de lo

⁴⁹⁵ Manuel Martínez Justo, “La acción exterior del Estado de México (1999-2007)”, en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge A. y Velázquez, Rafael, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2006, p. 171.

⁴⁹⁶ *Ibidem*

⁴⁹⁷ En este sentido puede verse “DIF Tlalnepantla participa en conferencia informativa sobre ley Arizona sb1070”, en la página web del municipio del 24 de junio de 2010. Disponible en: <<http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/noticias/noticiasdif2.asp?id=74>>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

O bien en el “Perfil municipal 2010. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz”. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/pmtlalnepantla.pdf>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

que se puede denominar como la “identidad local”,⁴⁹⁸ las visitas de los ejecutivos y la organización de su población migrante, como es el caso de los clubes, casas y otro tipo de asociaciones de migrantes, eventos culturales, etc., que refuerzan su sentimiento identitario y nostálgico, y facilitan la participación y difusión de programas conjuntos con otros órdenes de gobierno para su retorno estacional —Programa Paisano—. Asimismo, aunque con menor prioridad y aún no mucha preocupación, se empiezan a interesar en las cuestiones electorales, donde todavía los municipios mexicanos no toman conciencia de la trascendencia que tiene el voto migrante para los resultados y el triunfo de algunas organizaciones políticas,⁴⁹⁹ pero comienzan a acercarse a las diásporas a partir de la experiencia de otros países e instancias homologas⁵⁰⁰ a las nuestras.

⁴⁹⁸ Manuel Martínez Justo, “Los gobiernos locales y la promoción exterior de la identidad. El caso de la migración mexicana en Estados Unidos”, ponencia presentada en las “Jornadas de debate sobre Poder Blando y Diplomacia Cultural”, 7 y 8 de junio de 2012, Isla de San Simón, Galicia, España. La ponencia puede encontrarse en la página electrónica del Consello da cultura Galega en https://www.youtube.com/watch?v=h_raEHPTOe4&list=PL7B33AAA913F1CB18&index=3 Consultada el 16 de agosto de 2015.

⁴⁹⁹ El tema de la incidencia política del voto migrante en México, se ha centrado en las discusiones a nivel federal y, en algunos casos y coyunturas, en el estatal. Los municipios aún no toman consciencia de ello y por eso no se han incorporado a estas discusiones que, con toda seguridad, sería donde impactarían más. Un resumen de las posiciones en este sentido, puede verse en el trabajo sobre el voto migrante, en Víctor Hernández Pérez, y Gustavo Meixueiro Nájera, *Debate en México sobre el voto en el extranjero*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, México, 2006. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no6/DEBATE%20EN%20MEXICO%20XOBRE%20EL%20VOTO%20EN%20EL%20EXTRANJERO.pdf>>. Así como en el artículo de María del Carmen Pavageau Magaña, “Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano que vive en el extranjero: una propuesta de política pública”, *JUSTICIA ELECTORAL*, Vol. 1, núm. 2, 2008, TEPJF, TERCERA ÉPOCA, pp. 181-224. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/23/dtr/dtr8.pdf>>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

⁵⁰⁰ El caso de las autonomías españolas es un ejemplo de la participación de los migrantes en los procesos electorales, sobre todo locales, que llegaron a definir el sentido de las votaciones y, en consecuencia, se planteó si debía limitarse a aquellos que solicitaran de manera expresa participar en dichos procesos (voto rogado), con el objeto de reducir su impacto en los espacios locales. En relación al aspecto del debate sobre el voto rogado puede verse entre otros el artículo de *Izquierda Unida* “El PP rechaza la iniciativa de IU para suprimir el voto rogado para los españoles residentes en el exterior que Nuet califica como ‘un atentado a la democracia’”. Disponible en: <<http://www.izquierda-unida.es/node/12881>>. O el artículo “El PSOE aboga en el Congreso por la eliminación del voto rogado para los residentes en el exterior y el PP la rechaza. Votó en contra de las propuestas presentadas por el PSOE y del Grupo de La Izquierda Plural”, en *España Exterior, el periódico de las comunidades españolas en el mundo*, del 25 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.espanaexterior.com/seccion/61-Emigracion/noticia/329131-El_PSOE_aboga_en_el_Congreso_por_la_eliminacion_del_voto_rogado_para_los_residentes_en_el_exterior_y_el_PP_la_rechaza>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

Sin embargo, la mayor preocupación son las remesas y su forma de acceder a ellas. Tanto las familiares⁵⁰¹ como las colectivas⁵⁰² tienen un fuerte impacto en el dinamismo económico y el desarrollo de las obras para el mejoramiento local. En las primeras, la acción exterior municipal tiene una incidencia indirecta; no así en las segundas, en las que el papel que se desempeña es mucho mayor, puesto que se orienta a la promoción, fortalecimiento o consolidación de la organización de los migrantes y de esa forma, al acceso a otros recursos adicionales vinculados con programas tales como el 3x1.⁵⁰³

También dentro de estos esquemas de vinculación con los migrantes, los gobiernos municipales tratan de desarrollar proyectos productivos y el fomento de la inversión, y es aquí donde la acción exterior y la vinculación de los gobiernos locales con su diáspora resulta básica, aunque es interesante observar que sólo en algunos casos podemos encontrar acciones efectivas en este sentido, y en la mayor parte de ellos es con el apoyo y el involucramiento del gobierno estatal, como se puede observar en el caso de Michoacán,⁵⁰⁴ Zacatecas, Jalisco y Puebla.

⁵⁰¹ Entendemos por remesas familiares el recurso monetario que envían los migrantes directamente a sus familias para su sostenimiento.

⁵⁰² Se da este nombre a los recursos monetarios que envían los migrantes para la realización de obras en diversas áreas de interés para ellos en el ámbito local como es el caso de escuelas, iglesias, agua potable o alcantarillado, u otras obras comunitarias.

⁵⁰³ El Programa 3x1, tal como lo indica la Secretaría de Desarrollo Social apoya las 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 SEDESOL—, y la de los gobiernos Estatal y Municipal. Por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos Federal, estatal y municipal ponen 3 pesos. <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programa_3x1_para_Migrantes>. El antecedente de este programa fue el llamado Programa 2x1, surgido en 1963, en un acuerdo entre migrantes zacatecanos con su gobernador, Genaro Borrego, que luego se extendió a nivel federal, como lo indican Miguel Moctezuma y Oscar Pérez Veyna, en “Remesas Colectivas, Estado y Formas Organizativas de los Mexicanos en EUA”. Disponible en: <http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/19799inversionsocial2.pdf>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁵⁰⁴ “Entregan apoyos para proyectos productivos pro migrantes en Michoacán”, *Diario Rotativo. Noticias de Querétaro*. 3 de enero de 2013. Disponible en: <<http://www.rotativo.com.mx/noticias/nacionales/migracion/217469-entregan-apoyos-para-proyectos-productivos-pro-migrantes-en-michoacan/>>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

4.4.8. Otras actividades: los apoyos institucionales y la participación en foros multilaterales de gobiernos locales

La acción exterior municipal se concentra, por una parte, en la búsqueda de apoyos a diversas actividades que requieren los ciudadanos y sus instituciones; y por otra, en la participación en diversos foros y organismos multilaterales.

De esta forma encontramos apoyos para la participación de individuos e instituciones en eventos internacionales, ferias, certámenes, concursos técnicos, científicos, maratones, eventos artísticos, exhibiciones, etc., en los que el ayuntamiento considera importante su presencia o la de sus ciudadanos. Este es el caso de los financiamientos a atletas, artistas, estudiantes, científicos, entre otros, en los cuales el municipio participa como promotor y se beneficia directa o indirectamente⁵⁰⁵ promoviéndose en los mismos.

Otra orientación interesante es la participación en diversos foros internacionales de instancias homólogas. El crecimiento y las posibilidades de acción en este rubro son muy altas, ya que hay un número creciente de foros de gobiernos locales, de muy diverso tipo. Los foros tienen un carácter amplio y se centran en temáticas generales: la Cumbre Hemisférica de Alcaldes,⁵⁰⁶ la Federación Latinoamericana de ciudades y municipios (FLACMA),⁵⁰⁷ la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), o la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM),⁵⁰⁸ entre otras; hasta temas más específicos: Alcaldes por la Paz —“Mayors for peace”—,⁵⁰⁹ Gobiernos Locales por la Sustentabilidad

⁵⁰⁵ En este sentido, pueden verse los apoyos otorgados por diversos municipios como se observa en el estudio de Manuel Martínez Justo, “La acción exterior de Tlalnepantla de Baz, Estado de México”, en Martínez Justo, Manuel (coordinador), *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso*, UNAM, México, 2014.

⁵⁰⁶ Cumbre Latinoamericana de Ciudades y Gobiernos Locales <<http://www.cumbredealcaldes.com>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁵⁰⁷ Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y asociaciones de Gobiernos Locales <<http://www.flacma.com/>> Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁵⁰⁸ Unión Iberoamericana de Municipalistas <<http://www.uimunicipalistas.org/>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁵⁰⁹ Alcaldes por la paz, pueden verse en <<http://www.2020visioncampaign.org/es>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

(ICLEI),⁵¹⁰ Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial (OVPM),⁵¹¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD),⁵¹² entre otros. En todos los casos, nos encontramos con organizaciones y foros internacionales que además de su acción en el ámbito mundial, tienen también una sección o expresión, continental o regional, de tal suerte que los gobiernos pueden participar en uno u otro, pero que al actuar regionalmente, tienen más fuerza por los consensos multilaterales que logran.

En México, los municipios participan también en estos foros y organizaciones, pero hasta ahora de manera limitada, a través de sus asociaciones. La razón deriva del desconocimiento de las organizaciones y foros, la forma de participación en ellos, la falta de continuidad, recursos y preparación para permanecer y obtener resultados inmediatos de su presencia en los mismos. Sin embargo, ello no quiere decir que no se dé, e incluso se convierta en sede de algunos de estos eventos, como es el caso de Mérida que, conjuntamente con la Asociación Vasca “Bilbao Metrópoli-30”, acogió el foro “Ciudad y Valores” en el 2012;⁵¹³ el de Aguascalientes que organizó la “II Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género, Repensando las ciudades desde los derechos de las mujeres”, del 23 al 27 de septiembre de 2013,⁵¹⁴ entre otros ejemplos más que se pueden encontrar.

⁵¹⁰ Gobiernos Locales por la Sustentabilidad <<http://www.iclei.org/>>. En esta asociación tiene su capítulo México como puede verse en <<http://www.iclei.org.mx/web/index.php/>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁵¹¹ Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial <http://www.ovpm.org/es/new_home>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁵¹² Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo <<http://www.clad.org/portal>>. Consultado el 16 de agosto de 2015

⁵¹³ “Mérida firma acuerdo con la asociación vasca ‘Bilbao Metrópoli-30’ para acoger el próximo foro ciudad y valores”. Disponible en: <<http://www.doincomunicacion.mx/sala-de-prensa/merida-firma-acuerdo-con-la-asociacion-vasca-bilbao-metropoli-30-para-acoger-el-proximo-foro-ciudad-y-valores-108.html>>. Consultado el 16 de agosto de 2015.

⁵¹⁴ II Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género. Repensando las ciudades desde los derechos de las mujeres. Aguascalientes, México. Del 23 al 27 de septiembre de 2013, que fue auspiciada por la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Disponible en: <<http://www.uimunicipalistas.org/cumbregenero/>>. Es interesante resaltar que en esta reunión se creó a su vez la Red de Mujeres Municipalistas Mexicanas, como se reseña en la nota de *La Jornada de Aguascalientes* en su nota: “Se constituye la Red Iberoamericana de Municipios por

No obstante, la participación municipal en los foros multilaterales de gobiernos locales se hace, en muchas ocasiones, fundamentalmente a través de las asociaciones a las que pertenecen, las cuales actúan como sus representantes y son quienes llevan sus posicionamientos. Es así como encontramos a municipios como el de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, participando en el foro “Barranquilla, Ciudad Global”, en agosto de 2013,⁵¹⁵ o las agrupaciones de los gobiernos locales en foros como: la Unión Iberoamericana de Municipalistas, en la que está integrada la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), de filiación priista,⁵¹⁶ la Red Mundial de Ciudades, Gobiernos y Regionales (CGLU), y su capítulo latinoamericano que es la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA),⁵¹⁷ de la que forma parte la Confederación Nacional de Municipios de México (CONAMM),⁵¹⁸ etcétera.

4.5. El perfil de los municipios mexicanos con actividad internacional

En la actividad internacional de los municipios en México participan apenas entre el 6 y el 12% —150 y 290 ayuntamientos— de los 2,440 que existen en el

la Igualdad”. Disponible en: <<http://www.lja.mx/2013/09/se-constituye-la-red-iberoamericana-de-municipios-por-la-igualdad/>>. Consultada el 10 de noviembre de 2014.

⁵¹⁵ “Participa Pedro Rodríguez en el Foro ‘Barranquilla Ciudad Global’ en Colombia”, además del edil atizapense, participaron también los alcaldes de Miami, Estados Unidos (Tomás Regalado); Arequipa, Perú (Florentino Alfredo Zegarra); Palmas, Brasil (Carlos Franco Amastha) y San Salvador, El Salvador (Norman Quijano Gózales). Disponible en:

<<http://www.atizapan.gob.mx/site/index.php/component/content/article?id=429#.UtWKee2l3H5>>. Consultado el 14 de mayo de 2014.

⁵¹⁶ Véase “FENAMM participa en el congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) en Almería, España”. Disponible en:

<http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1323:fenamm-participa-en-el-congreso-de-la-union-iberoamericana-de-municipalistas-uim-en-almeria-espana-&catid=242>. Consultado el 16 de agosto de 2015

⁵¹⁷ Una explicación sobre el surgimiento y estructura de FLACMA puede verse en <http://www.innovacionlocal.org/socio.php?prog_id=18&lang=es>. Consultada el 10 de octubre de 2013, o en <<http://www.flacma.com/>>. Consultado el 16 de agosto de 2015

⁵¹⁸ En este sentido puede verse <<http://www.uclg.org/es/organizacion/estructura/organos-de-gobierno/consejo-mundial>>. Consultado el 5 de noviembre de 2014.

La Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) es la reunión de las diferentes asociaciones de municipios de los distintos partidos políticos.

país.⁵¹⁹ Lo anterior se deduce si se toman en cuenta exclusivamente los Acuerdos Interinstitucionales registrados⁵²⁰ o incluimos aquellos que de los que se encuentran referencias directas o indirectas de su vinculación con el exterior, cualquiera que haya sido —visitas al exterior, recepción de funcionarios o empresarios extranjeros, etc.—, e independientemente de que se diera de forma permanente o aislada. Ello nos lleva a concluir que hay un perfil característico del municipio que llega a desarrollar esta acción con el exterior, para que sólo unos pocos la puedan realizar.

En principio, lo que encontramos es que en una gran parte son municipios urbanos y metropolitanos, por lo tanto, con una población de entre 50 mil y 300 mil habitantes, respectivamente.⁵²¹ Son, por lo general, capitales del estado — 68% del total de todas las entidades federativas y el 84.6% de las que tienen actividad internacional municipal, sólo tomando en cuenta el registro de Acuerdos Interinstitucionales de la SRE—, o ayuntamientos importantes desde el punto de vista poblacional y se pueden encuadrar en la definición de municipios urbanos y metropolitanos.

Como se puede observar en las siguientes gráficas los municipios con actividad internacional son aquellos que tienen una serie de características que le brindan la posibilidad de acceder al exterior y posicionarse, de alguna manera, en él. Se trata de ciudades capitales, zonas conurbadas o municipios con cierta capacidad económica.

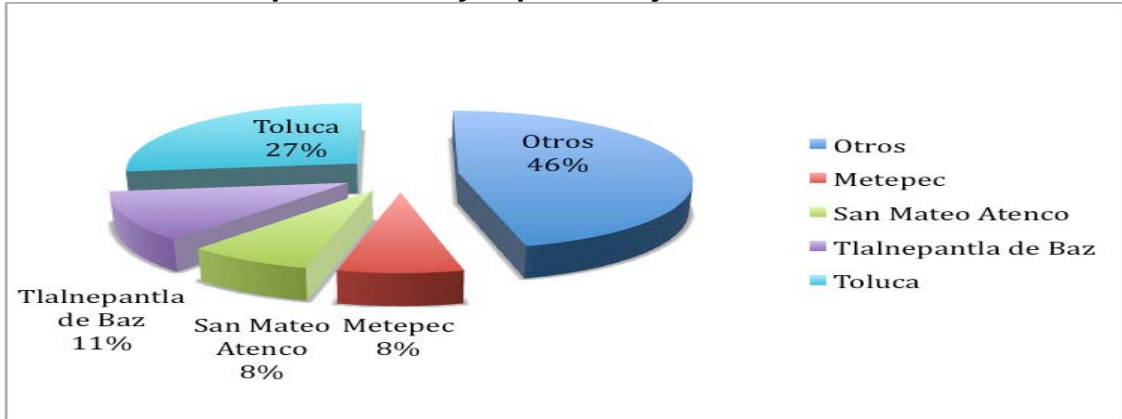
⁵¹⁹ La cifra de 2,440 se cita en *Enciclopedia de los municipios y las delegaciones de México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia>. Consultada el 3 de enero de 2015.

⁵²⁰ De los 2,440 municipios, sólo 124 ayuntamientos tienen acuerdos interinstitucionales, ya sea de hermanamiento o de otro tipo, suscritos, de acuerdo con el Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que puede consultarse en: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>>. Consultado el 10 de enero de 2014.

⁵²¹ Jaime Orozco Barbosa, "Tipología de los municipios de México", *Gaceta de la Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 42, 43 y 44, INAP, México, 1993, pp 41-46.

En el Estado de México los municipios con mayor actividad son fundamentalmente su ciudad Capital (Toluca), y dos municipios conurbados, uno a la capital del estado (Meteppec) y el otro a la Ciudad de México (Tlalnepantla) y solo uno se ubicaría fuera de esa zona (San Mateo Atenco).

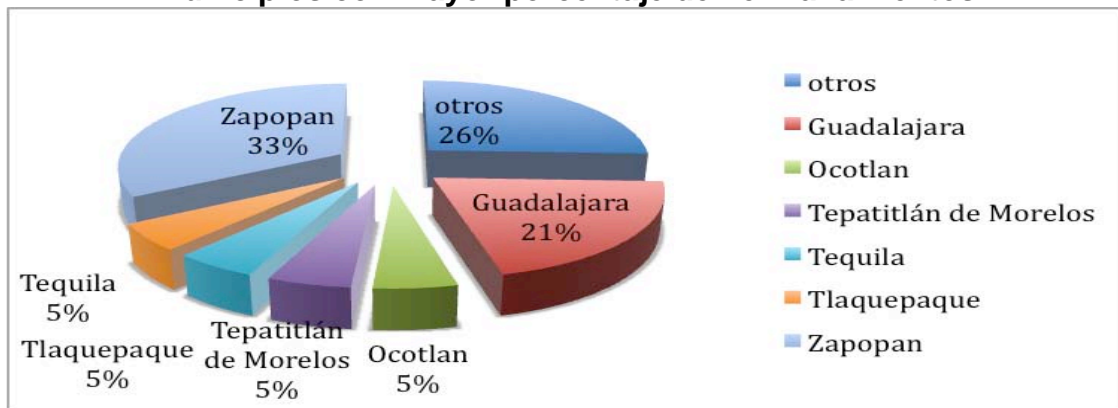
Gráfica 18
Estado de México
Municipios con mayor porcentaje de hermanamientos



Fuente: elaboración propia con datos del RAI y la Coordinación de Asuntos Internacionales del Estado de México.

En Jalisco encontramos algo similar. La capital (Guadalajara) junto con los municipios conurbados de Zapopan y Tlaquepaque, alcanzan el 60%.

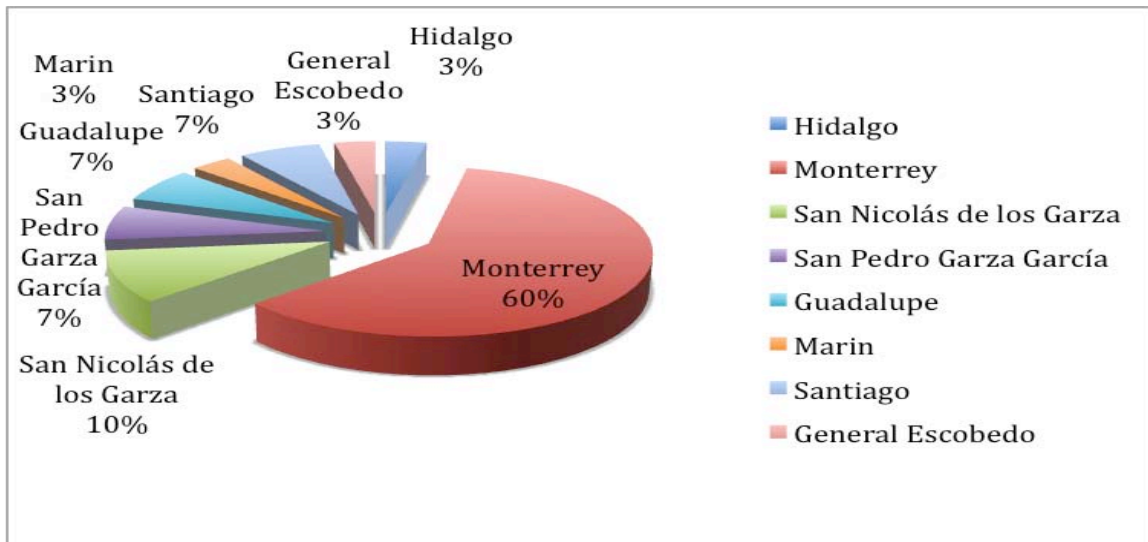
Gráfica 19
Estado de Jalisco
Municipios con mayor porcentaje de hermanamientos



Fuente: elaboración propia con datos del RAI y las direcciones de Ciudades Hermanas dy Relaciones Internacionales.

En Nuevo León, encontramos el mismo caso. Los porcentajes de la capital (Monterrey) con los municipios conurbados —Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García— suponen el 77% del total.

Gráfica 20
Nuevo León
Municipios con mayor porcentaje de hermanamientos



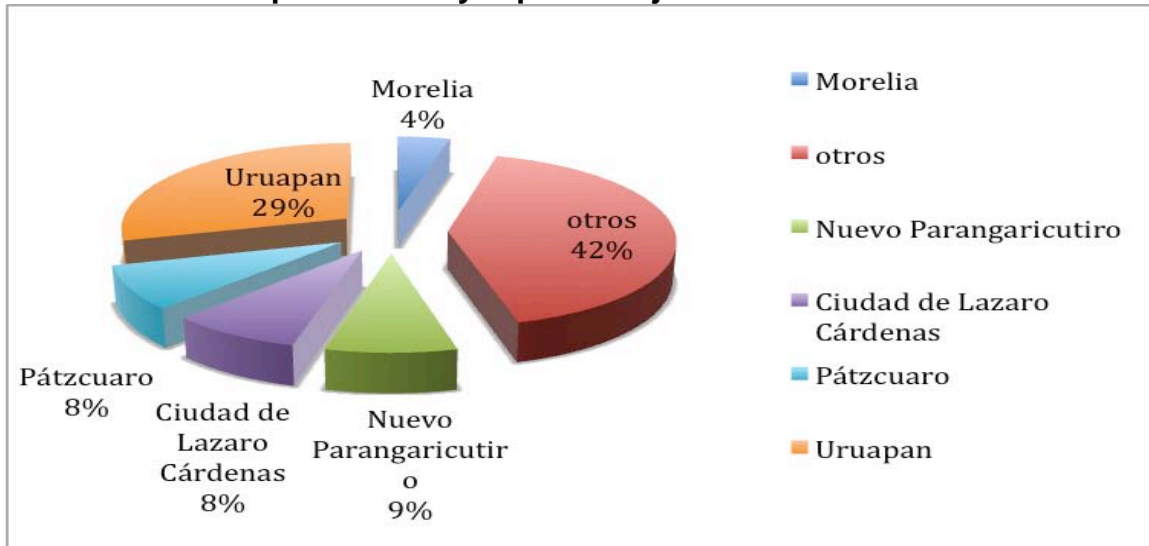
Fuente Elaboración Propia con datos del RAI y notas periodísticas.

En otras entidades federativas, la mayor actividad se concentra en ciudades más importantes desde el punto de vista económico, comercial, productivo o turístico.

Michoacán es un ejemplo: Uruapan destaca por esta internacionalización, conjuntamente con Lázaro Cárdenas. Aquélla por su importancia productiva, ésta por ser un puerto comercial de interés para el comercio con Asia y el Pacífico. La capital (Morelia) queda en un segundo plano, aunque hay que recordar que si tenemos en cuenta los acuerdos no registrados en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales, esta ciudad es la que tiene más actividad internacional, pues como indica en su página web tiene nueve hermanamientos y una serie de eventos internacionales muy superior a Uruapan.⁵²²

⁵²² En este sentido puede verse "Morelia, municipio transparente. Ciudades Hermanas", donde se reporta un total de 9 hermanamientos. Disponible en: <http://www.morelia.gob.mx/nuestro-municipio/cultura/ciudades-hermanas>; y si a ello se suman eventos tales como el Festival Internacional de Cine de Morelia o el de Música, la internacionalización se eleva de forma importante, mientras que en el caso de Uruapan y Lázaro Cárdenas ha disminuido por el clima de inseguridad.

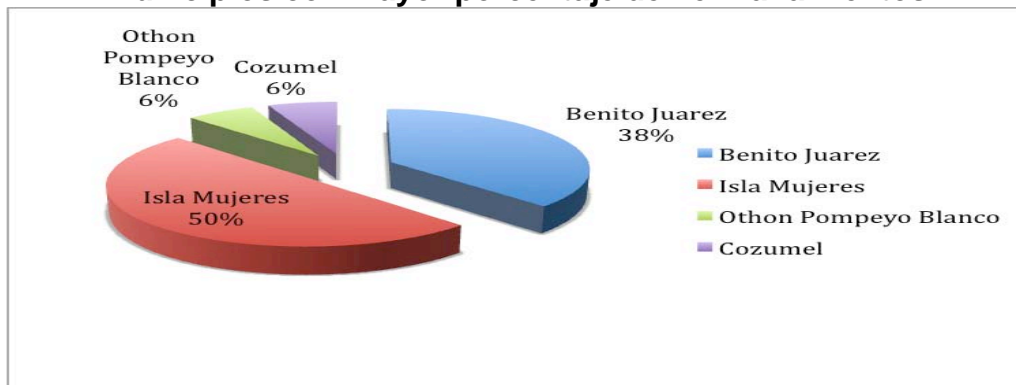
Gráfica 21
Michoacán
Municipios con mayor porcentaje de hermanamientos



Fuente: elaboración propia con datos del RAI y notas periodísticas.

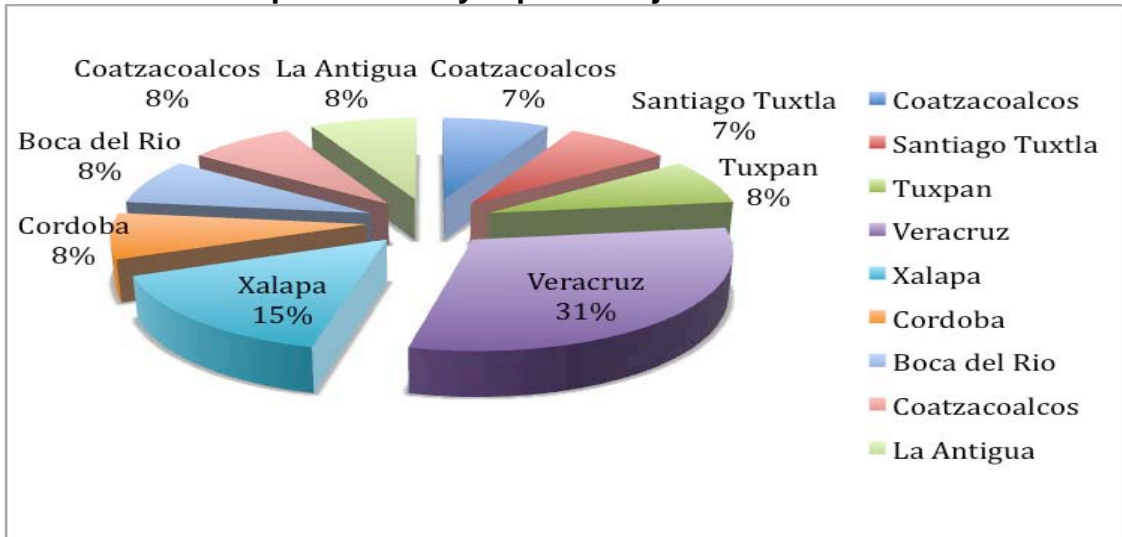
Una situación similar la encontramos en Quintana Roo y en Veracruz. En el primero, la internacionalización, además del municipio de Othón Pompeyo Blanco (Chetumal), se ubica en dos ayuntamientos turísticos que lo superan por mucho en ese proceso: Isla Mujeres, Cozumel, y Benito Juárez, Cancún; entre estos tres alcanzan el 94% de todos los acuerdos interinstitucionales que se suscriben. En el segundo, la actividad exterior se ubica en el puerto de Veracruz, Boca del Río y La Antigua; los dos primeros por su importancia turística y portuaria, mientras que el último por el peso histórico.

Gráfica 22
Quintana Roo
Municipios con mayor porcentaje de hermanamientos



Fuente: elaboración propia con datos del RAI y notas periodísticas.

Gráfica 23
Veracruz
Municipios con mayor porcentaje de hermanamientos



Fuente: elaboración propia con datos del RAI y notas periodísticas.

Otra característica que encontramos en los municipios internacionalizados es el grado de modernización: tienen un sitio web y la utilización y desarrollo del *e-gobierno*, con servicios que pueden hacerse a través de las nuevas tecnologías. Ello también permite acceder a éstos desde cualquier parte del mundo.

En casi todos los casos, cuentan con una oficina de asuntos internacionales, formal o informalmente, funcionando y con personal profesional que las atiende. La diferencia es que, en algunas ocasiones, la oficina se encuentra integrada al despacho del presidente municipal y, en otras, se ubica en otra dependencia del ayuntamiento, lo que nos sugiere la orientación de la internacionalización. En este último caso, por lo general, dependen de las áreas de desarrollo económico —sea ésta una secretaría o una dirección general al interior del municipio—, de turismo, o de cultura; en otros, si la oficina o el personal encargado de esta actividad se encuentra adscrito a la oficina del presidente municipal, las opciones son supeditadas a la secretaría particular, o a la oficina de relaciones públicas, lo que implica reducir su función a esta parte del trabajo de la administración.

El hecho es que hay una relación directa entre la existencia de esa oficina y el grado de profesionalización, con la continuidad de la actividad internacional. Prueba de ello son los municipios de Guadalajara y Zapopan,⁵²³ en Jalisco; San Luis Potosí⁵²⁴ y Ciudad Valles,⁵²⁵ en San Luis Potosí; Toluca,⁵²⁶ Tlalnepantla y Naucalpan, en el Estado de México; San Cristóbal de las Casas y Tapachula, en Chiapas; Monterrey, en Nuevo León; Benito Juárez, Isla Mujeres, Cozumel y Othón P. Blanco, en Quintana Roo; así como las ciudades de Guanajuato, Puebla, Querétaro⁵²⁷ y Zacatecas, en las entidades federativas del mismo nombre, entre otros ayuntamientos que mantienen durante varias administraciones dicha actividad.

Adicionalmente, podemos observar que cuentan con reglamentación o normatividad para el desarrollo de estas actividades, como es el caso de los reglamentos para la acción exterior, de manera general, o bien para los hermanamientos, de manera específica. Es interesante señalar en esto último

⁵²³ En este sentido pueden verse las páginas electrónicas de esos municipios. En el caso de Zapopan la de su Dirección de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas: <<http://www.zapopan.gob.mx/soy-turista/relaciones-internacionales/>>. Y en el de Guadalajara también la de su Dirección de Relaciones Internacionales y Ciudades Hermanas: <<http://www.guadalajara.gob.mx/relacionesinternacionales/>>. Consultadas el 21 de noviembre de 2014.

⁵²⁴ En la ciudad de San Luis Potosí la Dirección de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada, depende de la Dirección General de Desarrollo Económico e incluso han creado un Consejo de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada, como puede encontrarse en las diferentes notas informativas sobre sus trabajos y resultados como: “La capital potosina obtiene 10 MDP para diversos proyectos. Los recursos se obtuvieron a través del Consejo de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional”, en el *Activista.mx* del 4 de septiembre de 2013. Disponible en: <<http://www.activista.mx/2013/09/la-capital-potosina-obtiene-10-mdp-para-diversos-proyectos/>>. Consultado el 21 de noviembre de 2014; o en la nota “Festival de ciudades hermanas”, *Express.com* del día 18 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.expres.com.mx/noticias/news-display.php?story_id=44670>. Consultado el 21 de noviembre de 2014.

⁵²⁵ Ciudad Valles cuenta con una Dirección de Relaciones Exteriores, como se puede observar en su organigrama y en su directorio: <<http://vallesslp.gob.mx/gobierno/directorio>>. Consultada el 21 de noviembre de 2014.

⁵²⁶ Toluca cuenta con una Unidad de Asuntos Internacionales y Ciudades Hermanas al frente de ella estaba el ex embajador Sergio González Gálvez. como se puede ver en: <<http://www.toluca.gob.mx/dep-unidad-de-asuntos-internacionales-y-ciudades-hermanas>>. Consultado el 21 de noviembre de 2014,

⁵²⁷ En Querétaro la dependencia encargada de la vinculación con el exterior es la Unidad de Asuntos Internacionales y de Atención al Migrante, y su página electrónica es: <<http://www2.municipiodequeretaro.gob.mx/uaiam/ccaiacuertos.html>>. Consultada el 21 de noviembre de 2014.

que no todos tienen el mismo grado de desarrollo normativo y, en algunas entidades federativas, la presión de las oficinas coordinadoras de asuntos internacionales de los gobiernos estatales son las que influyen de tal manera para la elaboración de esta normatividad, que se ve más como una necesidad dictada desde el orden estatal, que como una decisión propia de los gobiernos municipales. El gobierno del estado de Jalisco en la administración de Emilio González Márquez, es un ejemplo de ello como lo muestran algunas informaciones al respecto.⁵²⁸ En otras entidades, los reglamentos aparecen también como iniciativas propias y como una necesidad para regular y aprovechar mejor las oportunidades que estas vinculaciones implican, como es el caso de San Luis Potosí⁵²⁹ y otros municipios del país.

A pesar lo anterior, ello no quiere decir que otros municipios sin las características anteriores, no puedan participar en la vinculación con el exterior. De hecho, si volvemos a tomar como referencia los datos solamente del Registro de Acuerdos Interinstitucionales, el 30%⁵³⁰ está considerado como municipios rurales o semirurales, ya que cuentan con una población menor a los 50 mil habitantes, y en una buena parte de los casos no tienen una oficina de asuntos internacionales, ni pagina web, etcétera.

Los foros nacionales y regionales organizados por la SRE coadyuvan a dar a conocer la posibilidad de acción exterior a los ayuntamientos rurales y explican su nuevo al proceso de internacionalización, aunque de manera muy esporádica por la poca continuidad en ellos y sus estrategias. De hecho si bien el “Primer

⁵²⁸ Lucero Pichardo, “Adeuda Ocotlán, reglamento y protocolo para ciudades hermanas, urge oficina de asuntos internacionales de Jalisco”, en *noticias U. de G.* Disponible en: <http://www.radio.udg.mx/ocotlan/0805_adeuda_ocotlan_reglamento_protocolo.html>.

Consultada el 10 de febrero de 2015.

⁵²⁹ “Presentan nuevo reglamento para ciudades hermanas”, en *Código San Luis. Información de élite*, el día 2 de agosto de 2012. Disponible en: <<http://www.codigosanluis.com/porta1/node/7306>>. Consultado el 10 de febrero de 2015.

⁵³⁰ Sin embargo, es interesante tener en cuenta que el porcentaje podría reducirse un poco más si se considera que hay más municipios que han tenido actividad internacional aunque no ésta no se haya reflejado en Acuerdos Interinstitucionales o no los hayan incorporado en el registro de Acuerdos Interinstitucionales de la SRE, pero la proporción estaría entre el 20-25% del total de los que han tenido estas actividades.

Foro sobre Asuntos Internacionales de los gobiernos locales” se lleva a cabo los días 8 y 9 de junio de 2006 y el segundo al año siguiente, del 11 al 13 de octubre de 2007, en León, Guanajuato,⁵³¹ el tercer foro, se realiza hasta el 2011,⁵³² pero lo que encontramos es que mucha de la actividad internacional de los municipios rurales se da desde los años noventa, como lo constatamos en el caso del Estado de México,⁵³³ Jalisco,⁵³⁴ Michoacán,⁵³⁵ o Nuevo León,⁵³⁶ como entidades con el mayor número de acuerdos interinstitucionales registrados y firmados por sus municipios.

La explicación está en otras situaciones, como los vínculos personales, sociales o políticos establecidos a nivel local con otros gobiernos homólogos extranjeros y que no implica necesariamente una infraestructura especializada ni grandes recursos; pero impacta en el grado de continuidad de la actividad. En el primero de estos supuestos explicativos encontramos a Michoacán que tiene 11 (29%) de los 38 municipios rurales con acuerdos suscritos, y si relacionamos esto con el hecho de que la mayor parte fueron firmados durante la administración del gobernador Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008), en la que algunos cubanos participaron en programas de alfabetización y terminaron generando acuerdos de este tipo con las poblaciones donde estuvieron. Empero esta no es la única explicación, otra parte de la misma está en las posiciones

⁵³¹ Los foros de asuntos internacionales de los gobiernos locales organizados por la SRE se iniciaron en 2006, teniendo como sede la propia Cancillería mexicana, como puede verse en: <<http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/2006/Default.html>> sobre el primero de estos foros y sobre el segundo en <<http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/2007/Default.html>>, pero la actividad internacional en estos municipios ya se había dado. El argumento se refuerza por el hecho de que los foros han sido realizados de manera esporádica después de 2007 y a nivel nacional, hasta esta administración federal 20012-2018 que se empezaron a hacer a nivel regional.

⁵³² <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/foro-2011>>. 16 de agosto de 2015.

⁵³³ Véase en este sentido el Registro de Acuerdos Interinstitucionales en cuanto a los acuerdos firmados por los municipios michiquenses en:

<<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-externo-de-las-entidades-federativas/82?task=view>>. 16 de agosto de 2015

⁵³⁴ *Ibidem* en <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-externo-de-las-entidades-federativas/148?task=view>>.16 de agosto de 2015

⁵³⁵ *Ibidem* en <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-externo-de-las-entidades-federativas/153?task=view>>. 16 de agosto de 2015.

⁵³⁶ *Ibidem* en <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-externo-de-las-entidades-federativas/159?task=view>>. 14 de mayo de 2014.

ideológicas de los gobiernos estatales y municipales, lo que explica que otros de los acuerdos de estos municipios se hacen con Nicaragua; la tercera explicación tiene que ver con los migrantes, ya que se suscriben con condados de Estados Unidos hacia donde se dirigen sus ciudadanos.

En Jalisco, la entidad con un número importante de municipios rurales con actividad internacional, un total de 10 (26.3%). La explicación la encontramos en los vínculos con los migrantes. Muchos hermanamientos se dan entre ayuntamientos no urbanos cuya característica común es la migración y en todos ellos hay clubes de migrantes jaliscienses,⁵³⁷ es el caso de un municipio tan pequeño como Cuautla, Jalisco, que tiene un acuerdo de este tipo con Renton, condado de King en Washington, Estados Unidos.⁵³⁸

Se trata entonces de municipios que si bien no coinciden con el perfil medio de aquellos que desarrollan actividades internacionales, cada vez tienden a incorporarse más debido a la necesidad de integrarse a la dinámica de vinculación externa por las circunstancias que viven y que requieren para su desarrollo. En este sentido, podemos incluir a Teocaltiche, Jalisco, que lleva los asuntos internacionales a través de su dirección de turismo, obteniendo inversión extranjera en algunas áreas productivas como es el caso de los textiles

⁵³⁷ Esto podemos consultarlo en el listado de organizaciones y clubes de migrantes jaliscienses en Estados Unidos, en el sitio web “los dos Méxicos A.C.”: http://losdosmexicos.com.mx/directorio_organizaciones.htm. 16 de agosto de 2015.

⁵³⁸ En este sentido puede verse María Rivera, “El milagro de los dólares. Sierra de Jalisco”, *La Jornada* del 11 de enero de 1998, en <http://www.jornada.unam.mx/1998/01/11/mas-milagro.html>, en donde se habla del cambio de esta migración de la gente de Cuautla, Jalisco, al estado de Washington y concretamente a Seattle y la ciudad de Renton, lugar en el que se dedicaron a trabajar en restaurantes a partir de los años ochenta. Una referencia más expresa a esto se encuentra en el blog de Vany Alvarez, sobre *Escenarios naturales*, y titulado “Cuautla: lo que Renton se llevó...”; ahí se indica que “Cuautla, dentro del programa de ‘Ciudades Hermanas’, tiene su hermanamiento con Renton, Washington, debido a que la mayor parte de sus pobladores, han emigrado a esta ciudad en Estados Unidos. Y vaya que la migración ha dejado a este pueblo como fantasma, nunca nos había tocado un municipio tan despoblado, nos llamó mucho la atención que además de nosotros, prácticamente no había nadie en las calles, no había niños jugando, ni señoras platicando, en Cuautla no había nadie”. Disponible en: <http://www.escenarios-naturales.com/?p=130>. 18 de mayo de 2015

y del calzado,⁵³⁹ los municipios de Marín,⁵⁴⁰ o Santiago, Nuevo León, que con una población de 4,719 y 36,840 habitantes, respectivamente, y por lo tanto considerados rurales, tienen también acuerdos de hermanamiento,⁵⁴¹ lo mismo que el ayuntamiento de Xalisco en Nayarit,⁵⁴² o el municipio de Cañadas de Obregón,⁵⁴³ en Jalisco, entre otros.

En un principio se considera que hay una relación entre la ideología de la administración, con la acción exterior de los gobiernos locales, de tal suerte que los estados y municipios panistas tienden a una actividad mayor que cualquier otro partido y que esto mismo se reproduce a nivel de los gobiernos municipales.⁵⁴⁴

Los trabajos de investigación realizados muestran que no existe una evidencia clara que la ideología del gobierno marque una diferenciación en esta actividad. Hay, de cualquier forma, una relación tendencial entre el sentido y la orientación de los temas prioritarios de cada gobierno, con la ideología de los mismos. En el caso de las administraciones panistas, la inversión, el comercio y, en general, las cuestiones económicas prevalecen sobre las demás; mientras que en los gobiernos de la izquierda perredista, son los temas de educación y salud los que más están presentes.

Es importante señalar que, aunque para la definición del perfil promedio del municipio que se internacionaliza en nuestro país, se toma el criterio

⁵³⁹ Véase en este sentido “Harán ropa de Adidas y Forever 21 en Jalisco”, *El Economista* del 21 de octubre del 2013. Disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/estados/2013/10/21/haran-ropa-adidas-forever-21-jalisco>>. Consultado el 5 de diciembre de 2014.

⁵⁴⁰ Pagina del municipio de Marín, Nuevo León disponible en <<http://www.marin.gob.mx/index.html>>. 16 de agosto de 2015.

⁵⁴¹ Véase en este sentido el Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores en: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/159?task=view>>. 14 de mayo de 2014.

⁵⁴² *Ibidem*, Santiago Xalisco, tiene una población 35,700 habitantes: <<http://xalisco.gob.mx/2013/>>. 14 de mayo de 2014.

⁵⁴³ Este municipio jalisciense tiene apenas 3,978 habitantes:

<<http://www.canadasdeobregon.jalisco.gob.mx/index.html>>. 14 de mayo de 2014.

⁵⁴⁴ Puede verse en este sentido Manuel Martínez Justo, “La acción exterior del Estado de México (1999-2007)”, en Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008. p. 183.

cuantitativo que ofrece el Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la SRE, ello no quiere decir que sólo sean éstos los únicos que llevan a cabo vinculaciones con el exterior. De hecho a lo largo de esta investigación constatamos que una cantidad significativamente mayor de ayuntamientos a los que se encuentran en el Registro, también llevan a cabo actividades con otros países, aunque ello no cambia el perfil que describimos. En la propia SRE son conscientes de que aproximadamente el 40% de los municipios no registran los acuerdos y otras actividades internacionales que realizan.⁵⁴⁵ Las razones que hemos encontrado al respecto son varias, desde el desconocimiento de los trámites, hasta el hecho mismo de la falta de atención y disposición por parte de la Cancillería para atenderlos,⁵⁴⁶ pasando por el alargamiento, a veces indefinido de los trámites, que no coincide con la urgencia de las administraciones locales. Los tiempos entre las administraciones de los diferentes órdenes de gobierno parecen ser siempre distintos.

El siguiente cuadro muestra un ejemplo de los ayuntamientos con actividad internacional que no tienen acuerdos registrados, pero de los que tenemos constancia que llevan a cabo acciones de diverso tipo con el exterior.

Cuadro 13
Municipios con actividad internacional y acuerdos interinstitucionales que no se encuentran registrados en el RAI

Estado	Municipios
Baja California	Ensenada ⁵⁴⁷
BCS	Loreto
BCS	Los cabos
Coahuila	Saltillo

⁵⁴⁵ Entrevistas realizadas con los directores del área de gobiernos locales de la Cancillería y con académicos que han estudiado el tema como es el caso de Jorge Schiavón y Rafael Velázquez.

⁵⁴⁶ En una entrevista con la asesora del presidente municipal de Teoloyucan, Estado de México, Guadalupe Martínez, me relató el difícil camino para conseguir la aprobación y el registro de un acuerdo interinstitucional a firmarse con Grand Goave, Haití. El trámite duró más de tres meses y tuvieron que llevarlo hasta el final para que la SRE le otorgara la visa a los funcionarios locales haitianos, de lo contrario hubieran omitido el trámite. Esta situación la hemos encontrado frecuentemente en las opiniones de los alcaldes y funcionarios locales mexicanos.

⁵⁴⁷ “Busca hermanarse Ensenada con la región francesa de Champagne-Ardene”, *Monitor de Baja California*, 20 de octubre de 2012. Disponible en: <<http://monitorbc.info/monitor3/notas.php?sec=regionales&id=4474>>. 14 de mayo de 2014.

Durango	Gómez Palacio
Estado de México	Tonatico
Guanajuato	Cuenamaro
Guanajuato	León
Guerrero	Taxco
Hidalgo	Huejutla de Reyes
Hidalgo	Tulancingo
Jalisco	Ciudad Guzmán
Jalisco	La Barca
Jalisco	Poncitlán
Jalisco	Puerto Vallarta
Jalisco	Tonalá
Michoacán	Zacapú
Michoacán	Zamora
Nayarit	San Blas
Nayarit	Tepic
Puebla	Chignahuapan
Puebla	San Juan
Puebla	Yahualica
Sonora ⁵⁴⁸	Cajeme
Sonora	Guaymas
Sonora	Hermosillo
Sonora	Huatabampo
Sonora	Magdalena
Sonora	Navojoa
Sonora	Nogales ⁵⁴⁹
Sonora	Puerto Peñasco
Sonora	San Luis
Tamaulipas	Reynosa
Tamaulipas	Matamoros

⁵⁴⁸ Casi todos los municipios de Sonora participan de alguna forma en la actividad internacional coordinados por la Dirección General de Intercambios y Asuntos Internacionales. Véase en este sentido <<http://www.sec-sonora.gob.mx/dgiai/?op=2&idp=6&id=28>>. 14 de mayo de 2014.

⁵⁴⁹ Nogales, Sonora, cuenta también con una comisión de asuntos internacionales que se establece en el Reglamento Interior del Ayuntamiento.

Tlaxcala	Tetla ⁵⁵⁰
Veracruz	Fortín
Veracruz	Xico
Zacatecas	Fresnillo

Fuente: elaboración propia.

Solamente en el cuadro anterior observamos un total de 17 entidades federativas y 38 municipios que tienen acuerdos internacionales sin registrar en la SRE. La cifra es mínima en relación con el cálculo que se indicó anteriormente —40%, según la propia Cancillería—. Ello significa una falta de atención y comunicación con los gobiernos locales, además de no considerarla como prioritaria para las relaciones internacionales de México y menos aún para su política exterior.

Conclusiones del capítulo 4

1. A pesar de que la actividad internacional de los municipios es anterior al orden estatal, tiene una evolución más marcada a partir de la década de los noventa en que se cambia la legislación y se les otorga la posibilidad de acercamiento y vinculación con el exterior a través de la ley de celebración de tratados.
2. A partir de los años noventa las áreas geográficas cambian en función de la propia coyuntura internacional, nacional y local, y con ello los temas de interés para los gobiernos municipales.
3. La incorporación y evolución que tiene la actividad internacional de los gobiernos municipales significa un proceso de aprendizaje continuo que pasa por la incorporación de instrumentos institucionales que implican el control, pero también la continuidad de estas acciones, de tal suerte que

⁵⁵⁰ Yaneth Ortega Jimenez, “Se hermanan el Distrito de Luqiao, Taizhou, China, y Tetla, Tlaxcala”, *ABC Tlaxcala*, 17 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.abctlaxcala.com/index.php?option=com_content&view=article&id=22231:se-hermanan-el-distrito-de-luqiao-taizhou-de-china-y-tetla-tlaxcala&catid=42:region-norte&Itemid=64>. Consultada el 12 de noviembre de 2014.

- tienden a profesionalizarse e involucrar a la ciudadanía para garantizar su continuidad y la obtención de los resultados buscados.
4. A medida que evoluciona la internacionalización hay una preocupación por temas cada vez más específicos para el desarrollo local: la promoción económica (inversión y comercio), el turismo, la cultura, la capacitación y formación de recursos humanos, atención a situaciones puntuales de cooperación internacional, los posicionamientos políticos y competitivos, la migración y la participación en foros internacionales.
 5. Las vinculaciones internacionales tienden a desarrollarse de manera más activa en un perfil muy específico de municipios. Los urbanos o metropolitanos, con sitios web, oficinas especializadas, con personal profesionalizado, con una legislación específica para su funcionamiento y un proceso de participación de los cabildos y la ciudadanía, son los que mantienen una internacionalización más activa y con mejores resultados.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones:

1. La globalización lleva a que los paradigmas tradicionales de las relaciones internacionales y su forma de operación, se transformen, incluyendo nuevos actores y nuevas formas de vinculación entre los diferentes actores.
2. Las nuevas vinculaciones internacionales, los gobiernos locales, entendiendo por ello a las entidades federativas y los municipios, se incorporan en la medida en que tienen la posibilidad y la necesidad de hacerlo.
3. A mayor apertura y participación de los gobiernos en las decisiones nacionales, más actividad internacional de los gobiernos locales; pero esta actividad puede variar en razón de las reivindicaciones nacionalistas, que coadyuvan a explicar la internacionalización local.
4. Las implicaciones son una interdependencia compleja donde se abandona la visión estatocéntrica, por una en la que los nuevos actores inciden en las relaciones internacionales con múltiples formas de entenderlas y operarlas, lo que conlleva la construcción de un espectro conceptual diverso para poder definir las y caracterizarlas.
5. La aparición de nuevos actores con capacidad de reivindicación y toma de decisiones, hacen que los gobiernos no centrales desarrollen una actividad internacional cuyo dinamismo y direccionalidad depende de la yuxtaposición política, la estabilidad económica y un efectivo proceso de descentralización de las funciones. En México es a partir de la década de los noventa cuando se dinamiza la actividad internacional de los gobiernos locales y se convierte en un tema imparable al que debe prestársele atención.
6. Las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México tienden a desarrollarse y dinamizarse a partir de la llegada al poder del PAN, por la visión economicista y aperturista de sus líderes (Jalisco, Guanajuato,

- etc.); pero ello no impide que otras entidades federativas se incorporen a este proceso como es el caso del Distrito Federal (PRD), el Estado de México (PRI), Nuevo León (PRI), etc .
7. A nivel municipal, aunque la internacionalización es menos constante, se refuerza por razones de su vocación o necesidades económicas, así como el interés político y personal de sus ejecutivos y la yuxtaposición política. Sin embargo, se ve limitada desde el regreso del PRI al poder federal, y la recuperación de estados y municipios para sus administraciones. A partir de ello el alineamiento es mayor y la autonomía tiende a perderse; el pragmatismo federal y estatal los lleva a una tendencia centralizadora y los asuntos internacionales locales disminuyen.
 8. La participación municipal en las relaciones internacionales no es mayor al 9% del total, y está enmarcada por un perfil y unas condiciones específicas que la posibilitan y dinamizan; no obstante, hoy en día muchos municipios rurales tienden a incorporarse a esta actividad por las bondades que encuentran para apoyar su desarrollo local.
 9. Las vinculaciones internacionales de los gobiernos municipales responden a la lógica de la migración, a la memoria histórica y a la orientación geográfica de los grandes mercados comerciales y de inversión,
 10. A pesar de que la transición política posibilita a los gobiernos locales a actuar en el ámbito internacional, no hay mecanismos legales ni de presión específicos que les permitan incidir en la construcción y operación de la política exterior. La prioridad otorgada a las entidades federativas es mínima y se debilita conforme se afianza la centralización y el control del gobierno federal.
 11. La falta de atención y reconocimiento a la actividad internacional de los gobiernos locales lleva a un déficit de coordinación de los instrumentos que firman y del seguimiento de las acciones que realizan, lo que hace que se desaproveche la capacidad de operación y diversidad de formas de instrumentar la política exterior de México.

12. El avance y consolidación de la participación de los gobiernos locales en el ámbito internacional depende de una serie de factores generales como son: los procesos de desconcentración y descentralización, la democratización y yuxtaposición de gobiernos y la personalidad de los ejecutivos; pero también de factores específicos: la existencia de una estructura organizativa institucionalizada, la participación ciudadana y un proceso de planeación que garantice su trabajo en el mediano y largo plazo.
13. También se puede observar que aunque en principio el tema fundamental de la actividad internacional se centra en la promoción económica – comercio e inversiones, – en la práctica los temas se amplían de tal suerte que encontramos también vinculaciones que que ver con el turismo, la cultura, la capacitación y formación de recursos humanos, la solución con problemas puntuales de las administraciones –seguridad, medioambiente, etc- así como la migración y su atención.
14. Aunque no es limitativo, las vinculaciones internacionales de los municipios se centran en aquellos que son urbanos o metropolitanos, con una estructura institucional especializada para estas actividades, con una normatividad que las soporta y un grado de tecnificación y modernización en sus organización institucional. Ello no implica que no pueda hacerse en municipios rurales, solo que sus opciones de éxito serán más limitadas y requerirán más tiempo o bien centrarse en acciones puntuales, pues tienden a ser más bien más reactivas y coyunturales.
15. Para las relaciones internacionales los gobiernos locales no solamente implican una mayor complejidad de su concepción y operación, sino también una oportunidad de nuevas formas de acción internacional de los Estados y una alternativa para hacer frente a la globalización.

Recomendaciones:

1. El proceso de transición política en México debe analizar su evolución y dar un paso más en el otorgamiento de atribuciones y

responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, incluida la participación en la construcción de la política exterior y las relaciones internacionales del país.

2. Las relaciones internacionales de los gobiernos locales deben aprovecharse como una alternativa adicional a las formas tradicionales de la operación de la política exterior. Para ello hay que establecer mecanismos permanentes de coordinación, asesoría y participación de los gobiernos locales en política exterior e internacional.
3. Hay que fomentar la creación y fortalecer, aprovechar y tomar en cuenta a las asociaciones internacionales de estados y municipios, así como la inclusión del tema internacional en las ya existentes.
4. Fomentar la profesionalización de las oficinas de asuntos internacionales en los gobiernos estatales y municipales. Esto implica la contratación del personal adecuado, su capacitación y actualización continua.
5. La coordinación con la SRE resulta esencial mediante el fortalecimiento del área de gobiernos locales en la Dirección General de Coordinación Política, una mayor participación del Instituto Matías Romero en el proceso de capacitación e inducción de los gobiernos locales en el apoyo a la política exterior del país, así como la contratación, por parte de los estados y municipios, de personal profesional de la Cancillería para el manejo de las relaciones internacionales locales, así como la certificación del mismo, por parte de ese instituto de formación diplomática.
6. Hay que legislar en torno a la participación de las entidades federativas y los municipios en la política exterior de México, y en la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo. La participación no puede quedarse en una figura meramente decorativa y receptora de acuerdos, sino en una toma de decisiones conjunta con las instancias donde se requieren y concretan los proyectos de cooperación internacional.

7. Es conveniente definir la promoción, creación y, en su caso, participación de México en aquellos foros internacionales que se consideran más apropiados para la operación de los temas o áreas geográficas prioritarias para nuestra política exterior. La definición debe estar a cargo de la Cancillería, que debe actuar como instancia de definición de las prioridades y estrategias a desarrollar, pero debe de tomar en cuenta las opiniones y experiencias de los gobiernos locales, y acompañarlos siempre en el desarrollo y la negociación adecuada de sus posiciones —tanto técnicas como políticas—.
8. No es conveniente limitar o controlar, sino solamente coordinar y coadyuvar al desarrollo de las iniciativas que, en materia de sus relaciones internacionales, desarrollan los gobiernos locales mexicanos; hay que adoptarlas y aprovecharlas como mecanismos alternativos para fomentar el diálogo político en aquellas áreas e instancias donde las diferencias con las políticas nacionales no permitan actuar.
9. Se requiere que desde la academia —centros de educación e investigación— se lleve a cabo una asimilación de las nuevas variables y su forma de integrarla a la actividad general de las relaciones internacionales incorporándola a los planes de estudio, de especialización y de investigación. Esto deriva de que estamos ante la posibilidad de una ampliación del mercado laboral que debe llevar en el mediano plazo a una profesionalización de los cuadros administrativos y operativos tanto a nivel de los gobiernos estatales y municipales y eso implica un incremento de una mayor demanda de profesionales de esta área de trabajo.
10. En cuanto a los planes de estudios deben empezar a por considerar una materia en específica que aborde la preparación específica que se requiere para atender a estos ordenes de gobierno en su profesionalización. Al mismo tiempo debe avanzarse en la instrumentación de diplomados e incluso una especialización que

aborde los aspectos legales, administrativos y las nuevas corrientes de estudio para el desarrollo de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, así como estrategias de operación.

11. En investigación las áreas a abordar son muchas. A) Hay que profundizar en el estudio separado de los diferentes órdenes de gobierno –estatal y municipal- pero también en el impacto en el desarrollo que se generan a partir de estas actividades y los modelos de medición. B) Debe de comenzar a analizarse los trabajos, estrategias y formas de operación en temas específicos: medioambiente, desarrollo urbano, movilidad, turismo, seguridad, migración, etc.; hasta ahora las investigaciones han sido generales, y aunque en algunos casos se ha iniciado su estudio desde diversos sectores, estos han sido muy limitados. C) Es necesario la realización de estudios sobre las actividades realizadas de forma multilateral desde distintas perspectivas como es el caso de las asociaciones de gobiernos locales –CONAGO, AMAIE, CONAMM, AMMAC, ANAC, FENAMM, AALMAC, etc.- pero también de los foros internacionales que se han generado a nivel global, regional, etc. – CGLU, FLACMA, etc-; a la fecha no hay una política de acción conjunta para atender estos espacios nuevos de la actividad internacional que van más allá de lo que se ha dado en llamar la Cooperación Internacional Descentralizada puesto que constituyen verdaderas opciones de actuación y operación de las relaciones internacionales y la política exterior.

FUENTES:

BIBLIOGRAFICAS:

- Aguilar, Luis F. y Barajas Escamilla, María del Rocio (Coordinadores) *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Colegio de la Frontera Norte, México, 2013.
- Aldecoa, Francisco y Keating, Michael, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, España, primera edición, 2000.
- Barbé, Esther, *Relaciones internacionales*, Ed. Técnos, Madrid, 2003.
- Batta Fonseca, Víctor y Sosa Fuentes, Samuel (Coordinadores), *Escenarios futuros sobre la Globalización y el Poder Mundial, un enfoque multidisciplinario*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2004.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Ediciones Paidós Ibérica”, Barcelona, 2004.
- Beck, Ulrich, *Poder y Contrapoder en la era global*, Ediciones Paidós Ibérica”, Barcelona, 2004.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Gerencia Pública Municipal*, Editorial CIDE, México, 1999.
- Cohen, Samy *et al.*, *Los Estados ante los “nuevos actores”*, Ministerio Francés de Asuntos Extranjeros, París, Francia, 2005,
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, 142ª. Edición, México, 2002
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, en Instituto Electoral del Estado de México Legislación Electoral del Estado de México, IEEM, Toluca, Estado de México, 2002.
- Dávila, Consuelo, Schiavón, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, México, 2008.
- Dávila Aldás, Francisco, *Ciencia, transferencia e innovación tecnológica en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón en la era de la globalización*, Ed. Fontamara, México, 2007
- De Senarclens, Pierre, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Armand Colin, Paris, Francia, 1998.
- Díaz Abraham, Leonardo, *La cooperación oficial descentralizada: cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, los libros de la catarata, Madrid, 2008.
- Duchacek, Ivo D. and Stevenson, Garth, *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York and London: Greenwood Press. 1988.
- Duchacek, Ivo D., *The territorial dimension of politics: within, among and across nations*. Westview Press, 1986.

- Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, Ed. Planeta, Barcelona, España, 1992.
- G. R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Londres, Prentice Hall, 1995.
- Gambrill, Mónica (Coordinadora), *La globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México, 2002.
- García Flores, Eugenio (Coordinador), *Globalización y Derecho Internacional en la primera década del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013.
- González Casanova, Pablo (Coordinador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1985.
- González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, México, 1983.
- Guillen Romo, Héctor, *México frente a la mundialización neoliberal*, Ed. Era, México, 2005.
- Held, David, *et al.*, *Transformaciones globales: Política, Economía y Cultura*, Oxford University Press, 2002.
- Hobsbawm, E.J., *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, Ed. Crítica, Barcelona, España, 1992
- Huntington, Samuel, *The erosion of national interests*, Foreign Affairs 76, Septiembre-Octubre, 1997.
- Huntington, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ed. Paidós, México, 2001.
- Ianni, Octavio, *Teorías de la Globalización*, siglo XXI editores, Tercera Edición, México, 1998.
- Keohane, Robert Owen, Nye, Joseph S. *Power and interdependence: World politics in transition*, 2a ed., Boston: Little, Brown, 1977.
- Keohane, Robert Owen, Nye, Joseph S. *Power and interdependence*, Longman Publishing Group, 2001.
- Maira, Luis, *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Ed. Libros del Zorzal, Argentina, 2010.
- Martínez Justo, Manuel, *La paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales: el caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlanepantla de Baz, Estado de México*, UNAM, México, 2006.
- Martínez Justo, Manuel (Coordinador), *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, FES Acatlán, UNAM, 2010.
- Martínez Justo, Manuel (Coordinador), *La diplomacia local en México. Cinco estudios de caso*, FES Acatlán, UNAM, 2014.
- Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1997.

- Michalet, Charles-Albert, *Q´est-ce que la mondialisation?*, La Découverte-Syros, París, Francia, 2002.
- Michelmann, H. J. y Soldatos, Parayotis, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990
- Moreno Pino, Ismael, *La diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, Fondo de Cultura Económica y secretaria de Relaciones Exteriores, México, 2001.
- Pearson, Frederic S. y Rochester, J. Martin, *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*, McGraw-Hill, Bogotá, Colombia, 2000.
- Palomares Lerma, Gustavo, *Relaciones internacionales en el siglo XXI*, Ed. Tecnos, Madrid, España, 2006
- Philippart, Éric y Van Cutsem, Michael, *De l' explication à la prévision: analyse des perspectives en matière de relations internationales des Régions d' Europe*, Études internacionales. 1999
- Ponce Adame, Adelaida Esther, *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, UIM. España, 2009.
- Ponce Adame, Adelaida Esther y Sánchez Gutiérrez, Gabriela (coords), *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*, UAM-Instituto Mora, México, 2011.
- Ramonet, Ignacio, *Un mundo sin rumbo*, Ed. Debate, Madrid, España, 1997.
- Riordan, Shaun, *Adiós a la diplomacia*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 2005.
- Rodríguez Gelfenstein, Sergio (Coordinador), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Porrúa, México, 2006.
- Rodrigues, Gilberto Marcos Antonio, *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*, Unpublished PhD's degree dissertation, Brazilian Center of International Relations, São Paulo, SP, Brazil, 2004.
- Russett, B. y Starr, H, en *World politics. The Menu for choise*, Freedman and company, Nueva York, 1989.
- Schiavón, Jorge A., *La Proyección de las relaciones internacionales de las entidades federativas. México ante el mundo*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, 2006.
- Secretaria de Relaciones Exteriores, *6º Informe de Labores*, SRE, México, 2006.
- Taylor, Peter J. y Flint, Colin, *Geografía política: economía-mundo, estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, España, 2002.
- Todd, Emmanuel, *La invención de Europa*, Tusquets Editores, Barcelona, España, 1995.
- Zapata, Eugene, *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina*, Diputación de Barcelona, España, 2007.
- Zidane Zeraoui, *Regionalización y Paradiplomacia*, ITESM, México, 2010.

HEMEROGRÁFICAS:

- Ballesteros, Humberto y Luna, Juan Carlos, "Actualidad de los hermanamientos mexicanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 74, junio 2005.
- Ballesteros, Humberto y Luna, Juan Carlos, "Actualidad de los hermanamientos mexicanos", *Revista de Política Exterior*, núm. 74, junio de 2005, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- Barba Vargas, Andrés, "La Diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano", Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2009.
- Castells, Manuel, "¿Fin del Estado Nación?", en *Revista El País*, México, octubre, 1997.
- Cohn, T. H., & Smith, P. J. Subnational governments as international actors: Constituent diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest. *BC Studies: The British Columbian Quarterly*, (110), 1996, pags. 25-59.
- Fernández, Nuria, "La reforma política: orígenes y limitaciones", *Cuadernos Políticos*, núm. 16, México, D.F., Era, abril-junio de 1978, pp. 16-30.
- Heredia Zubieta, Carlos, "Las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales: el caso del Estado de Michoacán en México", *Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM, México 2009, Volumen 9, núm. 1, enero-marzo.
- Hocking, Brian, "Patrolling the 'frontier': Globalization, localization and the 'actorness' of non central governments", *Regional & Federal Studies*, 1999, vol. 9, núm. 1, pp. 17-39.
- Leibholz, Gerhard, "Pueblo, Nación y Estado en el siglo xx". *Revista de estudios políticos*, 1958, núm 100, pp. 21-48.
- Ruíz Alanís, Leobardo, "Las relaciones internacionales de los municipios", *Revista Convergencia*, vol.16 núm. 49 Toluca ene./abr. 2009.
- R Villarreal, RR de Villarreal, "La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica", *Revista de Comercio Exterior*, septiembre de 2001, Bancomext, México, pp. 773-788.
- Sánchez Avendaño, Gabriel, "Tendencias globales. De la descentralización a la regionalización", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 166, Venezuela, marzo-abril, 2000.
- Solís Manjares, Leopoldo y Diaz León, Arturo, "Globalización económica. Reformas estructurales y políticas de Estado", *Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán*, A.C., México D.F., Junio 2004
- Sturm, "The Constitution under Pressure: Emerging asymmetrical federalism in Germany?", Ponencia presentada en el XVII Congreso Mundial de la IPSA. Berlín. 1994.
- Torrijos, Vicente, "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones", en *Revista Desafíos*, núm. 2, CEPI, Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 19-54.
- Velázquez Flores, Rafael, "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, FCPYS, núm. 96, México, 2010

ELECTRÓNICAS:

- Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados. <www.amaie.org.mx>. 16 de agosto de 2015
- Bahena Flores, Alejandro, Orden de Gobierno Municipal, en <www.municipio.org.mx/ponencias>. 16 de agosto de 2015
- Banco Mundial, Logros y desafíos de la descentralización fiscal en México, en <www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS>. 16 de agosto de 2015
- Cabrero Mendoza, Enrique; Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México, en <www.municipio.org.mx/Agenda1.pdf>. 16 de agosto de 2015
- Denes Martos, “El desafío del siglo XXI: Estudio sobre las tendencias, políticas y posibilidades del próximo siglo”. (libro electrónico), Buenos Aires, Argentina, 2001. Dirección electrónica: <<http://www.msra.com.ar/laeditorial/Pages/Eldesafio/Paginas/Capitulo20.htm>>. 16 de agosto de 2015
- Díaz, Reinaldo, “Paradiplomacia y turismo en las redes de ciudades del Mercosur”, en <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-17322011000600010&script=sci_arttext>. 16 de agosto de 2015
- Enzástiga, Mario; Utopías y Realidades, Buenas prácticas de Gobierno Municipal, en <<http://usuarios.lycos.es/CESEMICH/practicass.html>>. 16 de agosto de 2015
- Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA); Agenda del Municipio Latinoamericano, en <www.iula.net/noticias/n000189.htm>. 16 de agosto de 2015
- Hemeroteca virtual. “Integrarán 57 empresas el “club de exportadores en Naucalpan”, en <<http://www.Naucalpan.gob.mx>> 9 de noviembre de 2001
- Jáuregui, Gurutz. Soberanía y Autodeterminación en la perspectiva del siglo XXI, en *Revista Electrónica Bilingüe*, núm. 6, Venezuela, agosto, 1996, <<http://www.unescocat.org/absjaur.htm>>. 16 de agosto de 2015
- Ley sobre la celebración de tratados, en <www.ammac.org.mx>. 16 de agosto de 2015
- Martínez M., Pedro. El municipio: descentralización y democracia, elementos para la (re)construcción del federalismo en México, en *Revista Gestión y estrategia*, edición Internet, departamento de administración, núm. 1, en <<http://www.wazc.uam.mx/publicaciones/gestion/num5/doc11.htm>>. 16 de agosto de 2015.
- Rojo, Patricia y Sabrina Benedetto. ¿Crisis del Estado-nación ó cambios estructurales? Una reflexión acerca de cómo los cambios estructurales a nivel internacional afectan al Estado-nación, en *Revista Inter-forum*, <<http://www.revistainterforum.com/español/articulos/051202artsoc.html>>. 16 de agosto de 2015.