

Biblioteca Daniel Cosío Villegas

El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales



**LAS RELACIONES INTERNACIONALES
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EL CASO DE MÉXICO**

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales presenta

Rubén Monroy Luna

Director: Carlos Alba Vega

Biblioteca Daniel Cosío Villegas

EL COLEGIO DE MÉXICO



México, D.F., Mayo de 2004

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS	4
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I	16
LAS CAUSAS EXTERNAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES	
EL CONCEPTO DE GLOBALIZACIÓN	17
LAS ESCUELAS DE LA GLOBALIZACIÓN	18
LA TESIS DE LA HIPERGLOBALIZACIÓN	19
LA TESIS ESCÉPTICA	20
LA TESIS TRANSFORMACIONISTA	21
LA FORMACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y LA PRIMERA GLOBALIZACIÓN	23
LA GLOBALIZACIÓN CONTEMPORÁNEA Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN	27
LA GLOBALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	35
CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO	37
CAPÍTULO II	39
CAUSAS INTERNAS DEL INCREMENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES MEXICANOS	
DE LA CENTRALIZACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA MEXICANA	40
DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL LIBERALISMO ECONÓMICO	51
CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO	63
CAPÍTULO III	65
LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE OTROS PAÍSES	
CARACTERÍSTICAS GENERALES	66
EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL	69

DISPOSICIONES JURÍDICAS PARA LA ACCIÓN INTERNACIONAL SUBNACIONAL Y CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES PARA LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES	73
ESTRATEGIAS, MECANISMOS Y TEMAS DE VINCULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	75
LA PARTICIPACIÓN SUBNACIONAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR NACIONAL	86
CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO	89
CAPÍTULO IV	92
LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES MEXICANOS	
EL ENTORNO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES MEXICANOS	93
MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS	99
CARACTERÍSTICAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS	102
LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES: LA PERSPECTIVA DE LA CANCELLERÍA	103
EL TEMA MIGRATORIO	108
PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y ATRACCIÓN DE INVERSIONES	112
ESTRUCTURAS BUROCRÁTICAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES	117
CONFERENCIAS REGIONALES	121
EL ESTILO PERSONAL DE GOBERNAR	124
RETOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR	127
CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO	129
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	139

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

NO. DE CUADRO O GRÁFICA	TÍTULO	PÁGINA
GRÁFICA 1	GUBERNATURAS ESTATALES POR PARTIDO POLÍTICO 1998-2003	48
CUADRO 1	PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL TOTAL NACIONAL 1994-2000	59
GRÁFICA 2	PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA REALIZADA, PROMEDIO 1994-2002	61
GRÁFICA 3	PARTICIPACIÓN REGIONAL DEL VALOR AGREGADO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA EXPORTADORA EN 2002	63
CUADRO 2	INTENSIDAD MIGRATORIA POR ENTIDAD FEDERATIVA	110
CUADRO 3	REPRESENTACIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL EXTERIOR	120

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

EL CASO DE MÉXICO

“RESUMEN”

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, el activismo internacional de los gobiernos estatales mexicanos ha sido creciente, en términos del número, extensión y profundidad de sus vínculos internacionales con otros gobiernos subnacionales, organismos internacionales, empresarios extranjeros, agencias de cooperación, entre otros actores. Este fenómeno ha sido impulsado, desde el sistema internacional, por la globalización, y desde la perspectiva interna, por la mayor democratización del sistema político, la alternancia ocurrida en el orden estatal y federal, así como por la estrategia de liberalización económica adoptada sucesivamente por diversos gobiernos mexicanos.

INTRODUCCIÓN

Los estudios de los nuevos actores internacionales pocas veces incluyen el análisis de los gobiernos subnacionales. Esto es así porque los vínculos externos de las regiones, provincias, cantones o estados, se identifican ya sea como manifestaciones internacionales de la distribución interna de competencias entre los ámbitos de gobierno, o como la expresión de conflictos puramente domésticos. En otras palabras, se piensa que la forma en que los Estados distribuyen en su seno el poder, no es objeto de estudio de las relaciones internacionales.

Así también, si tomamos en cuenta que se trata de un fenómeno reciente en términos relativos, cuya incidencia en la formulación, determinación y aplicación de la política exterior de los Estados-nación se considera poco relevante o nula, se incrementa el desinterés por analizar el desarrollo de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales.

En el caso mexicano, el vacío se inscribe también en un marco más amplio, como lo es el del federalismo y las relaciones intergubernamentales, es decir, los mecanismos de comunicación e interacción entre los distintos órdenes de gobierno, comunes en cualquier régimen federal. Este hecho se explica por la inexistencia de órdenes regionales y locales de gobierno verdaderamente autónomos del gobierno nacional que implicaran una auténtica negociación a partir de la existencia de intereses distintos, y de la capacidad de ambas partes por defenderlos e impulsarlos.

Hasta hace algunos años, con sus variaciones y matices, los gobiernos estatales se erigieron como los brazos político-administrativos del poder ejecutivo federal, y las relaciones intergubernamentales eran materia del partido hegemónico -entre las instancias locales y nacionales del PRI- más que de ámbitos autónomos de gobierno. Sin embargo, en los últimos años el sistema internacional y el país han experimentado profundos cambios que han ampliado el marco de acción de los gobiernos subnacionales, los cuales han generado diversos incentivos para la estructuración

de un papel más activo de las administraciones estatales y locales. Este hecho se ha expresado también en la arena internacional de manera cada vez más creciente y evidente.

Los gobiernos estatales mexicanos, por su propia iniciativa, han puesto en marcha una serie de estrategias y acciones para crear, ampliar y utilizar sus vínculos con diversas instancias internacionales para el logro de objetivos esencialmente regionales. Para ello, han desarrollado dentro de sus propias estructuras burocráticas una o más instancias especializadas en el campo de las relaciones internacionales y, en algunas ocasiones, incluso han instaurado oficinas de representación del estado en el extranjero. Además, es notable el incremento de las giras internacionales de los mandatarios estatales, así como de los vínculos que éstos han venido generando con otros gobiernos subnacionales, organismos internacionales e instancias privadas de otros países.

Existen algunos estudios previos que, al analizar la problemática fronteriza entre México y Estados Unidos, abordan la participación de los gobiernos estatales y municipales más allá de las fronteras; sin embargo, el tratamiento de este tema ocurre marginalmente ya que por lo regular se hace desde la perspectiva de la política exterior nacional, y no se profundiza sobre las actividades internacionales de las entidades subnacionales ni sobre su incidencia en la relación bilateral. Por otra parte, también existen algunos estudios sobre la cooperación internacional en los municipios, ya que es cada vez más común el “hermanamiento de ciudades” y la participación de agencias de cooperación en el ámbito local mexicano.

A diferencia de los acercamientos previos, el presente estudio se enfoca al orden regional de gobierno —los estados—, y no se limita a uno de los temas que puede atender en su activismo internacional, como lo puede ser la cooperación. Además, al analizar las actividades internacionales de los estados mexicanos, la perspectiva principal es desde las propias regiones, y no se utilizan las relaciones internacionales de los gobiernos estatales para explicar algún suceso o comportamiento de la política exterior federal o qué tanto ha incidido en la política exterior del país.

En otros países, especialmente en los regímenes federales de países industrializados como Canadá, Suiza, Bélgica y Australia, existen estudios sobre el activismo internacional subnacional que marcan las principales motivaciones, características, marco jurídico, así como los elementos de interacción con el Estado, de estas vinculaciones internacionales. En cierto sentido, este tipo de análisis se encarga del estudio de nuevos actores internacionales —los gobiernos subnacionales— que para el caso mexicano no han sido desarrollados.

Bajo esta perspectiva, se presenta un fenómeno que no ha sido abordado en documentos previos, y que trasciende la mera distribución interna de competencias del sistema federal mexicano. Se trata de un hecho creciente en México y presente en casi todo el mundo, incluidas algunas naciones altamente descentralizadas, en donde la participación subnacional en el ámbito exterior se ha constituido en uno de los elementos más importantes para el estudio de sus relaciones internacionales y de su política exterior. Así también, la multiplicación de las interconexiones entre las sociedades, empresas e individuos de naciones distintas y remotas, también ha llegado a los gobiernos estatales, para los que el contacto y la vinculación internacional se han convertido incluso en algo cotidiano, y sobre todo, muy útil para algunos de sus intereses particulares.

Desde este enfoque, el objetivo de este trabajo es explicar las relaciones internacionales de los gobiernos estatales mexicanos, a partir de la identificación de las causas externas e internas de su reciente multiplicación y de la ubicación de los elementos que los distinguen del activismo internacional de las entidades subnacionales de países que, como México, se estructuran bajo regímenes federales. Para ello, se utilizará una explicación “transformacionista” de la globalización que nos permitirá ubicar los cambios internacionales que han afectado a los gobiernos subnacionales, sin utilizar enfoques como la interdependencia ni posiciones que anuncian el fin del Estado-nación. Así también, se utilizará una combinación de análisis del sistema internacional con el enfoque de la causalidad interna, para entender las motivaciones del activismo internacional de los

estados mexicanos. De la misma manera, para explicar las principales características del activismo internacional de los gobiernos mexicanos, se utilizará el método comparativo.

La hipótesis de este trabajo establece que la expansión y multiplicación de las relaciones internacionales de los gobiernos estatales mexicanos ha sido causada y estimulada, desde un punto de vista sistémico, por los cambios en el entorno internacional contenidos en el concepto de globalización y, desde una perspectiva interna, por los procesos de democratización y descentralización del sistema político, así como por los esquemas de liberalización económica y apertura comercial puestos en marcha sucesivamente por distintos gobiernos mexicanos.

Por otra parte, las variables que determinan las características de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales son el grado de internacionalización de la economía regional y el interés personal de los gobernadores en turno. Por su parte, el bajo nivel de institucionalización de las relaciones intergubernamentales, así como el marco jurídico existente, son los elementos que determinan las distinciones de las relaciones internacionales de los estados mexicanos, de las de las entidades federativas de otras naciones.

Así también, se establece que ante el creciente número de actores, instancias y vínculos internacionales generados por la globalización, las acciones internacionales de los gobiernos estatales constituyen un complemento “regional” de las relaciones internacionales del gobierno nacional. Éste, ante la multiplicación de interacciones, es incapaz de abarcar los temas de la agenda de política exterior e interactuar con los actores con los que los gobiernos subnacionales establecen relaciones, así como atender, desde el ámbito de la política exterior, los intereses de cada una de las entidades federativas en cuanto a la promoción de negocios, fomento a las exportaciones, atracción de inversiones, turismo y remesas.

A partir de esta hipótesis, las preguntas centrales que guían el trabajo son: ¿Cuáles son las causas externas e internas de la expansión y multiplicación de las relaciones internacionales de los

gobiernos estatales mexicanos? ¿Qué elementos distinguen a las relaciones internacionales establecidas por los gobiernos estatales mexicanos de las de los gobiernos subnacionales de otros países? ¿Cuáles son las motivaciones y características de operación de las relaciones internacionales de los gobiernos estatales? ¿Cómo se distinguen entre sí las relaciones internacionales de los gobiernos estatales mexicanos? Y, finalmente, ¿Cómo se inscriben las relaciones internacionales de los gobiernos estatales mexicanos en el marco más amplio de la política exterior federal?

En el primer y segundo capítulos se presentan las causas internacionales y domésticas respectivamente, que permiten y estimulan la expansión y multiplicación de las relaciones internacionales de los estados. Por un lado, las transformaciones sistémicas internacionales fueron determinantes para la apertura de posibilidades para el contacto internacional subnacional, aunque resultan insuficientes para explicar el fenómeno en su totalidad en vista de que la globalización comenzó varias décadas antes de que ocurriera la expansión y multiplicación de las relaciones internacionales de los estados. Por otro lado, las causas internas explican por qué en un entorno de globalización que ya existía, las vinculaciones internacionales de los estados mexicanos se desarrollaron tardíamente.

En el tercer capítulo se explican los elementos que determinan las características de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales de otros países. Dada la ausencia de estudios previos sobre las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en nuestro país, resulta necesario considerar los casos de las entidades federativas y provincias de otros países, para establecer un referente y punto de partida para el análisis del caso mexicano.

El cuarto capítulo describe el diseño y la operación de las vinculaciones internacionales de los gobiernos estatales mexicanos. Este apartado se elaboró esencialmente con base en entrevistas con funcionarios clave tanto de las administraciones federales como estatales, así como con información presentada en diversos sitios *web* y en la prensa. Es importante mencionar que para

realizar dichas entrevistas, y con el fin de identificar las motivaciones, características de operación y resultados de las relaciones internacionales estatales, nuevamente se utilizaron como referente los casos de otros países.

La técnica de investigación para los tres primeros capítulos es esencialmente el análisis bibliográfico y de publicaciones periódicas. Existe material suficiente para abordar los temas de los apartados mencionados, y para poder vincular la globalización y los cambios internos de México con las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, así como para identificar las principales características del activismo subnacional de otras entidades federativas. Por su parte, la elaboración del cuarto capítulo requirió de la utilización de técnicas como la entrevista, la consulta de sitios de Internet, así como el análisis documental de informes, presentaciones y demás publicaciones internas de algunas dependencias federales y de oficinas estatales. Fue común, que la consulta y la entrega de los documentos oficiales utilizados para elaborar el caso mexicano ocurriera durante las propias entrevistas.

Para la selección de las personas entrevistadas se tomaron en cuenta los análisis internacionales para encontrar referentes similares en nuestro país. De esta manera se ubicaron los funcionarios clave de la Cancillería, de las oficinas estatales de asuntos internacionales y de las instancias de promoción económica de las entidades. Debe mencionarse que los estados presentan estructuras burocráticas distintas en materia de relaciones internacionales, los cuales, además, se encargan de asuntos de política estrictamente regional. De ahí la dificultad de identificar las instancias relevantes en las entidades federativas, así como lograr la vinculación del tema de las “relaciones internacionales” con sus actividades institucionales. Así pues, ante la inexistencia de un diagnóstico previo sobre el activismo internacional subnacional se solicitaron entrevistas con los funcionarios de dos entidades federativas, Jalisco e Hidalgo, además de que se visitaron los sitios

web y se tuvo comunicación telefónica con los funcionarios de Baja California, Chiapas, México y Tamaulipas.

Bajo este esquema, se considera que las fuentes consultadas son suficientes para lograr una caracterización general de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, así como para identificar sus elementos distintivos; los estados analizados no constituyen estudios de caso, ya que todos de alguna manera aportaron datos para ubicar coincidencias y contrastes en su activismo internacional. Se trata de un fenómeno tan reciente y poco desarrollado, en términos de institucionalización, que resulta difícil identificar los casos más representativos para armar estudios de caso que nos permitan llevar a cabo un análisis inductivo. De ahí que la investigación no se limite al estudio de una región o un grupo de estados determinado, sino que intenta aportar pistas y elementos que apliquen a todas las entidades federativas del país; tampoco su alcance temporal se enfoca a algún periodo en particular ya que provee datos de la década de los ochenta, hasta nuestros días, y para el caso mexicano, a partir del segundo lustro de los noventa, que fue cuando las primeras entidades federativas mexicanas instauraron las primeras oficinas de asuntos internacionales. Sin embargo, es importante mencionar que las entrevistas se limitaron a personas que se encuentran en funciones, y no ocurrieron con ex funcionarios.

En este sentido, las técnicas de investigación utilizadas presentan algunas limitantes tales como la confiabilidad de los informantes y la escasez de los datos. Ante la falta de estudios previos en México sobre las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, cuyos argumentos pudieran ser contrastados o complementados, una parte importante de este trabajo tuvo que sustentarse en entrevistas y documentos internos de las dependencias federales y estatales.

El desarrollo de este trabajo de investigación requiere además de la precisión de varios conceptos. “Gobierno subnacional” y “región” se utilizarán como sinónimos de entidad federativa o estado —como se les conoce en México—, sin considerar a los municipios ni al resto de las formas

de gobierno local como los condados, dado que las relaciones internacionales de los municipios no se incluyen en el presente análisis. Es conveniente mencionar que en este documento se distingue al “estado” (entidad federativa), del “Estado”, por la utilización de la mayúscula.

Asimismo, con el fin de limitar los alcances de la presente investigación, debe mencionarse que el objetivo de este estudio no es determinar si las relaciones internacionales de las entidades federativas constituyen una política exterior paralela a la que formula el gobierno federal, sino explicar las causas e incentivos prevalecientes tanto en el sistema internacional como en el ámbito interno para la existencia de tales vinculaciones de los gobiernos subnacionales, así como caracterizar las relaciones internacionales de los estados y explicar las determinantes de dichas características.

Por tanto, a lo largo del documento no se utilizarán términos como “paradiplomacia”¹ o “política exterior de los estados” para hacer referencia a las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. Baste decir que difícilmente las relaciones internacionales de los gobiernos de las entidades federativas mexicanas pueden ubicarse como una política exterior ya que no incluyen “un conjunto de decisiones y acciones orientadas al manejo de las relaciones con Estados extranjeros”.²

¹ La “paradiplomacia” se refiere al establecimiento de relaciones internacionales, e incluso de una especie de política exterior, paralela a la del gobierno nacional. Si bien las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales constituyen muchas veces acciones al margen de los gobiernos nacionales, existen puntos de encuentro y complementariedades, por lo que el término resulta poco útil. En este sentido, se prefiere la utilización de “relaciones internacionales” para identificar genéricamente este tipo de contactos de los gobiernos subnacionales. Para un análisis del concepto de “paradiplomacia” ver Ivo D. Duchacek, “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-34, Ivo. D. Duchacek, The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among and Across Nations, Boulder y Londres, Westview Press, 1986 y Iñaki Aguirre Zabala, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 203-235.

² Blanca Heredia, “El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México”, en Instituto Matías Romero y el Colegio de México, La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis, México, El Colegio de México, 1997, pp. 19-44.

Al analizar las características de sus vinculaciones con el exterior se pueden identificar intereses, y en sus acciones concretas, la implementación de estrategias para la promoción de dichos intereses. Sin embargo, los elementos mencionados ocurren bajo los lineamientos marcados por la distribución de competencias entre órdenes de gobierno establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no les faculta para emprender relaciones con Estados extranjeros, además de que los temas que manejan los estados en sus relaciones internacionales, como el fomento económico, cultura y turismo, no constituyen necesariamente el “interés nacional”.

También es importante considerar que, desde un punto de vista jurídico —concretamente constitucional— las entidades federativas forman parte del Estado mexicano, por tanto, resulta difícil identificar su accionar en el extranjero como el de un “actor internacional no estatal”, ubicándolo en el mismo plano que las empresas transnacionales y los organismos no gubernamentales. No obstante, en la bibliografía que existe sobre federalismo y relaciones internacionales, los gobiernos subnacionales son analizados desde el enfoque de su comportamiento y no respecto a su pertenencia al Estado. En otras palabras, los gobiernos subnacionales no son considerados como “agencias burocráticas emergentes” que inciden en la distribución de funciones y en los procesos de toma de decisiones de la política exterior federal, sino como entes internacionales “autónomos” del Estado, con un comportamiento similar a los actores internacionales no estatales.³

Ante la dificultad de clasificar a los gobiernos estatales en uno de los enfoques mencionados —quizá se requiera de una tercera ubicación que aún no ha sido desarrollada— cabe precisar que en esta investigación los gobiernos subnacionales son considerados como “actores estatales autónomos”, los cuales han desarrollado un comportamiento y estrategias de vinculación que se

³ Para una referencia de los gobiernos subnacionales mexicanos como agentes burocráticos ver Blanca Torres, “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”, en Instituto Matías Romero y el Colegio de México, La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis, México, El Colegio de México, 1997, p. 121.

asemejan más al de los actores internacionales no estatales, aunque jurídicamente forman parte del Estado, y su representación en el exterior recae en el gobierno federal, además de que sus “intereses regionales” no se distinguen en gran medida de los nacionales, como se verá en los capítulos III y IV.

La creciente actividad internacional de los gobiernos subnacionales, especialmente en los países federales como México, ha provocado más dudas sobre el futuro del Estado-nación. La preocupación más común es que la actividad diplomática de los gobiernos subnacionales podría amenazar la unidad nacional, al minar la posición unificada del Estado y, en algunos casos, incluso la estabilidad internacional, sobre todo cuando ocurre en naciones con un gran peso en el balance de poder.

En regímenes democráticos y descentralizados, la negociación, la competencia y la solución de conflictos intergubernamentales, no sólo son circunstancias que se presentan en el accionar político, sino que constituyen principios aceptados y reconocidos como benéficos para el sistema. Especialmente en las democracias federales, la aparición de conflictos y competencia entre gobiernos para todas las políticas públicas son elementos intrínsecos de la vida política, lo mismo que la búsqueda de la cooperación. En un entorno de globalización, así como de creciente apertura política y económica, las relaciones internacionales no tienen porqué ser la excepción.

En este sentido, y desde la perspectiva de los gobiernos estatales, el tema más importante no es cómo puede afectar el activismo internacional subnacional la integridad del Estado-nación, sino cómo la regulación excesiva o la supresión de la actividad internacional estatal puede amenazar las capacidades de autogobierno de las entidades y reducir la vulnerabilidad de los gobiernos estatales ante los acontecimientos externos.

CAPÍTULO I

LAS CAUSAS EXTERNAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

DE LOS GOBIERNOS ESTATALES

A raíz del fin de la Guerra Fría, el entorno internacional ha registrado cambios muy importantes, aunque muchos de ellos son todavía difíciles de caracterizar. Existe una consideración generalizada de que la distribución del poder ha cambiado y que los marcos de referencia para la actuación del Estado-nación en el ámbito internacional se han vuelto más inciertos y complicados. Y aunque existe un acuerdo sobre la transición del sistema internacional, a la fecha no hay consenso sobre la dirección de las transformaciones.

Los cambios del entorno internacional han sido ubicados dentro del amplio concepto de globalización. Desde esta perspectiva, existe cierto peligro de que ésta se convierta en un elemento que todo lo integra –desde mercados financieros, hasta los medios de comunicación, pasando por la apertura comercial y la formación de bloques regionales– pero sin otorgar información y conocimiento sustantivo para entender el momento actual.

Este capítulo tiene por objetivo presentar una caracterización general del proceso de conformación y cambio del sistema internacional, a partir del análisis del concepto de globalización y sus efectos en la reestructuración política de los Estados-nación, especialmente en lo que toca a la distribución del poder entre los distintos órdenes de gobierno que lo conforman. De esta manera, se identifican los incentivos que desde la globalización permiten y fomentan el activismo internacional de los gobiernos subnacionales.

La globalización refleja una percepción ampliamente difundida de que el mundo está cambiando rápidamente, creando espacios sociales compartidos debido a la integración económica y los avances tecnológicos, que hace que lo que sucede en un lugar tenga profundas consecuencias en otros. En cierto sentido, la globalización también está asociada a un sentimiento de inseguridad crónico, ocasionado por una catarata de acontecimientos que los gobiernos nacionales, organizaciones o ciudadanos, pueden contrarrestar o controlar.

Inicialmente, la globalización debe ser pensada como la expansión, profundización y aceleración de la interconexión de todos los aspectos de la vida social contemporánea.⁴ En ese sentido, el concepto de globalización, al incluir la “expansión” tiene un componente espacial muy importante, ya que implica un territorio que trasciende el local y el nacional. Al mismo tiempo, al establecer la “interconexión”, la globalización se entiende como un proceso que vincula diversos elementos y que, además se extiende aceleradamente. Sin embargo, estos aspectos no nos indican mucho sobre su contenido normativo o sobre sus implicaciones.

Utilizando los componentes de alcance espacial, vinculación y velocidad, tenemos que la globalización “es un proceso, o conjunto de procesos, que incorpora la transformación de la organización espacial de las relaciones sociales y las transacciones —en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto—, generando flujos y redes de actividad, interacción y ejercicio del poder, transcontinentales o interregionales”.⁵

La globalización se refiere a una mayor escala sobre la que el poder es organizado y ejercido, esto es, el alcance espacial de las redes y circuitos de poder. De hecho, el poder es el atributo

⁴ David Held, Anthony McGrew, *et. al.*, Global Transformations. Politics, Economics and Culture, Gran Bretaña, Polity Press, 1999, p. 2.

⁵ *Ibid.*, p.16

fundamental de la globalización. Dicho de otra forma, en un sistema global crecientemente interconectado, el ejercicio del poder a través de decisiones, acciones o inacciones en un Estado o región pueden tener consecuencias significativas en comunidades y países de otros continentes. La extensión de las vinculaciones de la globalización implican que los núcleos de poder y el ejercicio del mismo, se alejen de los actores o lugares donde se experimentan las consecuencias.

LAS ESCUELAS DE LA GLOBALIZACIÓN⁶

Existen diversos enfoques metodológicos para analizar el concepto de globalización. Por un lado, puede verse desde un enfoque histórico o temporal, a partir de la identificación de las distintas “globalizaciones” ocurridas en el tiempo, o identificar diferentes etapas de integración. Por otro lado, es posible analizarla desde el punto de vista de su contenido y sus consecuencias, por ejemplo, por las implicaciones de la globalización en la estructura del Estado-nación en el futuro del mismo.⁷

Con base en este último enfoque pueden identificarse tres grupos de explicaciones de la globalización: la “hiperglobalizadora”, la “escéptica” y la “transformacionalista”. Esta clasificación de teorías y visiones responde a las coincidencias y divergencias de diversos autores respecto a los impactos de la globalización en el Estado-nación, así como a las perspectivas de éste como elemento organizador del sistema internacional. Asimismo, las posiciones de cada escuela no son excluyentes, de ahí que en cada una de las escuelas ubicadas puedan convivir teóricos de todas las ideologías.

⁶ La agrupación y clasificación de explicaciones sobre la globalización, así como los nombres de las escuelas se hizo con base en David Held, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 2-8.

⁷ David Held, La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita, Barcelona, Editorial Piados, 1997, pp. 41-44.

Esta escuela plantea los cambios de más fondo de las tres tesis analizadas, ya que considera que el mundo se está convirtiendo en un mercado global y, sobre todo, que vivimos una nueva era donde los Estados se han convertido en algo “innatural”, e incluso en “malos negocios” en el marco de la economía global. Es evidente que esta visión privilegia la lógica económica y, en su variante liberal celebra la aparición de un mercado global y de un principio de competencia universal que, desde su perspectiva, incentiva el progreso de todos los hombres con iniciativa.⁸

En términos de sus implicaciones económicas, la tesis de hiperglobalización establece que la globalización económica está provocando una desnacionalización de las economías a través del establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas que diluyen y restan importancia a las fronteras nacionales. En esta economía sin límites territoriales, los gobiernos nacionales son relegados a ser algo más que transmisores o débiles intermediarios del flujo de capital e información entre las instancias locales y supranacionales. La declinación del poder del Estado se refleja en una creciente dispersión de la autoridad en detrimento del Estado, ya que la globalización es un fenómeno fundamentalmente económico, que promueve una mayor integración de los mercados y que obliga a los gobiernos a implementar políticas económicas “neoliberales”. En suma, los gobiernos nacionales se vuelven incapaces de mantener bajo control los sucesos al interior de sus fronteras, así como de satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

Además de un mercado global, la vertiente no económica de la escuela de la hiperglobalización establece que hoy se está creando una “civilización global” definida por

⁸ En contraste con esta tesis, la CEPAL establece que en el marco de la globalización las estrategias nacionales deben diseñarse hoy en función de las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Pero, al mismo tiempo, este proceso plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad tanto comercial como financiera. Así, se presentan riesgos de exclusión para aquellos países que no están adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo, y riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran a la economía mundial (Consejo Económico para América Latina CEPAL, Globalización y Desarrollo, Brasilia, CEPAL, 2002, p. 14).

estándares comunes en cuanto a la estructura política, institucional y económica de los Estados, debido a la expansión de la democracia liberal. De ahí que las condiciones para el surgimiento de un mercado y de una sociedad global nunca hayan sido más propicias: las instituciones internacionales y supranacionales adquieren un mayor poder a costa de los Estados, y la infraestructura de comunicación favorece el intercambio rápido e intenso de información.⁹

LA TESIS ESCÉPTICA

Desde la perspectiva de los partidarios de la escuela escéptica, la integración económica actual sí tiene precedentes: la historia ofrece algunos ejemplos de mayores niveles de internacionalización e interacción entre economías nacionales, incluso a los que experimentamos actualmente. En contraste, consideran que los hiperglobalistas subestiman el poder de los gobiernos nacionales para regular la actividad económica nacional, y establece que las ideas de éstos se basan en diversos mitos y lugares comunes, que en términos generales, argumentan sobre la decadencia, e incluso el fin del Estado-nación como forma de organización del sistema internacional.

Para los escépticos, la globalización y la regionalización no son parte del mismo fenómeno y, aún más, consideran que se tratan de tendencias contrarias; en comparación con la era de los grandes imperios, la economía internacional está menos globalizada en términos del número de países y regiones incluidas en la integración económica. Lejos de considerar que el poder de los Estados nacionales se reduce, establecen que la centralización del poder de algunos países se expande a partir de la regulación y transnacionalización de sus economías. Incluso se menciona la idea de que

⁹ Entre los autores más importantes que se ubican en la escuela de la hiperglobalización se encuentran: K. Ohmae, con su obra *The End of the Nation State* (1995); W. Wriston, con *The Twilight of Sovereignty* (1992); y S. Strange con *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (1996), cit. en David Held, Anthony McGrew, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 3-4.

la liberalización ha sido impulsada por los Estados Unidos, como una política deliberada de efectos globales, y en cierto sentido imperialista, a partir de la Segunda Guerra Mundial.¹⁰

La tesis escéptica también contrasta con la hiperglobalista en lo relativo a la expansión de la democracia liberal. La primera resalta la inequidad y asimetría del proceso de internacionalización entre los Estados; más que promover la aparición de una sociedad global fundamentada en instituciones democráticas comunes, el proceso globalizador incita las reacciones fundamentalistas y nacionalistas en detrimento de la tolerancia y el pluralismo propios de los sistemas democráticos.¹¹

LA TESIS TRANSFORMACIONISTA

El Estado-nación está lejos de desaparecer, pero está experimentando profundos cambios. La globalización es la fuerza fundamental que impulsa la reestructuración de las sociedades modernas y, especialmente, del sistema internacional. El proceso contemporáneo de globalización no tiene una dirección orientada inevitablemente hacia la desaparición del Estado, pero no tiene precedentes en la medida que los gobiernos y las sociedades han tenido que ajustarse a un mundo donde ya no existe una división clara entre lo externo y lo doméstico.

Para los que se ubican en la tesis transformacionista,¹² la existencia de un sistema global no se considera como evidencia del surgimiento de una sociedad mundial basada en esquemas comunes. Por el contrario, y en este punto existe cierta coincidencia con la escuela escéptica, la

¹⁰ R. Gilpin, The Political Economy of International Relations, Princeton, Princeton University Press, 1987, cit. en, David Held, *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

¹¹ Como ejemplo de los principios de los escépticos relacionados con la supremacía del Estado y en contra de la tesis de la homogeneización cultural: “La historia del mundo ha sido totalmente opuesta a una tendencia hacia la homogeneización cultural; más bien ha sido una tendencia hacia la diferenciación cultural. Sin embargo, sabemos que este proceso centrífugo no ha desembocado en una Torre de Babel, pura anarquía cultural. Han existido fuerzas de gravitación que han limitado las tendencias centrífugas y las han organizado. En el sistema moderno actual, la fuerza de gravitación más poderosa es el Estado-nación” (Immanuel Wallerstein, Geopolitics and Geoculture. Essays on the Changing World System, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 189).

¹² Entre los “transformacionistas” se ubican: Manuel Castells con “La Sociedad Red” (1996); R. Keohane, con su artículo *Hobbes, dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society* (1995); A. Giddens con *Globalization: a keynote address* (1996); y J. G. Ruggie con *Territoriality and beyond* (1993) cit. en David Held, Anthony McGrew, *et. al.*, pp. 7-8.

globalización está asociada con nuevos patrones de estratificación global que implican la inserción de algunos países al proceso, y la marginación de otros. En el núcleo de la escuela transformacionista concurre la idea de una reestructuración profunda del poder, funciones y autoridad de los gobiernos nacionales. Aunque las transformaciones carecen de un final claramente identificable, cierto es que el Estado y sus políticas se encuentran en un proceso de adaptación a esta nueva redistribución del poder, tal y como se muestra en el terreno económico, donde el espacio de la economía nacional ya no coincide con el de las fronteras nacionales obligando a un ajuste de estrategias y políticas.

Estas concepciones se colocan en un punto intermedio entre las dos tesis descritas anteriormente, pues la tesis transformacionista reconoce que la supremacía sobre los propios territorios permanece en los Estados¹³, al tiempo que la jurisdicción de las instituciones y el derecho internacional tienen mayor influencia sobre lo que sucede en el seno del Estado. De esta forma, el Estado se encuentra insertado en un sistema yuxtapuesto —en varios niveles— con las instancias locales y regionales por un lado, y las organizaciones transnacionales por otro. La concepción tradicional de la soberanía absoluta, indivisible y territorialmente exclusiva se ve desplazada, por la de una soberanía definida en términos menos territoriales y compartida con un complejo entramado de instituciones transnacionales.

La globalización, entonces, no sólo se asocia a una reestructuración del Estado sino también a la aparición de organizaciones económicas, políticas y sociales no territoriales, tan poderosas como las empresas multinacionales y los movimientos sociales transnacionales. En este sentido, el mundo ya no puede ser concebido solamente como uno estructurado en Estados-nación en la medida

¹³ Cabe reiterar que en buena parte de los análisis sistémicos sobre la sociedad mundial, tomada en su totalidad o en sus subsistemas, persiste la prioridad conferida al Estado-nación. Aunque otros actores se manifiestan poderosos, impositivos y abarcadores, en el ámbito nacional, regional y mundial, el Estado-nación permanece como parámetro principal, como el actor por excelencia en el juego de las relaciones, decisiones y prácticas en curso de la sociedad mundial (Octavio Ianni, Teorías de la Globalización, México, Siglo XXI Editores, 1996, p. 51).

que la autoridad se dispersa y se comparte con diversas instancias que trascienden las fronteras nacionales. Al ocurrir esta transferencia de poder, los gobiernos nacionales han dirigido sus estrategias hacia el exterior, y han diseñado estrategias cooperativas y creado regímenes internacionales que les permitan controlar, aunque sea parcialmente, la serie de flujos (económicos, políticos, sociales y culturales) que se encuentran fuera de su alcance. Lejos de desaparecer el Estado, éste se transforma y, en algunos sentidos, se vuelve más activo para adaptarse al nuevo entorno.¹⁴

LA FORMACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y LA PRIMERA GLOBALIZACIÓN¹⁵

La aparición del Estado-nación moderno y la incorporación de todas, o casi todas, las civilizaciones al sistema de Estados creó un mundo organizado y claramente dividido en un ámbito doméstico y otro externo: el doméstico, de las políticas nacionales territorialmente limitadas; y el orden externo, de la diplomacia, de los asuntos militares y de la seguridad internacional. Aunque estos dos ámbitos no se encontraban herméticamente sellados, se convirtieron en la base sobre la que el Estado-nación construyó sus instituciones políticas, sociales y legales.

El proceso de creación del sistema de Estados no fue homogéneo ni pacífico. Por el contrario, ha sido caracterizado por sus asimetrías, inequidades y por la existencia de jerarquías entre los Estados. No obstante, la expansión del sistema de Estados alrededor del mundo proveyó a cada entidad política incorporada, de diversas características comunes que permiten la reproducción

¹⁴ La tesis transformacionista es la explicación de la globalización que se adapta mejor a la expansión de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. Éstos, como actores autónomos del Estado y con intereses parecidos a los nacionales, como se planteó en la introducción, aprovechan la reestructuración y el proceso de adaptación del Estado para multiplicar sus vínculos internacionales. Los gobiernos subnacionales no podrían expandir sus relaciones internacionales en el marco de una tendencia hacia la desaparición del Estado (tesis de la hiperglobalización), ni sus creciente activismo internacional se explicaría en un entorno donde nada ha cambiado (tesis escéptica).

¹⁵ Se considera como primera globalización al proceso de integración económica experimentado durante la época de los grandes imperios del s. XIX y principios del XX. Otros autores consideran que no se trata de diferentes globalizaciones sino de diferentes etapas de un mismo proceso de globalización, o de expansión del capitalismo bajo diferentes mecanismos (CEPAL, *op. cit.*, p. 19 y Manuel Castells, La Sociedad Red. La era de la información: economía, sociedad y cultura, Madrid, Alianza Editorial, 1998).

del sistema de Estados, pese a las presiones de diversos grupos no estatales y de los componentes políticos y sociales de cada Estado-nación.

En la Antigüedad había grandes civilizaciones con escasos contactos entre sí, que dominaban un grupo disperso y poco definido de pueblos y territorios. Los emperadores controlaban un espacio regularmente definido, pero difícilmente se podría decir que lo gobernaban, ya que carecían de las instituciones, mecanismos y personal necesarios para implementar una administración completa y regular sobre sus territorios. Al igual que en la Edad Media, la política era un asunto local y personalizado; en este entorno, las guerras eran frecuentes ante la imposibilidad de que algún monarca pudiera considerarse como auténtico soberano. Debido a los crecientes conflictos entre los monarcas y la nobleza terrateniente, la expansión del comercio y las relaciones de mercado, los avances tecnológicos —especialmente en el terreno militar—, y al surgimiento del absolutismo, el entorno de soberanías difusas y poco controladas se fue transformando.¹⁶

En su búsqueda por centralizar el poder político y militar, el absolutismo pavimentó el camino hacia la creación de regímenes seculares. Esta concentración de poder detonó una serie de acontecimientos de gran importancia para el desarrollo del sistema internacional de Estados, por ejemplo, el establecimiento de ámbitos de autoridad territorialmente bien definidos; la concentración del manejo tributario; la centralización del poder administrativo; la monopolización gradual del poder militar con la introducción de ejércitos permanentes; la creación de nuevos y más efectivos mecanismos de legislación y de aplicación de la misma; así como la formalización de las relaciones entre estos Estados a través de la diplomacia y sus instituciones.

En este sentido, se fueron eliminando centros rivales de poder, como la Iglesia y la nobleza, para dejar al Estado como el único capaz de ejercer el monopolio de la violencia física, con base en un orden político impersonal caracterizado por su legitimidad legal y secular. Así, poco a poco se

¹⁶ David Held, *et al.*, *op. cit.*, pp. 35-36.

fueron dejando atrás las nociones de que el poder político emana de un derecho divino o de la tradición.

En el corazón de este proceso estuvo la habilidad de los Estados de asegurar y fortalecer sus bases de poder y, consecuentemente, de ordenar los asuntos domésticos y externos. Esta habilidad dependió de la capacidad estatal para organizar los medios de coerción y de utilizarlos cuando fuera necesario. Con el tiempo, fueron aprovechando los recursos de una población amplia, su fortaleza comercial y la innovación tecnológica, para establecer las reglas de la dominación política para los territorios más cercanos, y cuando acumularon los recursos suficientes, para expandir sus jurisdicciones.

Así, al final del siglo XVIII, Europa dejó de ser un simple mosaico de entes políticos, para convertirse en una auténtica sociedad de Estados en los que los principios de soberanía¹⁷ y territorialidad¹⁸ adquirieron un carácter supremo. La consolidación del poder de cada Estado fue, al mismo tiempo, parte del proceso de formación del sistema interestatal, ante la exigencia y urgencia de cada Estado de contar con una autoridad soberana y sin restricciones sobre un territorio claramente limitado, hecho que implicó el reconocimiento de la misma capacidad para el resto de los Estados dentro de sus propias fronteras. Por tanto, el desarrollo de la soberanía del Estado fue central al proceso de reconocimiento mutuo en el que los Estados se otorgaban recíprocamente derecho de jurisdicción sobre sus respectivas comunidades y territorios.¹⁹

Con los Tratados de Westphalia de 1648, se consolidó un sistema internacional distinto al anterior, que en su estructuración esencial a través del Estado-nación, prevalece hasta nuestros días. Las características fundamentales del modelo establecido en Westphalia se referían a un mundo organizado en Estados territoriales soberanos que no reconocen autoridad superior, donde los

¹⁷ La posibilidad de ejercer el poder político en un territorio determinado (David Held, *et al.*, *op. cit.*, p. 29).

¹⁸ Principio que define el marco espacial sobre el que se ejerce el poder político (David Held, *et al.*, *op. cit.*, p. 8).

¹⁹ *Ibid.*, p. 37.

procesos de legislación, solución de controversias y aplicación de la ley les son propios; bajo un marco de principios internacionales (derecho internacional) orientados a establecer un sistema mínimo de reglas de coexistencia. En este contexto, la generación de relaciones duraderas entre los Estados y sus pueblos, es un buen objetivo, siempre y cuando permita la consecución de los intereses nacionales. De esta manera, se mantiene el principio de la política internacional del poder, ya que las diferencias entre Estados son usualmente dirimidas con violencia; el derecho internacional ofrece una protección mínima.

Con el imperialismo, el Estado dejó de ser un producto histórico europeo. La expansión europea provocó el rompimiento de formas políticas pre-estatales a lo largo de todo el mundo. Las características principales de los Estados, es decir, la centralización del poder político, la expansión de la administración estatal, el gobierno territorialmente definido, la aparición de ejércitos regulares, entre otras, serían adoptadas por diversas culturas alrededor de las nuevas tierras colonizadas para ampliar el sistema internacional de Estados.

A través de la imposición de monopolios comerciales, cada imperio intentaba asegurarse un control exclusivo de determinadas rutas comerciales para su propio enriquecimiento. De esta forma, los imperios europeos se convirtieron en los agentes de globalización más importantes del siglo XIX, al crear nuevas formas de dominación y subordinación similares por diversas regiones del mundo, apoyados en las nuevas tecnologías de transportes y comunicaciones, las que facilitaron la aplicación de los mecanismos de control político.²⁰

Las formas de dominación trascendieron las fronteras imperiales con lo cual, en cierto sentido, comenzó la “primera globalización”. Se crearon nuevos mecanismos que garantizaron la expansión de la globalización política y de otros ámbitos a través de nuevas organizaciones transnacionales y corporaciones multinacionales que constituían sistemas de poder, al funcionar de

²⁰ *Ibid.*, p. 41.

manera autónoma a los imperios que favorecieron su surgimiento. Aparecieron entonces bancos transnacionales, empresas de alcance global y una pléyade de organizaciones internacionales, que constituyeron una especie de “gobierno transnacional” al regular y determinar lo relativo a asuntos tan distintos como pesos y medidas, comunicaciones y transportes, agricultura, comercio, salud, educación, ciencia e investigación y propiedad industrial e intelectual.²¹

El proceso de integración, sin embargo, se vio truncado por la aparición de reacciones nacionalistas y proteccionistas, como tendencias contrarias a la expansión comercial y de inversiones de capital, así como a la multiplicación de los organismos internacionales. A partir de la Segunda Guerra Mundial y de los procesos de descolonización, se amplió el número de Estados, se reactivó el proceso de multiplicación de organizaciones internacionales, y se fue concretando una débil tendencia hacia la liberalización económica de algunos Estados, sobre todo de los más poderosos. De esta forma, se marca el proceso pendular de la mayoría de los Estados entre el proteccionismo y la liberalización económica. No obstante, este último proceso e integración adquiriría características especiales. Como sucedió con los primeros Estados que tomaron formas semejantes a partir del modelo absolutista, los viejos y nuevos Estados del siglo XX comenzaron a hacer propias ciertas características de las democracias liberales.

LA GLOBALIZACIÓN CONTEMPORÁNEA²² Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN

A partir del conocimiento de los elementos fundamentales en la conformación del sistema internacional de Estados, es que pueden identificarse las transformaciones que las estructuras estatales están experimentando, como el nuevo entorno en las que hoy se ubican. Los cambios

²¹ Para ver una lista de las organizaciones internacionales creadas a finales del s. XIX y principios del XX ver *Ibid.*, pp. 44-45.

²² Como globalización contemporánea se entiende el proceso de integración económica y de institucionalización internacional iniciado a partir de la Segunda Posguerra, y cuya aceleración ocurrió a partir de la década de los años 70 (David Held, Anthony McGrew, *et. al., op. cit.*)

estructurales del Estado representan un proceso de adaptación a un entorno también cambiante que, a su vez, genera estímulos y facilita la vinculación internacional de otros actores, incluyendo los gobiernos subnacionales.²³

La política global amplía el alcance espacial de las relaciones de poder antes limitadas a los territorios nacionales. En esta medida, las acciones y decisiones políticas surgidas en una parte del mundo pueden adquirir rápidamente características globales; una acción a distancia incide con gran intensidad en las condiciones sociales y mundos cognitivos de lugares específicos y comunidades políticas. De esta forma los acontecimientos globales frecuentemente, y en algunos casos instantáneamente, tienen consecuencias locales y viceversa.

La idea de política global cuestiona la distinción tradicional entre política doméstica e internacional, al mismo tiempo que enfatiza la complejidad de las interconexiones que trascienden los Estados y las sociedades. A pesar de que los Estados permanecen como los actores más poderosos del sistema internacional, ahora comparten la arena con un amplio espectro de actores que van desde instituciones supranacionales, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG's), entre otras instancias y regímenes.²⁴ De esta forma, la arena global se concibe como un sistema poliárquico de actores en donde la autoridad y las fuentes de la acción política son muy difusas.²⁵

²³ De acuerdo a Manuel Castells la transformación del capitalismo ha sido fundamental para la reestructuración del Estado. El mismo capitalismo ha sufrido un proceso de reestructuración profunda, caracterizado por una mayor flexibilidad en la gestión; la descentralización e interconexión de las empresas, tanto interna como en su relación con otras; un aumento de poder considerable del capital frente al trabajo, con el declive concomitante del movimiento sindical; una individualización y diversificación crecientes en las relaciones de trabajo; la incorporación masiva de la mujer al trabajo retribuido; la intervención del Estado para desregular los mercados de forma selectiva y dismantelar el Estado de bienestar, con intensidad y orientaciones diferentes según la naturaleza de las fuerzas políticas y las instituciones de cada sociedad; la intensificación de la competencia económica global en un contexto de creciente diferenciación geográfica y cultural de los escenarios para la acumulación y gestión del capital (Manuel Castells, *op. cit.*, pp. 27-28).

²⁴ Para el caso de México ver Blanca Torres, "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en Instituto Matías Romero y el Colegio de México, *op. cit.*, pp. 19-44.

²⁵ David Held, *et al.*, *op. cit.*, p. 50.

Además, la extensión de las relaciones de poder que experimentamos hoy en día, no sólo se refiere a los asuntos geopolíticos —es decir, a la seguridad internacional y asuntos militares— sino también a una gran diversidad de temas económicos, sociales y ecológicos. Así es como los asuntos concernientes a la contaminación, drogas, derechos humanos, terrorismo, entre otros tópicos, se han incluido en la agenda internacional, y han penetrado y entrecruzado las jurisdicciones territoriales nacionales.²⁶ Es difícil encontrar algún área de la política y de las políticas públicas que no cuente con un referente internacional, que inscribe el tratamiento de estos temas en una escala global y bajo métodos más o menos institucionalizados.

Surgen entonces, los regímenes internacionales como “los principios, normas, reglas y procesos de toma de decisión implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores sobre un asunto específico de relaciones internacionales”. Los regímenes proveen un marco de referencia, mejoran la información y reducen los costos de transacción de la cooperación, además de que inyectan un grado de predictibilidad a las relaciones anárquicas entre los Estados.

Ante la diversificación de temas, también ha ocurrido una diversificación de actores. En este sentido, la denominada gobernabilidad global²⁷ no sólo se compone de las instituciones formales y tradicionales del derecho internacional, sino también de organizaciones y grupos de presión que conforman e influyen en las reglas y los sistemas de autoridad internacionales. Así, los regímenes internacionales comprenden un amplio número de actores, incluyendo gobiernos, departamentos gubernamentales y autoridades subnacionales. Algunos regímenes tienen en su centro un organismo

²⁶ No todos los elementos que expande la globalización constituyen elementos de progreso. “Otro de los “males públicos globales” es la expansión de la delincuencia internacional: la producción, el comercio y el consumo de estupefacientes, y su estrecha relación con el financiamiento del terrorismo, el tráfico de armas y la circulación internacional de capitales ilícitos, derivadas del tráfico de estupefacientes y de diferentes formas de corrupción que trascienden las fronteras nacionales”, (CEPAL, *op. cit.*, p. 24).

²⁷ Se refiere a las instituciones formales y reglas internacionales, así como a las organizaciones y grupos de presión que, en la persecución de sus intereses, tienen implicaciones en los sistemas de autoridad y reglas globales David Held, *et al.*, *op. cit.*, p. 50.

internacional, como los regímenes de seguridad regional,²⁸ mientras que otros son más flexibles y se constituyen bajo esquemas más dinámicos que surgen de acuerdos específicos, problemas comunes, o comunidades transnacionales de interés.

La soberanía de un Estado-nación es erosionada al ser desplazada por una autoridad funcional superior, independiente y desterritorializada, que limita su base de toma de decisiones dentro de su marco nacional, ya que la soberanía supone la aplicación de la autoridad en un territorio definido, y el ejercicio de la autoridad política en una comunidad que tiene el derecho de determinar su marco de reglas, regulaciones y políticas, para gobernarse de acuerdo con ellas.²⁹

A manera de ejemplo, puede mencionarse que la soberanía *per se* no es más una garantía de legitimidad internacional de un Estado, como lo muestra el caso de los derechos humanos. En diversos instrumentos legales internacionales se establece que el Estado legítimo es aquél que respeta ciertos límites en términos de los derechos universales del hombre. En este sentido, el tema de los derechos humanos, pone en evidencia el conflicto potencial que existe entre un principio universalmente aceptado y el sistema internacional prevaleciente organizado en Estados soberanos.³⁰

El régimen contemporáneo de derechos humanos consiste en una serie de convenciones e instituciones globales, regionales y nacionales traslapadas, pero que comparten la característica esencial de constituir límites para la acción soberana de todos los Estados. En el ámbito global, los derechos humanos se encuentran contenidos en la Carta de los Derechos Humanos, que comprende la Declaración de la ONU sobre Derechos Humanos de 1948, y las distintas convenciones sobre derechos civiles, políticos y económicos adoptados durante las décadas de los sesenta y setenta.

²⁸ Como la OTAN, *Ibid.*, p. 51.

²⁹ *Ibid.*, p. 52.

³⁰ “La extensión de estos principios ha incluido las dos vertientes de los derechos: los derechos civiles y políticos que garantizan la autonomía del individuo ante el poder del Estado y la participación en las decisiones públicas; y los derechos económicos, sociales y culturales que responden a los valores de igualdad económica y social, solidaridad y no discriminación. Los primeros tienen su origen en las revoluciones liberales del s. XVIII; los segundos en movimientos gestados en los siglos XIX y XX”, (CEPAL, *op. cit.*, p. 23).

Estas regulaciones fueron complementadas en los años ochenta del siglo XX por la Convención para la Eliminación de la Discriminación hacia la Mujer y la Convención de los Derechos de la Niñez.³¹

Desde 1970, también las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos se han incrementado de forma importante, como parte del proceso de expansión de las ideas y de la información impulsado por la globalización. A finales de los noventa existían en los Estados Unidos alrededor de 200 organizaciones de este tipo, un número similar en Europa, y un número creciente en el mundo en desarrollo. Estas ONG's son capaces de trascender las fronteras nacionales y sus gobiernos, y establecer poderosas redes de activistas y grupos de presión con gran alcance en los medios de comunicación.

Por tanto, puede decirse que el derecho internacional ya no constituye una salvaguarda completa del ejercicio de la soberanía en tanto que le impone límites. En el ámbito de los derechos humanos, es más costoso para los Estados llevar a cabo un ejercicio de su soberanía sin cortapisas, y sin tomar en cuenta las consecuencias para los individuos y las organizaciones, así como las reacciones en el ámbito internacional.

Esta clase de institucionalización no es un fenómeno exclusivo del siglo XX. Los mecanismos internacionales para regular diversos aspectos globales han existido desde mediados del XIX.³² De cualquier forma, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, ha ocurrido una extraordinaria expansión de ese tipo de mecanismos. A la par de los incrementos substanciales en comercio, inversión extranjera, instrumentos financieros, turismo, vínculos culturales, contaminación y conocimiento, ha ocurrido una intensificación de las formas de cooperación internacional para administrar, regular, facilitar y a veces prevenir estos crecientes flujos y conexiones.

³¹ David Held, *et al.*, p. 62.

³² Para un listado de las organizaciones internacionales creadas en el siglo XIX ver David Held, *et al.*, *op. cit.*, pp. 44-45.

En 1909 existían 37 organizaciones internacionales y 176 ONG's en todo el mundo; en 1996 se cuentan con 260 y 5 475 respectivamente. Además es interesante notar que durante el periodo 1946-1975 el número de tratados internacionales entre gobiernos en aplicación pasó de 6 351 a 14 061, mientras que el número de tratados vinculando a las organizaciones intergubernamentales creció de 623 a 2 303.³³ En relación con las instancias intergubernamentales y transnacionales, se ha multiplicado el número de conferencias internacionales y el número y temas tratados. A mediados del siglo XIX se celebraban dos o tres conferencias patrocinadas por Organismos Internacionales; ahora, se llevan a cabo más de 4 000 cada año.³⁴ En cuanto a las relaciones diplomáticas, pese a que su incremento ha sido en forma desigual, (sólo nueve países mantienen relaciones formales con un número que va de 100 a 150 países). Así, mientras que en 1950 el promedio de relaciones diplomáticas por país fue de 26, en 1990 éste se elevó hasta 46.³⁵

Este crecimiento explosivo de la comunicación y la interacción gubernamental y transnacional —es decir, de las redes de política o de comunicación que vinculan a funcionarios de todas las agencias de un Estado, así como a sus similares de otros Estados o de organizaciones internacionales—, se extienden día a día y son facilitadas por las comunicaciones electrónicas.³⁶ Esta expansión ha tenido efectos en la política interior; los gobiernos nacionales se encuentran atrapados en un espectro de regímenes globales, regionales y multilaterales que los obligan a adaptarse y a modificar sus estructuras para intentar abarcar el mayor número de interacciones.

De acuerdo con un estudio realizado sobre el nivel de influencia del derecho internacional en el derecho interno del Reino Unido y Australia, se demostró que la proporción de legislación nacional que refleja o incorpora estándares legales internacionales se incrementó significativamente

³³ *Ibid.*, p. 55.

³⁴ M. Zacher, "International organizations", en *The Oxford Companions to Politics of the World*, Oxford, Oxford University Press, 1993, cit. en David Held, *et al.*, p.55.

³⁵ David Held, *et al.*, p. 55.

³⁶ *Ibid.*, p. 54.

en el siglo XX.³⁷ Así también, el número de casos tratados por cortes nacionales sobre temas internacionales, ya sea con relación a disputas o interpretación de normas, se han incrementado.

Por tanto, cada vez se hace más difusa la separación entre las normas nacionales y las internacionales. Las actividades de un mayor número de instancias de gobierno, cortes nacionales e instancias legislativas reflejan las preocupaciones, estándares e incluso políticas –ya sea formales o informales– del sistema internacional.

La institucionalización de la política global y la gobernabilidad global no están restringidas a las actividades del Estado y sus gobiernos. De manera paralela ocurren procesos de transnacionalización de las economías, sociedades civiles y comunidades nacionales. En casi cualquier esfera de la actividad social, de la económica a la cultural, ha ocurrido una institucionalización significativa de las relaciones transnacionales y de sus redes, que se entrecruzan por las fronteras nacionales.

Un elemento adicional que ha impulsado la reestructuración del Estado ha sido la revolución de las tecnologías de información. “La revolución tecnológica actual se originó y difundió, no por accidente, en un periodo histórico de reestructuración global del capitalismo, para el que fue una herramienta esencial”.³⁸ En este sentido, las nuevas formas de comunicación permiten a los individuos y grupos trascender las barreras geográficas que alguna vez impidieron el contacto y, además potencian un rango muy amplio de intercambio de experiencias e información política y de otros ámbitos entre individuos alejados, impensable en otras circunstancias.

Al mismo tiempo se han generado nuevos patrones de exclusión e inclusión en la política global a partir del nivel de acceso a las nuevas telecomunicaciones.³⁹ Los sistemas de comunicación

³⁷ *Ibid.*, pp. 55-57.

³⁸ Manuel Castells, *op. cit.*, p. 39.

³⁹ “La capacidad o falta de capacidad de las sociedades para dominar la tecnología, y en particular las que son estratégicamente decisivas en cada periodo histórico, define en buena medida su destino, hasta el punto de que podemos

han sido fundamentales para ordenar la acción política y ejercer el poder político en amplios territorios, así como para transformar la comunidad política moderna y el sistema internacional de Estados. Los avances en las tecnologías de la información también ha impulsado la globalización financiera, gracias a las transferencias instantáneas de recursos, y en la reestructuración productiva, concretamente en la organización de las empresas transnacionales las que por el Internet pueden mantener estrecho contacto entre matriz y filiales. Además, las telecomunicaciones no sólo han servido para extender las relaciones políticas a lo largo del espacio o los vínculos entre instancias políticas, sino también para acelerar significativamente la velocidad de esa interacción. De esta manera, el reporte inmediato de eventos, incidentes y catástrofes puede generar implicaciones y ramificaciones regionales y globales.

Paradójicamente, la red global de telecomunicaciones es uno de los ámbitos transnacionales más regulados, ya que existe una organización internacional como instancia reguladora en la materia, que a la vez, al mismo tiempo presenta ramificaciones regionales. Cada vez que se hace una llamada telefónica, se envía un fax o un mensaje de correo electrónico, no sólo se muestra el funcionamiento de las tecnologías de la comunicación, sino también, aunque indirectamente, la efectiva aplicación de las reglas y procedimientos del régimen internacional de telecomunicaciones.⁴⁰

Las implicaciones de los avances en las telecomunicaciones para la soberanía son evidentes, ya que, a diferencia de los días del telégrafo, ningún Estado puede controlar o verificar los flujos internacionales de correo electrónico, imágenes, datos y demás formas de información, que atraviesan las barreras políticas nacionales. Bajo este esquema, el régimen de telecomunicaciones

decir que aunque por sí misma no determina la evolución histórica y el cambio social, la tecnología (o su carencia) plasma la capacidad de las sociedades para transformarse, así como los usos a los que esas sociedades, siempre en un proceso conflictivo, deciden dedicar su potencial tecnológico". *Ibid.*, p. 33.

⁴⁰ La Unión Internacional de Telecomunicaciones es la instancia alrededor de la cual se ha creado el régimen internacional de telecomunicaciones (David Held, *et al.*, p. 59).

representa un tipo de espacio político funcional que trasciende las fronteras de los Estados, y que articula una comunidad política que no está fundamentada en una lógica territorial, sino en una comunidad transnacional de intereses.

LA GLOBALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Atendiendo a la tesis transformacionista de la globalización, aún cuando el Estado permanezca como el actor preponderante del sistema internacional, enfrenta un profundo proceso de adaptación y de redefinición en cuanto a su soberanía. Estas modificaciones estructurales inciden en el número de actores internos que participan en las relaciones internacionales. La multiplicación de temas y de instancias participantes en el ámbito internacional ha generado un número de interacciones y redes tal, que el Estado por sí solo es incapaz de cubrir. De ahí que tenga que priorizar sus esfuerzos internacionales hacia los asuntos referidos directamente a su interés nacional, dejando para el resto de los actores los otros temas y vinculaciones correspondientes a los asuntos de la nueva agenda internacional. Entre esos actores complementarios, se encuentran los gobiernos subnacionales.⁴¹

Tradicionalmente los ministerios de relaciones exteriores de los distintos Estados son los responsables primarios de la conducción de la política exterior. Sin embargo, la velocidad de la expansión de los flujos y conexiones, ha dispersado los contactos internacionales entre un mayor número de agencias burocráticas nacionales, y a otros órdenes de gobierno. No se trata solamente de conflictos interburocráticos, sino de atender las diversas peticiones y redes internacionales que se han ido formando en el transcurso del proceso de globalización. “El Estado como mediador entre las

⁴¹ La globalización impulsa ciertas tendencias contra el centralismo por un cambio de percepciones. Las soluciones centralistas por lo regular llegan tarde, y cuando llegan muchas veces no atienden las particularidades regionales. Además, se percibe una creciente carencia de legitimidad de políticas que no consideran las cada vez más importantes características culturales y étnicas locales. Las regiones cada vez están inmersas en una competencia internacional, con menos protecciones, lo que les hace exigir a los gobiernos locales mayores competencias y participación (Bernhard Ehrenzeller, Rudolk Hrbek, *et al.*, “Theme I. Federalism and Foreign Relations”, en Blindenbacher, Raoul y Arnold Koller (eds.), Federalism in a Changing World – Learning from Each Other, Sankt Gallen, Internationale Föderalismuskonferenz 2002, 2002, p. 66).

relaciones de las regiones con el mercado global, ha dejado paso a un sistema de relaciones más complejo, dentro del cual las regiones actúan dentro del Estado, pero también dentro de los regímenes transnacionales y de la economía global”.⁴²

Desde esta perspectiva se presentan múltiples posibilidades de interacción para los gobiernos subnacionales, dado el creciente número de instancias públicas, privadas y sociales que participan y moldean el ámbito internacional. En adición al incremento del número de actores y redes impulsadas por la globalización, la expansión de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales se facilita por tres factores: la existencia de regímenes internacionales,⁴³ la creciente institucionalización de la política internacional y el avance tecnológico en las comunicaciones.

Los regímenes internacionales proveen nuevos marcos de referencia que hacen menos costosa, a veces rentable, la participación en el ámbito internacional, incluso para actores sin mucha experiencia en la materia. De alguna manera, los regímenes internacionales como un marco de normas, regulaciones y prácticas proveen un espacio de interacción más seguro y confiable tanto para el gobierno subnacional, como para el nacional.

La creciente institucionalización del sistema internacional está relacionada con los factores antes mencionados, y se traduce en la creación de un mayor número de instancias con las cuales se puede interactuar, así como en marcos de referencia más definidos en el ámbito internacional. Desde el enfoque de los gobiernos subnacionales, es importante destacar el surgimiento de diversas

⁴² Michael Keating, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 14.

⁴³ Los regímenes internacionales se definen como “los principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones, implícitos o explícitos alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen sobre determinado asunto de las relaciones internacionales”. Un ejemplo de regímenes internacionales es el sistema financiero internacional, conformado por las instituciones y procedimientos internacionales para dicho motivo (Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables”, en Stephen D. Krasner (ed.), International Regimes, Estados Unidos, Cornell University Press, 1995, p. 2).

organizaciones internacionales que agrupan gobiernos estatales, provinciales y locales de todo el mundo, como una muestra de los desarrollos recientes en este sentido.⁴⁴

Por otra parte, es indudable que el avance tecnológico de las telecomunicaciones ha facilitado y abaratado la vinculación y el flujo de información para cualquier individuo u organización, incluyendo los gobiernos subnacionales. Este hecho ha permitido que los gobiernos subnacionales estructuren relaciones internacionales con una multiplicidad de actores y para un gran número de temas.

CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO

Los gobiernos subnacionales forman parte de la estructura formal de los Estados y en ese sentido, su proceso histórico ha estado estrechamente vinculado al del Estado-nación. No obstante, la reforma estructural del Estado, en su proceso de adaptación a los cambios del sistema internacional en el marco de la globalización, ha ocasionado e incentivado la generación y la ampliación de redes y contactos internacionales por parte de los gobiernos subnacionales bajo esquemas autónomos de la esfera del Estado-nación. La poca claridad de los límites entre la política internacional y la doméstica necesariamente influye en la distribución interna de poder de los Estados, y la globalización lo hace especialmente a favor de los gobiernos subnacionales, que ahora cuentan con mayores oportunidades de interacción internacional, al margen, aunque no necesariamente en contra del Estado.

Por último, es importante comentar que el proceso de globalización es un proceso asimétrico que en su expansión reconoce las diferencias de poder; la redistribución del poder que implica la

⁴⁴ En los últimos años se han formado organizaciones que agrupan ciudades, condados y municipios de todo el mundo, y que celebran conferencias al menos anualmente. Estas asociaciones ofrecen a sus agremiados diversas ofertas de capacitación y experiencias exitosa de gestión local internacionales, como la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) con sede en París.

globalización a favor de las entidades federativas no es simétrica ni homogénea.⁴⁵ Incluso la institucionalización y los regímenes internacionales incorporan en sus estructuras el reconocimiento de las asimetrías, aunque constituyen un marco más cierto para la participación en el ámbito internacional. “Con la globalización se viene observando una notable concentración económica en el mundo entero y las múltiples tensiones distributivas provocadas por el proceso de globalización, entre un país y otro, y dentro del mismo país”.⁴⁶

La transformación del sistema internacional ha tenido importantes implicaciones en el Estado, entre ellos la generación de puentes de contacto directo entre las entidades federativas y diversos actores internacionales. En ese sentido, el siguiente capítulo abordará los incentivos que desde el interior del país, también han estimulado la creación y ampliación de los contactos internacionales de los estados mexicanos.

⁴⁵ “...ha habido una acentuación del desarrollo desigual, esta vez no sólo entre el Norte y el Sur, sino entre los segmentos y territorios dinámicos de las sociedades y los que corren el riesgo de convertirse en irrelevantes desde la perspectiva de la lógica del sistema” (Manuel Castells, *op. cit.*, p.28); Existe una globalización sesgada, asimétrica e incompleta por la carencia de facilidades para la movilidad de la mano de obra, la falta de mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas centrales, la carencia de pautas internacionales para lograr una adecuada tributación del capital, así como acuerdos de movilización de recursos para compensar las tensiones distributivas que genera la globalización, tanto entre países como al interior de ellos (CEPAL, *op. cit.*, p. 14).

⁴⁶ *Ibid.*, p. 26.

CAPÍTULO II

CAUSAS INTERNAS DEL INCREMENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES MEXICANOS

Las transformaciones del sistema internacional resultan insuficientes para identificar las causas y motivaciones de la intensificación de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales de la República Mexicana. La globalización es un fenómeno presente desde hace varias décadas; sin embargo, el activismo internacional de las entidades federativas mexicanas no ha ocurrido en forma paralela a la globalización.

El desarrollo del activismo internacional de las unidades subnacionales mexicanas ha sido mucho más reciente, incluso tardío, si se le compara con otros estados subnacionales que aparecieron en los inicios de la década de los ochenta. En este sentido, el estudio de la estructura doméstica parece particularmente apropiada para responder por qué los gobiernos subnacionales mexicanos enfrentan las presiones internacionales de forma distinta, aunque son similares a la de cualquier otro gobierno subnacional.

Este enfoque permite de alguna manera identificar y entender la vinculación entre el ámbito internacional y la configuración doméstica en lo que se refiere a la proclividad de los gobiernos subnacionales de México a ser más receptivos ante las redes internacionales y en relación con la apertura a la penetración internacional.⁴⁷

Por tanto, resulta necesario ubicar las variables que, desde el entorno doméstico permitieron y propiciaron la generación y el estrechamiento de los vínculos internacionales de los gobiernos

⁴⁷ Saber en qué medida las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales afectarán el entorno internacional es mucho más incierto. En todo caso, dado que los contactos internacionales de los gobiernos subnacionales repercuten en la política exterior de cada uno de los Estados, podría suponerse que su activismo internacional repercutirá de alguna manera en el sistema internacional (Matthew Evangelista, "Domestic Structure and International Change", en Doyle, Michael W. y G. John Ikenberry (eds.), New Thinking in International Relations Theory, Oxford, Westview Press, 1997, p. 202-228).

estatales en México, y que a su vez, explican el surgimiento ulterior de este fenómeno en una federación constitucionalmente establecida desde hace casi dos siglos.

Desde esta perspectiva, el presente capítulo pretende responder a una pregunta básica: ¿Cuáles fueron las causas internas que impulsaron la expansión de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales mexicanos? La respuesta se establece en dos vertientes principales: la primera, los cambios experimentados recientemente en el sistema político mexicano, caracterizados por la alternancia y pluralismo en los tres niveles de gobierno, los cuales se tradujeron en una nueva distribución de fuerzas a favor de los gobiernos estatales y en detrimento del gobierno federal; la segunda, la sustitución veloz del modelo económico, de uno fundamentado en el proteccionismo a otro, completamente distinto, de liberalización económica y apertura comercial con efectos directos en las regiones.

DE LA CENTRALIZACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA MEXICANA

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, el proceso de democratización política, entendida en términos de mayor pluralismo y alternancia de los partidos en el poder, tuvo consecuencias más amplias al afectar el funcionamiento de las instituciones más importantes del sistema político mexicano, al punto que hizo posible que algunas de ellas, como las gubernaturas estatales y el congreso federal, desplegaran una influencia hasta entonces desconocida. Este fenómeno sobresale básicamente porque el nuevo rol político asumido por los gobiernos estatales, como auténticos mandatarios regionales y como contrapeso del gobierno federal, se logró sin que se introdujeran modificaciones constitucionales que reordenaran o redistribuyeran facultades.

Los gobiernos subnacionales siempre han contado con facultades otorgadas por la Constitución que hasta hace muy poco han empezado a ejercer. En el Artículo 124 Constitucional se establece que las competencias que no están expresamente otorgadas a la Federación se entienden

reservadas a los estados; por tanto, con la excepción de algunas prohibiciones adicionales a las establecidas también en la Constitución,⁴⁸ los gobiernos de las entidades federativas contaban con un marco competencial exclusivo. No obstante, el ejercicio de sus atribuciones constitucionales implicaba altos costos políticos.

El presidente de México, durante mucho tiempo dominó a los poderes legislativo y judicial, y dirigió un sistema federal altamente centralizado en el cual los estados y municipios estaban relativamente sometidos a los dictados del gobierno federal. Evidentemente, en este contexto, no se reconocía al gobierno subnacional como interlocutor o con la capacidad de interactuar con otros órdenes de gobierno en la definición de programas o políticas públicas que le concernieran, mucho menos con los actores internacionales.

El poder presidencial prevalecía decisivamente sobre el de los gobernadores estatales debido a la capacidad del presidente para seleccionarlos y removerlos de su cargo a través de mecanismos constitucionales, utilizando el Senado, que era controlado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), o mediante renunciaciones negociadas. El presidente era incapaz de mantener un control y un monitoreo absoluto de lo que sucedía en cada entidad federativa; sin embargo, el poder presidencial de nombrar y remover fue suficiente para someter a los gobernadores y para ubicarlos en una posición de extrema vulnerabilidad y subordinación frente a la autoridad central.⁴⁹

En la Constitución del 1917 se pretendió reforzar el poder presidencial frente al poder legislativo con la intención de dar mayor estabilidad y eficiencia al sistema.⁵⁰ Incluso, algunos autores afirman que el sistema político mexicano era autoritario y centralizado desde antes de la

⁴⁸ Estas prohibiciones están establecidas en los artículos 117 y 118 de la Constitución, y se refieren esencialmente a tributos y relaciones internacionales, *supra* p. 99.

⁴⁹ Rogelio Hernández Rodríguez, "Cambio político y renovación institucional. Las Gubernaturas en México", en Foro Internacional, Vol. XLIII, tomo 4, p. 798.

⁵⁰ Daniel Cosío Villegas, El sistema político mexicano, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1978, pp. 22-30, cit. en Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, 1997, pp. 226.

promulgación de la Constitución. No obstante, la razón por la cual se explica la fortaleza del presidencialismo mexicano no se encuentra en la Constitución, sino en los poderes “metaconstitucionales” que le atribuyó el sistema político mexicano al presidente a través del partido hegemónico.⁵¹ Jeffrey Weldon afirma que las fuentes de poder del presidencialismo radicarón primordialmente en la consolidación del partido oficial, aun cuando puede reconocerse en la historia mexicana una tendencia hacia la centralización del poder en una sola persona.⁵²

Las fuentes de poder del presidencialismo se fueron conformando y solidificando a través de los años con base en la existencia simultánea e indispensable de cuatro condiciones: un sistema presidencialista previsto y definido por la Constitución; un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controla la presidencia, el Congreso y el Senado; miembros del partido gobernante sumamente disciplinados a los esquemas del partido; y un presidente al que se le reconoce como el líder del partido gobernante. Cuando dejase de existir alguna de estas cuatro variables, el frágil equilibrio del presidencialismo mexicano metaconstitucional se debilitaría o tendería a desaparecer, señala Weldon.

Según el estudio del mismo autor, durante el periodo 1857-1940, el sistema político mexicano no delegó en el presidente el mismo poder que fue acumulando en décadas posteriores. Muestra de ello fue que, a medida que se fortaleció el presidencialismo, el ejecutivo federal dejó de recurrir al Senado para destituir a los gobernadores estatales y tuvo mayor legitimidad para negociar sus renuncias. Otro ejemplo es el caso de los vetos a las iniciativas de ley del poder legislativo, los cuales disminuyeron dado que el presidente por medio de los congresistas lograba influir en su

⁵¹ Giovanni Sartori, Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis, Madrid, Alianza Editorial, 1992, pp. 238-242.

⁵² Jeffrey Weldon, “The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.

elaboración, aprobación y rechazo. En suma, los mecanismos metaconstitucionales del presidente fueron adquiriendo mayor legitimidad con el paso del tiempo.

La homogeneidad político-partidaria y la protección institucional hicieron que el presidente se convirtiera en el centro del sistema y dominara la actuación de políticos, poderes e instituciones. No obstante, dicha configuración no fue un arreglo deliberado con el que se buscara dotar de facultades excesivas al poder ejecutivo federal, sino el resultado de una práctica política que privilegió la necesidad de integrar poderes locales y establecer un solo sistema en todo el país. Así fue como el partido oficial se consolidó como plataforma electoral a los cargos de elección popular y donde el líder se convirtió en el mediador entre las élites internas del mismo.

Con base en el Artículo 71 de la Constitución mexicana, el presidente tiene la facultad para enviar iniciativas de ley al Congreso de la Unión, así como de vetar una ley en su totalidad o en partes, una vez que ha sido aprobada por ambas Cámaras. La capacidad del poder ejecutivo federal para ir más allá de lo expresamente señalado en el Artículo 71 radicó en el apoyo que recibió de su partido en un sin fin de ocasiones, como sucedió en diversas reformas al artículo 73 para establecer o ampliar atribuciones al gobierno federal en detrimento de las competencias de los estados. Además, a pesar de que no se asignaba facultades al ejecutivo federal para ejercer un segundo veto a una misma ley, ni un veto absoluto, el presidente lo pudo hacer, al menos en una ocasión, evitando la promulgación de una ley al no ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.⁵³

Por su parte, en el Artículo 73 Constitucional se establecen las competencias federales. En términos prácticos, aquella facultad no expresamente señalada se entiende reservada para los estados. Sin embargo, el poder metaconstitucional del presidente sobre el partido y el poder legislativo se manifestó en la centralización constitucional del poder a través de las más de 40 reformas del mencionado artículo para ampliar y establecer nuevas competencias del gobierno

⁵³ Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México: 1808-1991, México, Editorial Porrúa, 1985, pp. 461-463.

federal, en detrimento de las facultades de las entidades federativas.⁵⁴ En cierto sentido, la centralización *de facto*, se convirtió en centralización *de jure* sin llegar a anular completamente las competencias de los estados.

Durante décadas, gran parte de las iniciativas de ley se elaboraron en la presidencia y eran aprobadas con relativa facilidad. Desde su fundación hasta 1997, el PRI tuvo la mayoría en ambas Cámaras, aunque con dificultad en los últimos años debido a que las sucesivas reformas electorales —en materia de representación proporcional, número de curules en ambas cámaras y tope al número de representantes por partido en la Cámara de Diputados— limitaron las posibilidades de que un sólo partido pudiera aprobar o modificar leyes sin contar con el apoyo de otros partidos.

Entre 1988 y 1991, el PRI obtuvo una mayoría relativa con tan sólo el 52 por ciento de los escaños, lo que complicó el liderazgo del presidente dentro del partido. Pese a ello, en 1993 se logró que la Cámara de diputados aprobara en la Ley de Presupuesto y Egresos de la Federación de 1994, una partida presupuestaria para contingencias de uso completamente discrecional del poder ejecutivo federal por un monto de alrededor 20 mil de millones de nuevos pesos para subsidios, lo que significó el 7 por ciento del presupuesto total para 1994.⁵⁵

No obstante, poco a poco las fuentes de poder que antes habían capacitado al presidente para actuar más allá de sus facultades constitucionales con el objetivo de asegurar la permanencia y vigencia del partido tendieron a desvanecerse. Así, el poder político comenzó a descentralizarse tanto a los otros poderes como a los distintos niveles de gobierno. Por tanto, el presidencialismo dejó de ser efectivo como mecanismo catalizador de estabilidad y eficiencia dentro del sistema político mexicano.

⁵⁴ Secretaría de Gobernación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de México, octubre 2001, pp. 305-317.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 239.

Anteriormente, el presidente podía nombrar y remover a cualquier miembro de su gabinete sin la aprobación o confirmación del Congreso. Derivado de algunas reformas a la Constitución, desde 1994, la Cámara de Senadores debe ratificar el nombramiento que hace el presidente, aunque éste conserva la facultad de remover al procurador sin consultar al Senado. Igualmente, desde 1997 ya no existe la figura de Regente del Departamento del Distrito Federal (DF), que era nombrado por el presidente, sino la de Jefatura de Gobierno del DF asumida por un candidato electo por sufragio universal. En el caso del Banco de México, en 1993 se modificó la ley para que su gobernador no fuera nombrado directamente por el presidente, sino que este último propusiera una terna al Senado para que éste seleccionara al futuro titular. En suma, en la medida en que la composición del Senado ha sido más plural, este cuerpo colegiado ha ejercido con mayor fuerza su facultad para aprobar o rechazar las nominaciones.

Asimismo, durante el gobierno de Ernesto Zedillo los diputados priistas ya no tuvieron los mismos incentivos para alinearse con el partido pues había disminuido la posibilidad de encontrar su reacomodo dentro de él luego de dejar el cargo. En otros términos, los hechos hicieron que fuera más rentable para los diputados regirse por intereses locales, estatales o corporativistas. En la medida que el partido oficial fue perdiendo las elecciones para algunas gubernaturas estatales, además de escaños en el Congreso federal, la fortaleza del líder del partido oficial fue disminuyendo junto con la disciplina de sus integrantes (ver gráfica 1, p. 47).

En el caso de la discusión y rechazo a la iniciativa de reforma fiscal en diciembre de 2003 propuesta por el primer presidente de oposición electo, Vicente Fox, la influencia que anteriormente ejercía el titular del ejecutivo federal, y líder del partido hegemónico, la ejercieron los gobernadores de las entidades federativas. El poder presidencial, vía la Secretaría de Gobernación logró negociar con algunos gobernadores priistas, los votos en bloque de los diputados a favor de la iniciativa que sumarían a los de la bancada panista. Prueba de ello fue el voto favorable de todos los diputados

priistas de Veracruz e Hidalgo para la iniciativa presidencial de reforma fiscal. Al final, la iniciativa fue rechazada, entre otras razones, porque el gobernador mexiquense, quien también había comprometido los votos de los diputados de aquella entidad a favor de la iniciativa, aparentemente cambió su estrategia en el último momento.⁵⁶

El presidencialismo mexicano requirió que además de que el partido oficial tuviera la Presidencia y las dos cámaras en el Congreso, también controlara las gubernaturas estatales. Por ello, el partido delegaba su poder en el líder, invariablemente el presidente, a quien se le otorgaba veladamente el derecho a escoger y remover gobernadores, lo que aumentaba el poder del gobierno federal sobre el estatal.

Para la remoción legal de los gobernadores se utilizaba el Artículo 76, Sección V de la Constitución, que faculta al Senado a disolver el gobierno de un estado y elegir de entre tres candidatos nominados por el presidente a un gobernador interino hasta que se lleven a cabo las siguientes votaciones. Usualmente, el presidente o el Secretario de Gobernación enviaba una recomendación al Congreso solicitando la disolución de los poderes de un gobierno estatal y la recomendación sobre el nombramiento de un candidato en particular.⁵⁷

Debido a que el presidente era el líder legítimo del partido hegemónico, en la mayoría de los casos el presidente no requería enviar una solicitud al Senado para pedir la disolución de un gobierno estatal, sino que se negociaba la renuncia del gobernador, quien al ser destituido no desafiaba al poder del centro, se disciplinaba y convenía con los intereses del partido para aumentar sus probabilidades de reubicarse en algún puesto en un futuro.

Con las únicas excepciones de Miguel Alemán y Carlos Salinas, el porcentaje de gobernadores removidos se mantuvo entre 6 y 28 por ciento del total de mandatarios por

⁵⁶ Periódico *Reforma*, Primera Sección, p. 1, 12 de diciembre.

⁵⁷ Jeffrey Weldon, art. cit., p. 247.

administración presidencial. Durante el gobierno de Salinas, 17 gobernadores fueron depuestos. Rogelio Hernández señala que a pesar de esa potencial arbitrariedad presidencial, el recurso no fue empleado con frecuencia, lo que revela la existencia de equilibrios institucionales que el mismo presidente respetó a lo largo del tiempo.⁵⁸

En este tenor, por ejemplo, cuando Ernesto Zedillo intentó en 1995, remover al gobernador electo del estado de Tabasco bajo los mismos mecanismos que su antecesor, Roberto Madrazo ya tenía los apoyos necesarios del PRI local para impedir que lo obligaran a renunciar ya que los militantes del partido en el estado advirtieron que su futuro político ya no estaba en manos del ejecutivo federal, sino en las el gobernador. Como resultado, los gobernadores advirtieron que el margen de autonomía política se había ampliado significativamente, pese a que sus facultades legales no habían cambiado.

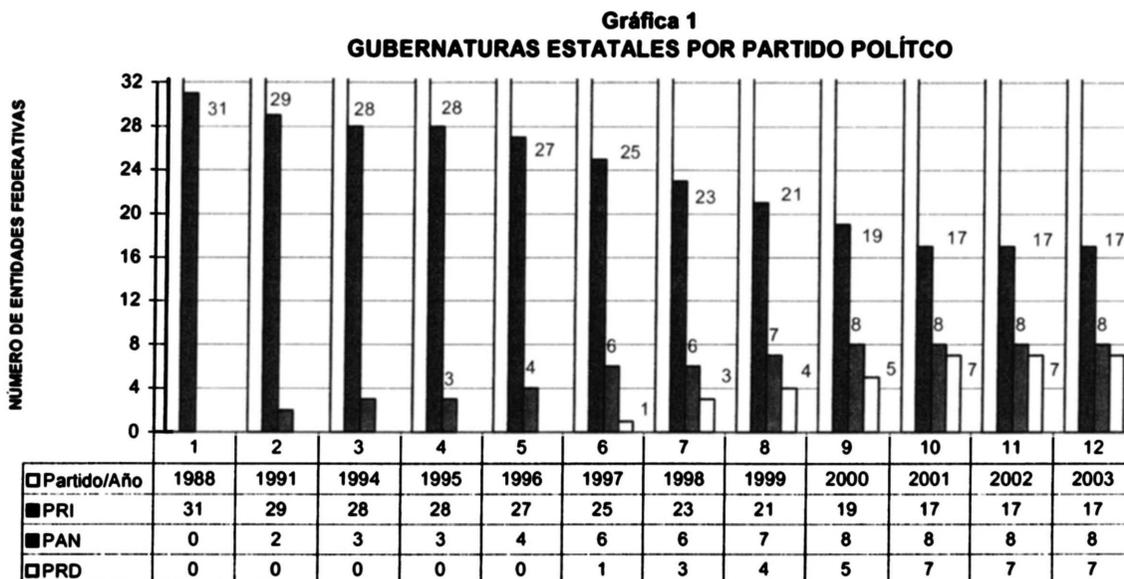
En términos generales, de 1989 a diciembre de 2000 la competencia electoral había dado lugar a una comprobada alternancia que, incluso, había alcanzado a la presidencia de la República. Para entonces, el pluralismo había evitado que el partido oficial siguiera controlando la Presidencia, el Congreso federal, y la totalidad de las gubernaturas estatales, con lo que se rompió la identificación tradicional del líder del partido gobernante con el presidente de la República. Con ello, el poder ejecutivo federal vio erosionada su posición como líder de la política nacional.⁵⁹

Hasta 1989, el PRI gobernó la totalidad de las gubernaturas estatales, pero en 1989 el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura de Baja California. Por su parte; en 1991 el candidato priísta electo para el gobierno de Guanajuato Ramón Aguirre renunció ante las presiones del PAN local y del Presidente Salinas, ante los argumentos de fraude electoral. Así, el poder legislativo local, de mayoría priísta, eligió un gobernador interino panista. Posteriormente, en 1992 el PAN

⁵⁸ Rogelio Hernández, art. cit., p. 799.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 802.

ganó la gubernatura de Chihuahua; y en 1995 el PAN ganó las gubernaturas de Jalisco y Guanajuato. Consecutivamente, como se muestra en la gráfica 1, la competencia electoral en los estados se ha manifestado con mayor presencia de otros partidos políticos en sus gobiernos.



Fuente: elaboración propia con datos de José Antonio Crespo, Votar en los Estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México, México, Porrúa, 1996.

Nota: de 1988 a 1996 el número total de entidades suma 31 porque el Distrito Federal no contaba con mandatario de elección popular.

Los gobiernos estatales de oposición anteriores al año 2000 debieron asegurar el camino a la democracia y aplicar una práctica política que se distinguiera plenamente de las identificadas con el PRI. En el caso de los gobernadores surgidos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en la gran mayoría de los casos no eran militantes de oposición de larga tradición, sino de origen priista, los cuales durante la selección de candidatos a las respectivas gubernaturas no fueron tomados en cuenta por su partido y en la coyuntura decidieron abandonarlo. Por tanto, su actuación no se ha distinguido de la del PRI en términos de la formación de las burocracias locales y programas desarrollados, ya que su actuación se ha fundamentado en las antiguas estructuras del PRI y en los

funcionarios que en bloque dejaron el partido para pasarse al PRD. Por otra parte, sí se ha distinguido en cuanto a su relación de mayor autonomía con respecto al gobierno federal.

En el caso del PAN, ha sido un partido conservador, identificado con la iniciativa privada, que rechaza abiertamente la intervención del Estado y que ha responsabilizado al gobierno de las crisis económicas y la corrupción de los funcionarios y políticos. Como lo han reconocido los analistas y simpatizantes del PAN, sus gestiones se han concentrado en la modernización y racionalización administrativa del aparato gubernamental; así como en la expedición de leyes y regulaciones que obligan a la rendición de cuentas.⁶⁰ De esta forma los panistas han sido más efectivos en distinguirse de las pasadas administraciones estatales.

El aspecto más importante de los gobiernos de Acción Nacional, con efectos políticos reales y que manifiesta una auténtica modificación respecto de la tradición del PRI, ha sido su insistencia en cambiar los mecanismos de distribución de las transferencias federales para los estados, así como la exigencia de mayor transparencia en los datos para la asignación de las mismas. Estas exigencias representan claras manifestaciones de la existencia de auténticas relaciones intergubernamentales, comunes en cualquier régimen federal. Estas medidas han sido consistentemente aplicadas desde el primer gobierno del PAN, en Baja California, bajo la dirección de Ernesto Ruffo. El gobernador exigió públicamente al gobierno federal revisar la Ley de Coordinación Fiscal y el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁶¹ con el argumento de que el estado de Baja

⁶⁰ *Ibid.*, p. 804.

⁶¹ En este punto es conveniente señalar que derivado de la firma del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre los titulares de los gobiernos estatales y el gobierno federal en 1980, los gobiernos estatales dejaron de percibir impuestos estatales a cambio de recibir participaciones de los ingresos federales. Con esta medida se logró establecer un sistema de recaudación nacional que, entre otras cuestiones, implicó la derogación del impuesto sobre ingresos mercantiles, hasta entonces facultad de los gobiernos estatales. El objetivo fue racionalizar y centralizar la recaudación tributaria, lo que dio origen al Impuesto al Valor Agregado. Independientemente de la efectividad de esta medida para hacer más eficiente la recaudación tributaria nacional, la creación de este sistema nacional implicó una reducción evidente de competencias para los estados y la ampliación de la dependencia financiera de las administraciones estatales de los ingresos nacionales. Se trata, de nueva cuenta, de una expresión legal de los poderes metaconstitucionales del poder ejecutivo federal, ya que difícilmente una medida de ese tipo hubiera sido posible en cualquier otro régimen federal, al menos sin discusión previa.

California recibía menos de lo que merecía y de lo que necesitaba para atender las demandas ciudadanas. El sólo hecho de que el gobernador no fuera miembro del PRI, cuando este partido todavía se encontraba en la presidencia, le permitió evadir cualquier control informal, característico de aquella antigua homogeneidad política, y recurrir a las facultades legales para reactivar las funciones propias de la gubernatura.⁶²

Por otra parte, los gobernadores surgidos del PRI, ahora opositores al gobierno federal panista, también han tenido que reaccionar ante la competencia electoral, lo que les ha obligado a afianzar su relación con la estructura partidaria de su entidad y con la del ámbito nacional, así como con el electorado. Esta redimensión del candidato priísta a gobernador ha sido un factor que, una vez más, ha tendido a desafiar la unidad y la homogeneidad central del partido, pues el candidato ya no es elegido por el presidente de la República y líder del partido. Además, ya no basta ser postulado por el PRI para ser gobernador, los candidatos tienen que buscar sus apoyos en las redes locales. Incluso, en 1994 se modificaron los ordenamientos del PRI para facultar a las convenciones locales para seleccionar a los candidatos a las gubernaturas y autoridades locales.

Con todo lo dicho, se podría suponer que con el paso del tiempo los gobiernos estatales agotarán los límites de su nuevo poder, surgido de los cambios en las prácticas institucionales y no de reformas constitucionales, y comenzarán a pugnar por la ampliación de sus facultades limitadas por la configuración legal; así, procurarán aumentar su capacidad de influencia en materia de definición de distribución del presupuesto, entre otros temas importantes.⁶³ El poder de los gobernadores es mayor, pero en términos constitucionales sigue siendo estrecho debido a la centralización de competencias en el gobierno federal que les impide desarrollar políticas propias en

⁶² *Ibid.*, p. 805.

⁶³ Como lo hicieron los gobernadores en el marco de la IV Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en Cabo San Lucas, el 22 de noviembre de 2002, en la cual se acordó entablar un diálogo formal con las dirigencias de los partidos políticos nacionales y los diputados para incidir en la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, experiencia inédita en la historia del moderno sistema político mexicano.

diversos ámbitos. De ahí que las demandas por mayores recursos y atribuciones que impliquen reformas legales e incluso constitucionales, serán exigidas por los gobernadores, aumentado con ello la posibilidad de que se presenten conflictos intergubernamentales.

No obstante, hasta el momento parece que ningún gobierno estatal enfrentaría al gobierno federal por cuestiones internacionales o de política exterior. Por ejemplo, sería difícil que algún gobierno subnacional pretendiera desafiar la autoridad del gobierno federal en materia de política comercial dado el mínimo impacto del tema en la región, y en las percepciones del electorado que no ubica las cuestiones internacionales o de política exterior entre sus prioridades.⁶⁴

Uno de los temas que si ha motivado pronunciamientos de parte de algunos gobernadores contra el poder ejecutivo federal ha sido el de la migración, por ser en algunos estados un asunto prioritario para el electorado regional. Sin embargo, el activismo internacional se mantiene como un elemento complementario a la política exterior mexicana en el mejor de los casos, y no existe evidencia de que la descentralización del poder a favor de los gobernadores haya afectado los intereses estratégicos y prioritarios de la nación.⁶⁵

DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL LIBERALISMO ECONÓMICO

El cambio de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones a uno volcado al exterior con fuerte competencia no fue una decisión política planeada, sino un proceso evolutivo de adaptación, conducido por presiones tanto internas como externas.⁶⁶

A decir de John Kincaid, una economía altamente centralizada y planificada no puede tolerar una política subnacional opuesta o divergente. En cambio, la liberalización del mercado ha implicado reducciones drásticas de los mecanismos de regulación económica y de subsidios en la

⁶⁴ *Supra*, p. 124.

⁶⁵ Rogelio Hernández, art. cit., p. 811.

⁶⁶ Guadalupe González, "Las Estrategias de política exterior de México en la Era de la Globalización, en Foro Internacional, Vol. XLI, tomo 4, 2001, pp. 619-667.

mayoría de los países, lo que los ha colocándolos en un entorno de mucho mayor competencia, al igual que a sus unidades constitutivas.⁶⁷ En este nuevo contexto, los gobiernos subnacionales mexicanos han encontrado incentivos para establecer y expandir sus relaciones internacionales ante la rápida imposición de un modelo de apertura económica con impactos directos en todas las regiones y sectores.

Entre 1940 y 1970, durante el periodo conocido como del “desarrollo estabilizador”, la economía mexicana registró tasas de crecimiento altas y sostenidas con baja inflación, donde el sector externo desempeñó un papel distinto al que había ejercido en el pasado. Por ejemplo, las exportaciones dejaron de ser el motor del crecimiento; el sector exportador siguió teniendo capacidad para generar una proporción importante, aunque decreciente, de las divisas requeridas por el proceso de sustitución de importaciones; y el Estado mexicano medió exitosamente entre los generadores y los consumidores de divisas, e incluso, a partir de principios de la década de los años 60, pudo obtener y controlar de forma más o menos directa las divisas requeridas para financiar el crecimiento.

Sin embargo, la capacidad interna de la economía mexicana para generar divisas había venido experimentando una caída sustancial. La pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales, en conjunción con el aumento sostenido y acelerado de las importaciones, generaban presiones crecientes sobre la balanza de pagos. Desde principios de los años 70, dichas dificultades se habían visto exacerbadas por cambios en la política económica internacional de los Estados Unidos de América. Así la decisión estadounidense de abandonar unilateralmente el patrón oro y de imponer una sobretasa de 10 por ciento a sus importaciones marcó el final del sistema establecido en

⁶⁷ John Kincaid, “Constituent Diplomacy in Federal Systems”, en Blindenbacher, Raoul y Arnold Koller (eds.), *op. cit.*, p. 93.

*Breton Woods*⁶⁸ y dio paso a un periodo de creciente inestabilidad en las relaciones económicas internacionales.

Sin embargo, la abundancia financiera y la capacidad del gobierno federal para controlar los flujos de deuda y los intereses derivados de las exportaciones petroleras elevaron notablemente la autonomía financiera del Estado mexicano. El control directo sobre recursos financieros abundantes amortiguó los costos de la inestabilidad externa y amplió los márgenes de acción del gobierno en política económica⁶⁹, al menos momentáneamente. La disponibilidad de divisas petroleras permitió resistir las crecientes presiones externas a favor de una política económica más ortodoxa, así como financiar una estrategia de crecimiento acelerado que se sustentaba en el aumento de la presencia directa del Estado en la economía.⁷⁰

No obstante, a partir de 1981, el aumento mundial de las tasas de interés marcó el fin del breve periodo de autonomía financiera del Estado mexicano. Con ello se produjo una caída abrupta en la capacidad del gobierno de México para enfrentar las tensiones que aumentaban entre crecimiento económico y soberanía nacional. El margen de maniobra se redujo, al tiempo que el número y la capacidad de influencia de fuerzas y actores internacionales, que intentaban incidir en la acción gubernamental en su conjunto, se elevaban.⁷¹

Entre 1983 y 1986, la vulnerabilidad del Estado mexicano frente a la comunidad financiera internacional se vio atenuada por el control directo que tenía sobre los considerables ingresos generados por las exportaciones petroleras. A partir de 1985, sin embargo, los precios

⁶⁸ CEPAL, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁹ Blanca Heredia, art. cit., p. 92.

⁷⁰ “La recesión que siguió la crisis de 1976 fue de corta duración. El descubrimiento de cuantiosas reservas petroleras eliminó la restricción externa y propició un cambio drástico de la política económica. En lugar de ajustarse a la escasez, el gobierno debía ahora ‘administrar la abundancia’, una frase usada a menudo por José López Portillo” (Nora Lustig, México. Hacia la reconstrucción de una economía, México, FCE y El Colegio de México, 2002, p. 48).

⁷¹ *Ibid.*, p. 93.

internacionales del petróleo empezaron a caer hasta que, en 1986, la caída se convirtió en desplome.⁷²

Este ambiente internacional desfavorable agravó las consecuencias de los desequilibrios internos y contribuyó a la aceleración de la inflación, a la fuga de capitales⁷³ y al caos en los mercados financieros y de divisas. Para afrontar los desequilibrios internos y adaptarse a las condiciones externas, México se vio en la necesidad de ajustar el gasto interno, reorientar la producción y encontrar nuevos caminos para impulsar el crecimiento económico.⁷⁴

Tras la crisis de la balanza de pagos, los gobiernos mexicanos subsecuentes modificaron la postura tradicional de desconfianza y aislamiento relativo ante el resto de los países y se optó por fomentar el proceso de integración económica en el marco de la económica global. Así, entre 1980 y 1999, la apertura de la economía, medida en términos de la participación relativa de las exportaciones en el producto interno bruto, se triplicó al pasar de 11 a 31 por ciento. Esta apertura trajo consigo un incremento en el grado de exposición de la economía mexicana a los vaivenes de los mercados internacionales y a las decisiones de actores extranjeros, tanto gubernamentales como no gubernamentales.⁷⁵

La nueva estrategia de México se inició con un esfuerzo unilateral por hacerse miembro de las principales instituciones económicas internacionales, particularmente del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles Aduaneros (GATT) en 1986, como una forma de abrir nuevos mercados para sus exportaciones y promover la inversión extranjera.⁷⁶ El abandono del patrón de crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones con un alto nivel de proteccionismo, a favor de

⁷² *Ibid.*, p. 94.

⁷³ “Cuando la caída del precio internacional de petróleo a mediados de 1981 no fue seguida por ningún cambio convincente de la política económica, la fuga de capitales se aceleró marcadamente hasta alcanzar 11,600 millones de dólares en ese año (Nora Lustig, *op. cit.*, p. 53).

⁷⁴ *Ibid.*, p. 24.

⁷⁵ Guadalupe González, art. cit., p. 620.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 641.

una economía abierta culminó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Incluso, la decisión de negociar el TLCAN en el verano de 1990 envió un mensaje, tanto en lo interno como en el ámbito internacional, de que el proceso de integración de México a la economía mundial sería permanente e irreversible.⁷⁷

A partir de las explicaciones económicas liberales sobre los efectos del cambio del modelo económico, se podría establecer que, cuando el gobierno mexicano implementó la política proteccionista de comercio exterior para resguardar al sector industrial nacional de la competencia externa, indujo un aumento en los precios relativos de los bienes nacionales que estaban sustituyendo a las importaciones. Ello afectó la asignación de recursos en la economía a favor de los sectores protegidos y lo hizo en contra de otros sectores, particularmente aquellos que producen bienes exportables como el agrícola, el minero y el manufacturero primario.⁷⁸ Para el objetivo de este estudio, lo más relevante de esta posición es el hecho de que en ambos modelos económicos hubieron sectores beneficiados y perjudicados,⁷⁹ y que en la liberalización económica y apertura comercial los gobiernos de las entidades federativas poseen mayores incentivos para actuar de manera autónoma para incidir en la reubicación de los sectores de los factores de producción. “La razón que domina hoy en día en México entre los factores de localización industrial es de tipo geoeconómico, en donde entran en juego la reducción de los costos de producción y transporte: servir como plataforma de exportación principalmente al mercado de América del Norte. Las

⁷⁷ Beatriz Leycegui, “Introducción. ¿Socios Naturales? Una visión general”, en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro (Coords.), *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, ITAM, 2000, pp. 27-99.

⁷⁸ Isaac Katz, “El impacto regional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Un análisis de la industria manufacturera”, en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 135.

⁷⁹ Las reformas económicas, especialmente la apertura comercial, tuvieron impacto drásticos en la empresas medianas y pequeñas productoras de bienes de consumo para los mercados regional y nacional (Carlos Alba Vega, “Regional Policy Under NAFTA: The Case of Jalisco”, en Edward J. Chambers and Peter H. Smith (eds.), *NAFTA in the New Millennium*, San Diego, University of California, 2002, p. 127).

grandes inversiones en los sectores automotriz, eléctrico y electrónico y textil, junto con toda la producción bajo el sistema de maquila, obedecen a esa lógica”.⁸⁰

Se ha argumentado que un efecto adicional que generó la política proteccionista en la asignación de recursos en la economía fue la afectación del empleo sectorial, ya que al actuar como un impuesto sobre los sectores exportadores, tradicionalmente intensivos en la utilización de mano de obra y al contraer relativamente su producción, expulsó recursos, sobre todo de mano de obra y en menor medida en el capital, los cuales trataron de emplearse en el sector industrial. Sin embargo como ese sector tiene una expansión limitada por lo pequeño del mercado interno, no tiene la capacidad para absorber toda la mano de obra que fluye hacia ese sector.⁸¹

Otro efecto de gran importancia del proteccionismo fue la generación de patrones desiguales de desarrollo regional, ya que fomentó lo que se conoce como “megalópolis”. Una política de sustitución de importaciones, al inducir una política de crecimiento industrial “hacia adentro” hace que el mercado relevante para las empresas del sector manufacturero sea el interno, pues otorga incentivos para que las empresas industriales se localicen en los centros masivos de consumo, hecho que induce un crecimiento acelerado de algunas ciudades; y consecuentemente provoca la expansión de los sectores de servicios, de atención a empresas, financieros y educativos. Este fenómeno fomenta una creciente migración hacia las “megalópolis” proveniente de los sectores que de por sí son castigados por la protección otorgada al sector industrial.⁸²

Con el agotamiento de la política de protección comercial o de sustitución de importaciones se adoptó una política económica abierta, para lo cual se tomaron, entre otras, las siguientes medidas: se abrió el mercado doméstico al comercio y a la inversión extranjera; se instrumentó la

⁸⁰ Carlos Alba Vega, “México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales”, en *Foro Internacional*, Vol. XLIII, tomo 1, 2003, p. 151.

⁸¹ Isaac Katz, art. cit., p. 136.

⁸² *Ibid.*, p. 137.

privatización de empresas paraestatales; se desreguló la actividad económica; se implementó una política fiscal austera; y se eliminaron los subsidios.⁸³

Para la consolidación de la economía abierta, desde el punto de vista del desarrollo regional, el gobierno mexicano procuró el aprovechamiento de sus ventajas comparativas en el plano sectorial. Asimismo, ante la desprotección estatal en algunos rubros, los gobiernos subnacionales tuvieron la necesidad de resaltar sus ventajas competitivas para generar sus propios incentivos para la atracción de las empresas dedicadas a las operaciones de comercio exterior, comenzando así un patrón de competencia entre estados mexicanos desconocido desde hace varias décadas. Una muestra de la apertura de la economía regional ha sido la participación estatal en el comercio exterior de México con la Unión Europea y Japón, en la cual sobresalen estados que anteriormente no tenían relación comercial directa con esos países.⁸⁴

Bajo el esquema de economía abierta, en contraste con el modelo previo, si una empresa se dedica primordialmente a exportaciones, no tenderá a instalarse en una ciudad en donde enfrentará los mayores costos de tierra y de mano de obra. En principio, la apertura comercial no fomentará las megalópolis dado que las empresas tenderán a localizarse en las regiones en que se minimicen los costos, entre ellos los de producción y distribución, estos últimos determinados primordialmente por los costos de transporte.⁸⁵ En consecuencia, se han instalado o reubicado empresas para estar más cerca de los mercados de exportación o en las regiones donde las vías de comunicación, tanto terrestres como marítimas, les permiten tener una salida relativamente barata a los productos

⁸³ Juan Carlos Moreno-Brid, Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México, Serie Reformas Económica, Núm. 47, CEPAL, 1999.

⁸⁴ Ése es el caso de los estados de Coahuila (14 por ciento), Puebla (9 por ciento) y Querétaro (7 por ciento), respecto al comercio con Japón (Aregional, El Comercio Exterior de México: Perspectivas sectorial y regional, Serie Desarrollo Regional, Año 3, Núm. 8, México, 2003, p. 72-74).

⁸⁵ Isaac Katz, art. cit. p. 140.

destinados a los mercados externos. En términos prácticos, la reubicación inicial se dirigió a los estados de la frontera norte.⁸⁶

En lo relativo al consumo, en el marco de una política económica abierta, teóricamente se genera otro efecto que induce una reubicación de la actividad productiva, aunque con efectos menos evidentes, especialmente en el caso mexicano. El precio efectivo de los bienes importados disminuye, lo cual aumenta el salario real de los individuos. Este incremento, sin embargo, no es simétrico para todos los habitantes del país, pues aquél aumenta relativamente más en las regiones cercanas al mercado externo. Este incremento en el salario real, además de que se traduce en una mayor participación de los bienes comerciables internacionalmente en el gasto de los consumidores, atrae a las empresas a estas regiones, en donde el ingreso real crece más en términos relativos.⁸⁷ Entre los efectos de la apertura en los salarios existen posiciones distintas: “El cambio de modelo de desarrollo significó también que México, como otras economías emergentes, ante las nuevas reglas de la competencia se viera llamado a buscar formas para aumentar sus ventajas comparativas a través de la reducción de los niveles salariales, cambiando las reglamentaciones del mercado laboral o reduciendo las cargas fiscales para los inversionistas y productores, y aumentándolas para los consumidores”.⁸⁸ Desde esta última perspectiva, los salarios aún en las empresas con inversión extranjera siguen siendo muy bajos si se les compara con los existentes en otras naciones especialmente las industrializadas.

Con la reforma estructural de la economía se observa que, mientras que ha caído la participación en diversos rubros de la economía del Distrito Federal y las zonas adyacentes, la de los estados del centro (Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y

⁸⁶ Aregional.com, Distribución regional de la actividad económica en México, Año 2, Núm. 3, Marzo de 2002, pp. 5-12.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 141.

⁸⁸ Carlos Alba Vega, art. cit. en Foro Internacional, p. 152.

Zacatecas), así como los del norte (Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Sonora) han aumentado, habiéndose trasladado una parte creciente de la producción más cerca de la frontera con Estados Unidos, el principal mercado de exportaciones de México. En este contexto, la zona sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) no se ha visto beneficiada debido a su ubicación geográfica desfavorable, a la mayor inseguridad jurídica en términos relativos, la mano de obra poco capacitada y una infraestructura de transporte deficiente; de ahí que su participación en el PIB nacional sea la más baja en el país.⁸⁹

Cuadro 1
Participación relativa de la inversión extranjera directa regional en el total nacional

Región	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Noroeste	3.7	9.9	7.7	7.6	12.0	11.6	10.9
Norte-central	3.9	7.6	8.8	5.3	9.1	6.1	8.1
Noreste	12.2	13.1	8.7	22.3	9.8	13.9	15.8
Centro-norte	0.7	2.6	0.7	0.4	1.3	2.5	1.7
Centro-oeste	1.9	2.1	2.5	1.7	5.2	5.3	7.6
Centro	1.8	1.7	2.9	4.1	3.0	3.6	4.8
Capital	74.8	61.7	67.4	57.5	58.5	56.5	50.4
Este	0.1	0.4	0.1	0.1	0.4	-0.2	0.2
Sur	0.1	0.5	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1
Península de Yucatán	0.8	0.5	0.9	1.0	0.6	0.4	0.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Aregional.com, *Distribución regional de la actividad económica en México*, Año 2, No. 3, Marzo de 2002, p. 23.

Nota: el cuadro considera la siguiente agrupación regional: Capital: DF y México; Centro: Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; Centro-oeste: Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán; Centro-norte: Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas; Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; Norte-central: Chihuahua y Coahuila; Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora; Este: Tabasco y Veracruz; Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca; Península de Yucatán: Campeche, Quintana Roo y Yucatán

Dado que la reubicación sectorial de la producción está ligada a las ventajas comparativas de cada región, se ha observado que poco a poco se ha inducido una especialización por región y consecuentemente tasas de crecimiento diferenciales, dependiendo de las características y especialización de las industrias instaladas en cada entidad federativa y de las características de

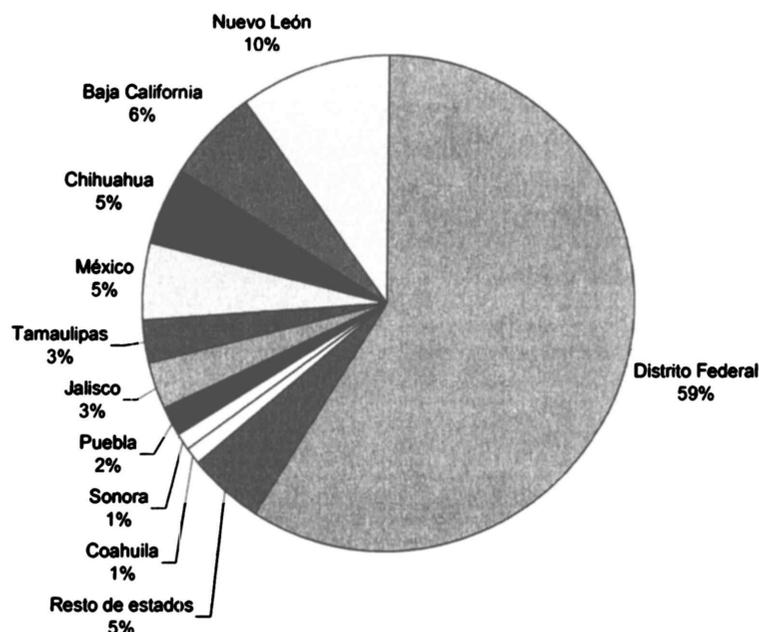
⁸⁹ Beatriz Leycegui, art cit., p. 49.

infraestructura y mano de obra de las entidades. En términos generales se puede decir que la brecha entre las regiones de mayor y menor desarrollo relativo se ha ensanchado, ya que no poseen las mismas herramientas y condiciones para poder competir en el marco de una economía abierta. Es así que, como parte de la política económica abierta, la Inversión Extranjera Directa (IED) ha cobrado mayor importancia debido a que ésta repercute en la economía regional en tres rubros particularmente: en la creación de empleos, en el pago de salarios y en la transferencia de tecnología; además, de su efecto sobre la capacitación de la mano de obra.

Las empresas con IED también buscan aprovechar las ventajas comparativas de cada región, en función de su tipo de actividad productiva y del principal destino de ventas. En este sentido, el Distrito Federal sigue siendo uno de los principales destinos de la IED ya que por su tamaño favorece la existencia de economías de escala y de aglomeración, así como por el nivel educativo de la población y su tamaño como mercado de consumo. Otro de los destinos de la IED lo constituyen los estados de la frontera norte del país. En tercer lugar se encuentra la región del Pacífico determinada, principalmente, por la inversión en los estados de Jalisco y Sinaloa.⁹⁰

⁹⁰ Isaac Katz, art. cit., p. 165, ver cuadro titulado Inversión extranjera directa realizada por entidad federativa. Flujos acumulados de 1994 a abril de 1998, p. 59.

Gráfica 2
Participación relativa estatal de la inversión extranjera directa realizada,
promedio 1994 - 2002



Fuente Aregional.com, El comercio exterior de México, Serie Desarrollo Regional, Año 3 No. 8, Agosto 2003, p. 89.

A raíz de la entrada en vigor del TLCAN, la inversión extranjera ha tenido un impacto importante en la creación de empleos. Por ejemplo, de los dos millones de empleos generados entre enero de 1994 y abril de 1998, seiscientos treinta mil se generaron en las empresas con inversión extranjera directa, destacando en ese ámbito los estados de la frontera norte.⁹¹ También es significativo que en las empresas de capital extranjero, el nivel de salarios promedio pagados en la economía es 48.4 por ciento mayor, fenómeno atribuible a la diferencia en la productividad de la mano de obra;⁹² sin embargo, comparado con los salarios que pagan esas mismas empresas en otros países, en México siguen siendo muy bajos.

⁹¹ *Ibid.*, p. 165.

⁹² En abril de 1998 el salario diario promedio en el total nacional fue de 79 pesos, mientras que en las empresas con inversión extranjera directa, el salario promedio en el mismo periodo fue de 125.2 pesos. *Ibid.*, pp. 167 y 170.

Por su parte, la reubicación sectorial de la industria maquiladora responde a la necesidad de aprovechar las ventajas comparativas de algunas entidades federativas, como la disponibilidad y el costo de la mano de obra, así como de la cercanía relativa de proveedores de insumos y consumidores finales.⁹³ En un principio las maquiladoras se localizaron principalmente en los estados de la frontera norte. Sin embargo, conforme se ha consolidado el modelo de liberalización económica los estados norteños han perdido participación relativa en comparación con las demás entidades federativas del país. Esto sucede, en parte, debido a una especie de saturación de la región norte, la cual se ha manifestado en incrementos en los costos de la mano de obra y de otros insumos importantes, como del suelo y de la renta de inmuebles.⁹⁴

Otro factor que determina la proliferación de las maquiladoras en otros estados de la República Mexicana es que una parte de la producción se destina a nuevos centros de consumo interno, dado que este esquema ya no fomenta las megalópolis. Un tercer factor proviene de la desregulación del transporte, la cual ha tenido un impacto significativo en el desarrollo regional.⁹⁵ A principios de la década de los años noventa los estados de la frontera norte concentraban 91.6 del valor agregado de la industria maquiladora exportadora (IME); no obstante, para el año 2002 los estados fronterizos generaron sólo 79.5 por ciento del valor agregado total del sector, y otras entidades del país han visto aumentar su participación en este ámbito, entre ellas Puebla, Guanajuato y San Luis Potosí, como se distingue en la siguiente gráfica.⁹⁶

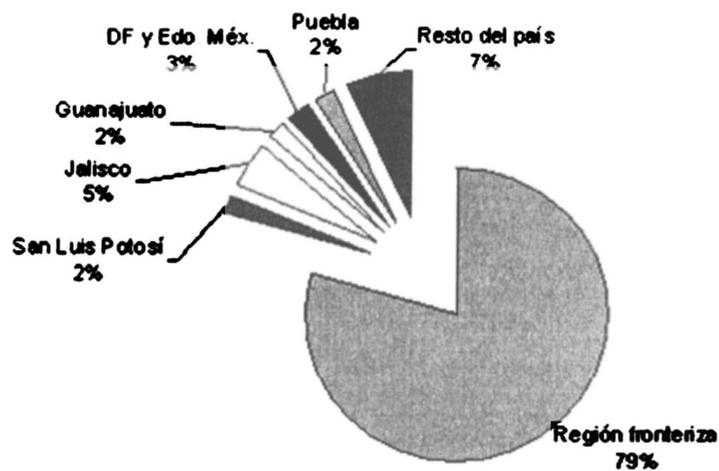
⁹³ “La industria maquiladora de exportación (IME) surgió desde 1965 con el Programa de Maquiladoras...En el ámbito local sería un mecanismo para promover el desarrollo de la región fronteriza del norte de México...Los gobiernos de diferentes estados y municipios empezarían a luchar entre sí por atraer estas naves industriales sin chimeneas” (Carlos Alba Vega, art. cit. en Foro Internacional, pp. 153-154).

⁹⁴ *Aregional, op. cit.*, pp. 95 - 97.

⁹⁵ *Loc. cit.*

⁹⁶ *Loc. cit.*

Gráfica 3
Participación regional del valor agregado en la industria maquiladora exportadora en 2002



Fuente Aregional.com, El comercio exterior de México, Serie Desarrollo Regional, Año 3 No. 8, Agosto 2003, p. 99.

CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO

El cambio estructural que ha sufrido tanto el sistema político como el modelo económico en México ha estimulado la expansión de las relaciones internacionales de los gobiernos estatales. La descentralización política no ha repercutido en cambios constitucionales, sin embargo sí ha habido una transferencia de poder a favor de los gobiernos subnacionales. Esta nueva distribución de poder ha dado mayor capacidad a los estados a negociar con otros órdenes de gobierno, y además, ha estimulado la diversificación e intensificación de sus vínculos internacionales con otros actores.

Por un lado, los gobiernos estatales tienen la posibilidad de generar sus propias estrategias de contacto internacional, dada la desaparición de la relación de subordinación con el ejecutivo federal que existía anteriormente. Por otro lado, el electorado regional es determinante en el futuro político de los funcionarios estatales, especialmente del gobernador, y sus exigencias son mayores para el

desarrollo de acciones de promoción económica. Igualmente, ante el cambio de modelo económico, las oscilaciones del mercado internacional han colocado a la población de cada entidad federativa en una situación de mayor vulnerabilidad, lo que ha repercutido indirectamente en mayores demandas a los gobernadores estatales, quienes se han visto obligados a buscar mejoras reales para ofrecer a su población en un ambiente electoral competitivo y plural.

En este contexto, los gobiernos estatales han actuado en un marco legal muy restringido, bajo la dependencia financiera casi absoluta de los recursos federales. Este hecho se ha traducido en la incapacidad de las administraciones estatales de definir políticas industriales y comerciales sólidas debido a su limitación para invertir en infraestructura y ofrecer estímulos fiscales. Como respuesta, los gobiernos subnacionales han incursionado en el ámbito internacional para atraer nuevas inversiones, lo que a su vez ha generado competencia entre las mismas entidades federativas. No obstante, debe mencionarse que el nivel de competencia y el grado de vinculación hacia el exterior dependerá de la necesidad de los gobiernos subnacionales para atraer inversiones y para promover sus exportaciones en el mercado internacional, así como del interés del gobernador en turno por el tema.⁹⁷

En el Capítulo IV se observará la incidencia de los cambios políticos y económicos internos en la creación, extensión y ampliación de las relaciones internacionales subnacionales. Sin embargo, antes de abordar el activismo internacional de los estados mexicanos, será necesario describir las motivaciones y características de las relaciones internacionales de las entidades federativas de otros países, como marco de referencia para en análisis del caso mexicano.

⁹⁷ Por ejemplo, los estados de la región norte del país que ya cuentan con redes empresariales e infraestructura comercial e industrial, además de estar favorecidos por su ubicación geográfica, paradójicamente no requieren tanto del apoyo del gobierno estatal para lograr sus objetivos en el exterior.

CAPÍTULO III

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE OTROS PAÍSES

En primera instancia, al comparar el caso mexicano con otros países, especialmente con otros regímenes federales, se puede observar que el desarrollo de las relaciones internacionales de los estados mexicanos es más reciente. Además, si tomamos en cuenta que se trata de un fenómeno poco o nada estudiado en la bibliografía de las relaciones internacionales y de la política exterior de México, resulta necesario incluir un capítulo que describa las características principales del activismo internacional subnacional de otras naciones para poder contrastarlo con el marco jurídico y prácticas imperantes que las entidades federativas de México han desarrollado. Al realizar este ejercicio comparativo, se podrán identificar las características y prácticas distintivas de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales del país, así como el nivel de profundidad de sus vinculaciones con los diferentes entes extranjeros.

Con este enfoque, la pregunta a responder en este capítulo es: ¿cuáles son las características actuales de las relaciones internacionales de las entidades subnacionales de otros países? Los gobiernos subnacionales de otras naciones, especialmente de los países industrializados, presentan una experiencia más larga en cuanto a relaciones internacionales, misma que se ha reflejado en marcos jurídicos y en prácticas novedosas que han ido marcando las pautas en la materia, y que han constituido vigorosas manifestaciones externas de sus propios espacios de autonomía.

A partir de este objetivo, el presente capítulo, luego de repasar el marco jurídico internacional y hacer algunas precisiones sobre el desarrollo de las relaciones internacionales subnacionales, dará a conocer diversos casos significativos de otras naciones, esencialmente de otros sistemas federales, con base en los siguientes elementos: disposiciones jurídicas para la acción internacional subnacional y capacidad de los gobiernos subnacionales para la suscripción de

acuerdos internacionales; estrategias, mecanismos y temas de vinculación internacional de los gobiernos subnacionales; y participación subnacional en la política exterior federal o nacional.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

El primer antecedente de vinculación internacional formal de una entidad federativa que conocemos corresponde a la provincia canadiense de Quebec, que nombró un representante comercial en París.⁹⁸ En este sentido, la generación de estrategias de relaciones internacionales por parte de los gobiernos subnacionales de las provincias canadienses no es tan original; lo que sí es novedoso, es la creciente expansión del fenómeno en gran parte del mundo, incluyendo repúblicas y monarquías unitarias, parlamentarias y regímenes federales, así como la multiplicación de los temas a los que se refiere. Además, las circunstancias presentes en el sistema internacional vinculados al fenómeno de la globalización que hemos evaluado en el Capítulo I, resultan más propicias para la expansión de esta clase de relaciones.

Actualmente hay más de 200 representaciones regionales en Bruselas cabildeando ante el Parlamento Europeo. No hay fronteras en Europa Occidental y Norteamérica donde la cooperación transfronteriza entre entidades subnacionales no ocurra o donde las asociaciones interregionales no hayan surgido.⁹⁹ Este hecho implica un cambio sustancial comparado con lo que sucedía hace algunos años, donde el regionalismo era contenido de forma efectiva dentro de los límites del Estado-nación, y las relaciones exteriores eran prerrogativa exclusiva de los gobiernos nacionales. Para las regiones y estados no es posible, y la mayoría de las veces no es su intención, prevalecer

⁹⁸ Panayotis Soldatos, "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p. 34. Desde 1960, los estados norteamericanos y las provincias canadienses, en respuesta a los imperativos de la globalización, comenzaron a defender sus intereses de inversión y comercio en el exterior, muchas veces apoyados por sus propios gobiernos nacionales; en el caso estadounidense, especialmente por el Departamento de Comercio (Ivo D. Duchacek, art. cit., p.5).

⁹⁹ Michael Keating, "Paradiplomacy and Regional Networking", en Documento de Trabajo del Taller Internacional sobre Relaciones Internacionales de las Unidades Constitutivas, Winnipeg, Canadá, Mayo de 2001, p. 7.

sobre los Estados en el ámbito internacional; pero cierto es que existen oportunidades para influir en los procesos políticos internacionales y actuar en los márgenes del sistema.

A diferencia de la política exterior de los Estados, la diplomacia regional no busca representar intereses generales o tener una amplia cobertura de los temas de la agenda internacional. Las regiones no tienen gobiernos soberanos capaces de definir su “interés nacional” y perseguirlo de una manera unificada y coherente. Las regiones son entidades complejas que contienen una multiplicidad de grupos que pueden compartir intereses comunes en algunas áreas, pero que también pueden estar profundamente divididos en otras cuestiones. De ahí que los gobiernos estatales o regionales deban encajar sus actividades internacionales en un mundo dominado por los gobiernos nacionales y organizaciones transnacionales a las que no pueden desafiar sino más bien trabajar cerca o con ellas. A pesar de estos argumentos, la creciente actividad de los gobiernos subnacionales ha levantado algunas preocupaciones sobre el mantenimiento de la coherencia y el logro de los objetivos de la política exterior nacional, e incluso sobre el futuro del Estado-nación.¹⁰⁰

Sin embargo, difícilmente se pueden encontrar ejemplos de alguna actividad internacional de un gobierno subnacional –sin ánimos separatistas– que constituya una seria amenaza para un Estado democrático, o que promueva intereses completamente opuestos a los nacionales, poniendo en peligro la coherencia de la política exterior nacional. Desde este punto de vista, las expresiones de algunos gobiernos regionales que pugnan en el exterior por una mayor autonomía o por su separación, no son la causa del peligro de desintegración de un Estado-nación, si no la manifestación

¹⁰⁰ “Las nuevas políticas estatales son muy agresivas y han generado crecientes tensiones entre los Estados y conflictos con políticas federales que requerirán alguna reacción o ajuste por parte del gobierno federal. Los estados, por ejemplo, han intervenido más en asuntos económicos internacionales, especialmente en lo que se refiere a la atracción de inversión extranjera y en la promoción de exportaciones; dichas actividades constituyen amenazas potenciales a las competencias federales y a las obligaciones norteamericanas establecidas en los tratados” (John Kincaid, “Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Cooperation”, en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p.54).

externa de un conflicto interno que en la mayoría de las ocasiones antecedió en el tiempo a las actividades internacionales de la región separatista.

Para algunos gobiernos subnacionales, la motivación política más directa para establecer vínculos con el exterior es la que ocurre con las regiones que poseen aspiraciones nacionales o que están gobernadas por partidos que buscan la creación de un Estado independiente.¹⁰¹ Asimismo, el surgimiento de regímenes internacionales de libre comercio y la expansión de las relaciones del libre mercado, se han constituido en una gran motivación para la actividad internacional de las regiones, dado que de los acuerdos internacionales negociados y firmados por sus gobiernos nacionales se desprenden disposiciones directas sobre las que los gobiernos subnacionales no pueden hacer mucho, y en cuya formulación por lo regular no participaron.

Por ejemplo, cuando los gobiernos nacionales establecen compromisos comerciales con otras naciones en materia agrícola, industrial, manufacturera, ambiental, etc., y estos asuntos son competencias estatales, de alguna manera se limita desde el ámbito internacional el ejercicio de dichas atribuciones. Esta clase de elementos erosiona la distinción tradicional entre política interna y externa, y permite la influencia de los gobiernos centrales en asuntos que, atendiendo la distribución de competencias interna, corresponden a los gobiernos estatales.

Por tanto, la actividad internacional de los gobiernos subnacionales presupone que esos gobiernos tienen un amplio grado de autonomía en los asuntos internos de su competencia, y que se deciden a extender internacionalmente su incidencia sobre cuestiones como comercio, cultura y medio ambiente, las cuales se encuentran usualmente en sus espacios jurisdiccionales. Incluso, cuando los gobiernos subnacionales carecen de mecanismos de participación en las políticas

¹⁰¹ Québec y Cataluña son ejemplos de esto, aunque la primera ha establecido una estrategia que va más allá de su reconocimiento como “nación” distinta, que más bien raya en el separatismo. Por su parte Cataluña, Galicia y Gales no demandan su separación sino ciertas prerrogativas y reconocimiento como naciones distintas por parte de su propio gobierno nacional y de la comunidad internacional.

nacionales, pueden buscar su penetración en las políticas transnacionales a partir de la alianza con actores de otras regiones con intereses similares, promoviendo entonces la creación de redes especializadas sobre temas comunes a los gobiernos subnacionales, así como de regímenes internacionales.

EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

En términos generales puede decirse que la gestación y el desarrollo de la acción exterior por parte de los gobiernos subnacionales ha ocurrido en un vacío legal, tanto en el ámbito internacional como nacional. La velocidad en la multiplicación de las interacciones transnacionales por el avance de las tecnologías de la información, ha hecho difícil que los procesos y tiempos para la creación de los ordenamientos jurídicos alcancen a normar y regular la diversidad de acciones internacionales que han ido generando las entidades subnacionales en el ámbito internacional.

Desde el punto de vista jurídico, el primer problema al que se enfrentan los gobiernos subnacionales, como el resto de los “nuevos” actores internacionales, es si son sujetos de derecho internacional, es decir, si tienen la capacidad de asumir derechos y de generar obligaciones en el marco internacional. En este sentido, el referente más importante que nos ofrece el derecho internacional es la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados” del 23 de mayo de 1969. En la Sección Primera de la Parte II de la citada Convención, se establece que “todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados”,¹⁰² aunque el problema sobre la personalidad jurídica de los gobiernos subnacionales se presenta cuando se estipula cuáles son las instancias facultadas para representar a los Estados.

¹⁰² Artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

De entrada, los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores son considerados representantes del Estado para la firma de cualquier tratado, lo mismo que los jefes de misiones diplomáticas acreditados ante otros Estados u organismos internacionales. Estos últimos poseen plenos poderes cuando se refieren a tratados con el Estado u organismos ante el que están acreditados. Sin embargo, también puede representar al Estado y manifestar el consentimiento del mismo para obligarse, las personas que “presentan los adecuados plenos poderes” o, la persona para la que aplique la siguiente norma: “si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes”.¹⁰³ A partir de estas últimas estipulaciones puede deducirse que la identificación del representante de un Estado podrá encontrarse en los ordenamientos jurídicos internos, ya que cada Estado tiene la facultad de otorgar “plenos poderes” de representación a cualquier instancia sin restricciones por parte del Derecho Internacional. Por tanto, existe la posibilidad de que un gobierno subnacional se constituya en un representante del Estado siempre y cuando goce de “plenos poderes”.

En la práctica, observamos que sólo en algunos casos muy específicos, que responden al derecho interno, los gobiernos subnacionales asumen la representación del conjunto del Estado en conferencias internacionales.¹⁰⁴ Sin embargo, los gobiernos subnacionales firman una serie de acuerdos bilaterales o multilaterales, que bajo diferentes nombres como “Convenio de Coordinación”, “Acuerdo de Hermanamiento” o “Memorándum de Entendimiento”, crean derechos y obligaciones para dos instancias de países distintos, en muchos de los casos sin hacerlo del conocimiento y sin la ratificación de los gobiernos nacionales. Por lo regular este tipo de acuerdos

¹⁰³ *Ibid.*, Artículo 7. A su vez, el Artículo 8 señala que “Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al Artículo 7, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado”.

¹⁰⁴ Para el caso de Bélgica en lo que toca a sus disposiciones jurídicas en materia de relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, *supra*, p. 75.

internacionales firmados por los gobiernos subnacionales, están normados en el derecho interno, especialmente en los regímenes federales.¹⁰⁵ No obstante, aparece la controversia al identificar a los responsables del cumplimiento de un acuerdo internacional. En primera y en última instancia, la responsabilidad por el incumplimiento de un acuerdo internacional por parte de un gobierno subnacional recae en el Estado, por ser éste el único sujeto de derecho reconocido por el propio derecho internacional.

La responsabilidad sobre la aplicación de las normas de derecho internacional se constituye quizá en el mayor riesgo, aunque indirecto, del involucramiento subnacional en el ámbito internacional. La creciente participación de las unidades subnacionales en la política exterior federal, ha implicado algunos cambios en la forma de implementación del derecho internacional dentro de algunos países. En Estados Unidos existe una larga tradición de casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia referentes a la invalidez de leyes y disposiciones estatales, por contraponerse a los intereses de la política exterior federal.¹⁰⁶ En general, las sentencias de la Corte se han referido a que algunas disposiciones de los estados pueden dañar las relaciones internacionales de los Estados Unidos y que “los poderes externos de los Estados Unidos deben ser ejercidos sin considerar leyes ni políticas estatales”, otorgándole supremacía al derecho federal sobre el de los estados.¹⁰⁷

No obstante, también se han presentado algunos casos en donde se ha argumentado el respeto a la competencia estatal, con el fin de incumplir obligaciones internacionales del gobierno de los Estados Unidos. Aún después de que los gobiernos estatales aceptaron que a diversos extranjeros

¹⁰⁵ En el caso de España, ha sido fundamental la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ante el vacío legal existente en la legislación interna en torno a las relaciones internacionales de las Comunidades Autónomas (Carlos Fernández de Casadevante Romani, “La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas: Desarrollos Recientes”, en Curso de Derecho Internacional Público, Vitoria Gasteiz, Universidad del País Vasco, pp. 274-277).

¹⁰⁶ Se han revertido disposiciones estatales que imponen restricciones comerciales a algunos países, controles migratorios e incluso embargos para la venta de ciertos productos; en suma se refieren a la política de comercio exterior y migratoria de los Estados Unidos, que es una competencia federal (Rahmatullah Khan, “Subtheme 1.3. Implementation of International and Supra-national Law by Sub-national Units”, en Blindenbacher, Raoul y Arnold Koller (eds.), *op. cit.*, p. 152).

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 159.

detenidos en Estados Unidos, no se les había comunicado sobre su derecho de recibir asistencia consular, ni había habido comunicación con su embajada, las autoridades locales decidieron ejecutarlos aplicando el derecho penal interno, que en la Unión Americana es una competencia estatal.¹⁰⁸ Se trataba de una violación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que establece que todo detenido en el extranjero tiene derecho a recibir la asistencia consular.¹⁰⁹ Estos casos constituyen una muestra de las asimetrías en la distribución del poder, así como el peso de algunas entidades subnacionales respecto de los otros países, lo que pone en evidencia el problema de aplicación del derecho internacional por parte de las entidades federativas.¹¹⁰

El derecho internacional provee un marco insuficiente para determinar las características principales de la operación de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. No obstante, constituye un campo de referencia para identificar los vacíos de regulación internacional que presenta este tema, como la forma en que algunos Estados aprovechan los vacíos para el fortalecimiento de su posición en el sistema internacional. Cabe destacar, que la aplicación del derecho internacional por parte de las entidades subnacionales representa un mecanismo indirecto de

108 En abril de 1998 Ángel Francisco Breard, un ciudadano paraguayo, fue ejecutado en Virginia. En marzo de 1999, dos ciudadanos alemanes, Kart y Walter LaGrand fueron ejecutados en Arizona. Joseph Stanley Faulder, un ciudadano canadiense fue ejecutado en Texas el 17 de junio de 1999. En cada uno de estos casos, los gobiernos estatales involucrados aceptaron que no habían avisado a los detenidos sobre su derecho de recibir asistencia consular. En todos los casos, las ejecuciones fueron llevadas a cabo a pesar de las peticiones en contra del Departamento de Estado, la Corte Internacional de Justicia, y los gobiernos nacionales a los que pertenecían los acusados (*Ibid.*, p. 164). La dificultad de la aplicación del derecho internacional por parte de las entidades federativas no es problema exclusivo de algún país: en febrero de 1982 la Corte Europea de Justicia encontró que Bélgica había incumplido 6 disposiciones de un tratado ambiental, y dispuso como improcedente el argumento belga de que la causa del incumplimiento derivaba de que se trataba de una competencia comunitaria. “Los arreglos legales internos, no justifican el incumplimiento” (Yves Lejeune, “Belgium”, en Hans J. Michelmann, y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p. 167).

109 El artículo 36 de la Convención confiere 3 derechos a los detenidos en el extranjero: el derecho del cónsul de apoyar a los connacionales arrestados o detenidos; el derecho de los detenidos de decidir si quieren la asistencia consular; el derecho de los detenidos a ser notificados sobre su derecho a recibir asistencia consular (Convención de Viena sobre Relaciones Consulares).

110 La ubicación de potestades antes nacionales en instancias supranacionales, ha impulsado que los gobiernos subnacionales se encarguen cada vez más de la aplicación del Derecho Internacional. Esto ha implicado un nuevo conflicto ya que muchas veces las entidades federativas reclaman que ciertas disposiciones no son legítimas, y por tanto apelan a una mayor participación subnacional en la formulación de la política exterior (Bernhard Ehrenzeller, Rudolff Hrbek, *et al.*, “Theme I. Federalism and Foreign Relations”, en Blindenbacher, Raoul y Arnold Koller (eds.), *op. cit.*, p. 75).

incidencia en las relaciones internacionales, y por lo tanto es un reto para la legislación internacional futura.

DISPOSICIONES JURÍDICAS PARA LA ACCIÓN INTERNACIONAL SUBNACIONAL Y CAPACIDAD DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES PARA LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES

Los arreglos constitucionales e institucionales internos son relevantes para determinar el margen de acción y las características principales de la acción internacional de los gobiernos estatales. Las disposiciones jurídicas y entramados institucionales no sólo establecen los límites para la acción estatal, sino que también generan una serie de incentivos a favor y en contra del activismo internacional de las entidades subnacionales.

En un estudio sobre las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales de siete Estados federales industrializados,¹¹¹ se identificó un eje a partir del cual se pueden ubicar las disposiciones jurídicas e institucionales, respecto a las vinculaciones internacionales de las regiones. En un extremo está el caso canadiense, pues establece un contexto muy permisivo para las actividades internacionales de las provincias, en parte por las interpretaciones judiciales de sus tribunales que han sido favorables en ese sentido, y también porque hay cierta ambigüedad sobre la distribución de competencias en el ámbito internacional. Se debe mencionar también que en el caso canadiense el Senado es muy débil, además de que las provincias no pueden influir en su conformación, por la fuerte disciplina de partido y por las prerrogativas del Ejecutivo. La ausencia de mecanismos de participación e interacción entre ámbitos de gobierno, aunada a otros elementos institucionales, estimulan un dinámico activismo internacional de las provincias.

¹¹¹ Los casos analizados fueron Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Suiza y los Estados Unidos (Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *op. cit.*).

En el otro extremo del espectro se encuentra Alemania, en cuyo sistema de competencias está claramente definido el papel de las entidades federativas y se establece la preponderancia federal en política exterior y en las competencias legislativas.¹¹² Además, formalmente los intereses de los *Länder* están representados en el *Bundesrat*, instancia que tiene un papel importante en el proceso legislativo y en la ratificación de tratados. Cuando han surgido controversias sobre la extensión internacional de las competencias de los *Länder* o sobre su participación en la negociación de acuerdos internacionales que se refieren a sus competencias, se cuenta con la más o menos institucionalizada “Convención de Lindau”¹¹³. Este acuerdo representa una guía para dirimir dichas controversias en lo que se refiere a la negociación e implementación de los acuerdos internacionales. Bajo un esquema similar se han dirimido los conflictos sobre la inserción alemana en la Unión Europea.

Dentro de este espectro de mayor flexibilidad y rigidez, presentado por los casos canadiense y alemán respectivamente, se insertan las disposiciones jurídicas e institucionales de los países con un profundo nivel de activismo internacional subnacional. Por ejemplo, la constitución australiana intenta ser una copia de la estadounidense en la distribución de competencias, ya que establece un listado de competencias federales, algunas de ellas concurrentes, mientras que el resto se reservan para los estados. En términos de relaciones internacionales, la constitución otorga a la federación australiana el poder de legislar sobre cuestiones de “paz, orden y buen gobierno con respecto al

¹¹² Ley Fundamental: El artículo 32 de la Ley Fundamental establece que las relaciones internacionales serán conducidas por el gobierno federal, aunque el párrafo segundo del mismo artículo señala que los *Länder* deberán ser consultados antes de firmar tratados que afecten sus “circunstancias especiales”. El artículo 73 es más específico y establece que las cuestiones relativas a las relaciones exteriores y la defensa, la ciudadanía y el libre movimiento de personas, pasaportes, inmigración, emigración y extradición, son materias federales (Hans J. Michelmann, “The Federal Republic of Germany”, en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, 215-216).

¹¹³ La Convención de Lindau es un acuerdo político entre Federación y los *Länder* para regular sus relaciones intergubernamentales en asuntos internacionales. El acuerdo se puede resumir en los siguientes puntos: libertad para el gobierno federal de negociar tratados internacionales, incluso en asuntos que atañen directamente a los *Länder*; los *Länder* implementan los tratados; se implementará un amplio proceso de consulta y participación de los *Länder* cuando la Federación negocie los tratados. Incluso se ha creado una Comisión Permanente de funcionarios estatales para facilitar la comunicación intergubernamental (Hans J. Michelmann, *Ibid.*, pp. 219-221).

ámbito exterior”, pero no establece explícitamente la exclusividad federal, reducto que han utilizado las entidades federativas para sustentar su actividad internacional,¹¹⁴ e incluso para firmar algunos acuerdos con entidades subnacionales referentes a transferencia de tecnología, cultura y recursos naturales.

Además, el caso australiano se caracteriza por una falta de desarrollo de los mecanismos de comunicación intergubernamental, especialmente para las cuestiones internacionales. Asimismo, los mecanismos de consulta y negociación se encuentran dispersos en varias dependencias: no hay asociación de gobernadores, no hay representación oficial de los estados en Canberra, y la cancillería no tiene un departamento para asuntos intergubernamentales como ocurre en otras federaciones.

Por su parte, Austria representa un ejemplo de federación más centralizada, comparada con otros regímenes federales de Europa Occidental. Por tanto, la constitución, que data de 1920, mantiene el monopolio de Viena sobre las relaciones internacionales, de acuerdo a la añeja tradición imperial austriaca. La constitución austriaca marca que todas las competencias no asignadas explícitamente a la Federación, pertenecen a las provincias; sin embargo, la lista de competencias federales es muy extensa. En este sentido, sólo las provincias con mayores vínculos culturales con las regiones de otros países han podido desarrollar estrategias de contacto transfronterizo, más allá de la esfera de la política exterior austriaca.¹¹⁵

En el caso belga, por su parte, se presentan varias peculiaridades, ya que el Reino de Bélgica está conformado por entidades federativas de tipos diversos, cada una de las cuales tiene competencias y prerrogativas distintas que en la práctica se traslapan y generan múltiples conflictos

¹¹⁴ Ravenhill, John, “Australia”, en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, pp. 77-79.

¹¹⁵ La actividad internacional de los *Länder* austriacos con las regiones alpinas de Suiza, Austria, Alemania, Italia y Francia ha sido especialmente dinámica (Anton Pelinka, “Austria”, en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, pp. 128-129).

por competencias gubernamentales entre las regiones y con el gobierno nacional. Así por ejemplo, frente a la disposición del Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual establecía que sólo el Rey tenía la prerrogativa de firmar tratados internacionales, los representantes de las regiones se inconformaron, pues consideraron que el Estado comprometía en el exterior asuntos que limitaban las competencias exclusivas de las comunidades. Por lo tanto, los ejecutivos de los gobiernos exigieron poder de firma en materia de cultura, educación y todo lo relacionado a su marco competencial exclusivo. Finalmente, el conflicto intergubernamental se resolvió en 1994 a favor de las regiones, ya que les otorgaron amplias facultades de participación en el proceso de negociación de tratados.¹¹⁶

Los cantones suizos también constituyen un ejemplo muy avanzado en lo que toca a las competencias gubernamentales y al poder de los gobiernos subnacionales para firmar tratados. De acuerdo al Artículo 8 de la Constitución suiza, la “Confederación” tiene el derecho único de declarar la guerra y hacer la paz, concluir alianzas y tratados, particularmente en aranceles y tratados comerciales con Estados extranjeros. No obstante, el Artículo 9 señala que, excepcionalmente, los cantones retienen el derecho de concluir acuerdos con Estados extranjeros en asuntos de economía pública, vecindad y relaciones policíacas, tomando en cuenta que dichos acuerdos no contengan elementos contrarios a la Confederación y a los derechos de otros cantones.¹¹⁷ La interpretación generalizada de estas disposiciones es que todos los acuerdos internacionales de los gobiernos subnacionales suizos deben ser aprobados y revisados por el gobierno federal, aunque en la práctica

¹¹⁶ Un acuerdo intergubernamental de cooperación firmado el 8 de marzo de 1994 entre el gobierno federal y los regionales y comunitarios en Bélgica, estableció las reglas de procedimiento para la conclusión de tratados que correspondan a competencias federales, regionales y/o comunitarias. Cuando corresponden a las competencias de estos últimos, los tratados se denominan “mezclados” (concurrentes), ya que la jurisdicción internacional exclusiva de las entidades federativas impide que este tipo de tratados sean consumados unilateralmente por el gobierno federal. Para su negociación, firma y ratificación, ocurre a través de un complejo sistema institucional intergubernamental en el que participan decisivamente las regiones y comunidades (Yves Lejeune, “Subtheme 1.2. Participation of Subnational Units in Foreign Policy of the Federation”, en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, pp. 130-132).

¹¹⁷ Luzius Wilhaber, “Suiza”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, pp. 249-250.

los cantones han aprovechado disposiciones constitucionales para firmar acuerdos con regiones de naciones extranjeras, sin la intervención de la federación.¹¹⁸

La Constitución de los Estados Unidos, se constituye en el referente jurídico más importante para todas las federaciones no sólo en términos de la distribución de competencias en materia de política exterior.¹¹⁹ La Constitución de 1787 establece claramente la supremacía federal en materia de política exterior, y las sentencias de la Corte han profundizado esta supremacía. Concretamente, en la sección 10 del Artículo 1 se establece que los estados tienen prohibido entrar en cualquier acuerdo o pacto con naciones extranjeras sin la autorización del Congreso. Por ejemplo, una interpretación de la Corte a este respecto ha determinado que no cualquier clase de pacto, sólo aquel que tienda al incremento del poder estatal de tal forma que interfiera con la supremacía de la Unión.¹²⁰ De esta forma, la Constitución, las determinaciones de la Corte, el Congreso y la práctica muestran que la política exterior es materia federal, pero que los estados pueden perseguir sus propios objetivos internacionales en cuestiones como medio ambiente, desarrollo económico y cultura, e incluso firmar acuerdos en dichas materias.

El análisis de las disposiciones constitucionales nos muestra que en todos los casos existe supremacía federal en materia de relaciones internacionales.¹²¹ Incluso, cuando existen disposiciones

¹¹⁸ En 1999 se reformó la Constitución Suiza para dar mayores facultades internacionales a los cantones. El artículo 55 otorga el derecho a los cantones de participar en los procesos de toma de decisión de política exterior y en negociaciones internacionales sobre asuntos que se refieren a sus poderes e intereses esenciales (John Kincaid, "Subtheme 1.1. Foreign Relations of Sub-national Units. Constituent Diplomacy in Federal Systems", en Blindenbacher, Raoul y Arnold Koller (eds.), *op. cit.*, p. 97).

¹¹⁹ John Kincaid, "La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 115-142.

¹²⁰ Earl H. Fry, "United States of America", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p. 274.

¹²¹ Las competencias que en casi todos los casos poseen los gobiernos federales o nacionales, independientemente de la segmentación que pueda ocurrir en su política exterior, son las siguientes: declaración de guerra, conformación y mantenimiento de fuerzas armadas, conducción de las relaciones con naciones extranjeras y con organismos internacionales, nombrar y recibir diplomáticos y oficiales consulares, concluir, ratificar e implementar tratados internacionales, asegurar que el tratado internacional sea ley superior sobre cualquier otra ley federal o estatal que entre en contradicción con él, regular el comercio exterior, controlar las entradas y salidas al territorio nacional y adquirir o

que abren la posibilidad para los gobiernos subnacionales de entrar en acuerdos con instancias internacionales, éstas deben pasar por filtros federales. Otra forma de concurrencia común en las federaciones, sobre todo europeas, son las disposiciones relativas a la participación de las entidades federativas en las negociaciones de los tratados, especialmente de aquellos que correspondan a las competencias que les son exclusivas.

Sin embargo, el análisis de la práctica nos muestra que la gran mayoría de los gobiernos subnacionales han firmado diversos instrumentos internacionales con Estados, estructuras de los Estados, organismos internacionales e instancias privadas extranjeras, al margen de las disposiciones jurídicas y de las revisiones federales. De cualquier forma, estos hechos no se han constituido en elementos amenazantes de las posiciones de los Estados en el exterior, sobre todo porque los temas a los que se refieren son de alcance local y se inscriben en el marco de las competencias de los gobiernos subnacionales.

La firma de acuerdos internacionales por parte de las regiones muestra los contrastes entre el derecho y la práctica, aunque esto no implica que las relaciones internacionales sean ilegales de alguna manera. En general, se trata de una práctica tolerada y aceptada comúnmente, el hecho que los gobiernos subnacionales firmen acuerdos de cooperación en materia cultural, comercial, turística y entre otros aspectos, al margen de las disposiciones jurídicas internacionales y nacionales, que en sí mismas, no son muy estrictas y no establecen claramente los marcos de competencias federal y estatal para todos los temas de las relaciones internacionales. En todas las federaciones los gobiernos nacionales gozan de poderes preponderantes en materia de política exterior; sin embargo, en casi todos los casos se ha observado un activismo subnacional y un grado de tolerancia de los gobiernos nacionales, para trascender el contexto constitucional y legal.

ceder territorio (John Kincaid, "Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Cooperation", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p. 57).

ESTRATEGIAS, MECANISMOS Y TEMAS DE VINCULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

El sistema internacional, la estructura doméstica de cada país, las disposiciones jurídicas internacionales y nacionales, determinan, en gran medida, las características de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. Por un lado, establecen los marcos de acción para la generación de estrategias de vinculación, por otro lado incentivan las relaciones internacionales para el tratamiento de temas específicos. De ahí que algunas entidades subnacionales den prioridad a los canales intergubernamentales para la política exterior para defender sus intereses, mientras que otras prefieren el contacto directo y sin intermediarios. De la misma manera, los elementos señalados provocan que un gobierno subnacional enfoque sus esfuerzos en el exterior hacia cuestiones de medio ambiente, y que otros se aboquen a la promoción de sus productos en el extranjero. Entre tal número de variables, aunado a la cantidad de temas de la agenda internacional, el comportamiento de las entidades subnacionales en el exterior presenta grandes variaciones en lo específico, lo que obliga a trazar algunas líneas generales de su actuación en el exterior.

A pesar de los avances en las telecomunicaciones, un primer elemento en común de los mecanismos y estrategias de vinculación internacional de los gobiernos subnacionales es la apertura de oficinas de representación en el exterior. Se trata de una extensión de la burocracia estatal en el extranjero, que es utilizada para tratar gran cantidad de temas, como el contacto con empresarios, el cabildeo ante organismos internacionales, atracción de inversionistas, la promoción turística, los intercambios culturales, etc. Esto les permite negociar directamente con empresarios y gobiernos, obtener información sobre los mercados internacionales, y tener cierta influencia en las políticas comerciales e industriales de los otros países, especialmente si se trata de gobiernos estatales poderosos. Por lo regular esta clase de oficinas se instalan en las ciudades donde existe mayor

afinidad o intensidad en lo que toca a los vínculos económicos, comerciales y culturales existentes, aunque algunos gobiernos subnacionales han abierto representaciones alrededor del mundo.

Este fenómeno se ha multiplicado más rápido en Europa, en primer lugar, pero también en Estados Unidos.¹²² Casi todas las provincias canadienses tienen al menos una representación en el exterior, lo mismo que los principales estados de la Unión Americana. En Europa, al margen del Consejo de las Regiones de la Unión Europea, que es el canal institucional para la representación de los gobiernos subnacionales en el gobierno europeo,¹²³ se han instaurado decenas de oficinas de representación de las entidades subnacionales en Bruselas. La apertura de instancias regionales de representación de las regiones y estados federados ante la Unión Europea, ha sido una de las fórmulas más comunes que han escogido algunos gobiernos subnacionales para establecer contacto directo, permanente y regular con las instituciones europeas.

Sin embargo, la implementación exitosa de las representaciones en el extranjero requiere de una burocracia especializada, así como de un presupuesto considerable, por lo que en algunos casos se trata de instancias muy inestables que se instalan y cierran sus puertas frecuentemente.¹²⁴ De cualquier forma, conforme avanza la institucionalización y la formación de regímenes internacionales —especialmente en el caso europeo—, ésta incide en el reparto interno de competencias, ya que en un nivel supranacional se legislan y reglamentan cuestiones que posteriormente serán objeto de un desarrollo legislativo posterior, o ejecutadas por las colectividades

¹²² Nueva York abrió la primera oficina de representación de un estado en 1963 (Earl H. Fry, "United States of America", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p. 286).

¹²³ José Luis de Castro Ruano, "La otra dimensión de la política del tercer nivel en Europa: el congreso de poderes locales y regionales del Consejo de Europa" en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 95-114.

¹²⁴ Las representaciones subnacionales en el exterior de los estados australianos son modestas e inestable, ya que cierran las oficinas frecuentemente por cuestiones presupuestales. No obstante, se sigue argumentando que el gobierno australiano no defiende con el mismo vigor los intereses locales, y que la competencia internacional obliga a las provincias a buscar representación por sus propios medios (John Ravenhill, "Australia", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p. 98).

territoriales. Además, la apertura de tales oficinas permite la organización de los intereses públicos y privados de un gobierno subnacional en determinada región o nación extranjera.¹²⁵

La forma más cercana de interacción internacional entre entidades subnacionales de países distintos es la cooperación transfronteriza. De nueva cuenta, es en el marco de la Unión Europea donde este tipo de contactos se encuentran más desarrollados en términos del número de instancias y de su nivel de institucionalización.¹²⁶ La cooperación transfronteriza se manifiesta en diversos contactos regularmente cooperativos a lo largo de las fronteras nacionales en asuntos como migración, comercio, contrabando, tráfico de drogas, recursos naturales, contaminación, transferencia de energía, prevención de desastres, seguridad pública, entre otros temas que entrecruzan los límites políticos y que tienen que ver directamente con la calidad de vida de los habitantes de las fronteras.

De esta forma, se establecen vínculos muy fuertes y regulares entre las autoridades subnacionales de uno o más países, aunque la mayoría de ellos son informales. En este sentido, es común que los gobiernos subnacionales fronterizos mantengan posiciones muy críticas hacia sus gobiernos nacionales, dado que los problemas locales y cotidianos no forman parte de la agenda bilateral, o al menos no lo son desde el enfoque de las entidades subnacionales que día a día requieren de la interacción con gobiernos, agencias burocráticas o instancias privadas de otros países. Por lo regular, los temas de contacto transfronterizo son competencia de los gobiernos subnacionales, hecho que aunado a la falta de atención hacia el tema por parte de los gobiernos

¹²⁵ Carlos Fernández de Casadevante Romani, art. cit., pp. 308-309. En Estados Unidos también existen ejemplos de cooperación transfronteriza institucionalizada y con resultados para la solución de problemas medioambientales entre las provincias del este canadiense y las estadounidenses de Nueva Inglaterra (Elliot J. Feldman y Lily Gardner Feldman, "Canada", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p.197).

¹²⁶ Los resultados principales de la cooperación transfronteriza desarrollada hasta la fecha por las Comunidades Autónomas se concretan a la creación de organismos que institucionalizan la cooperación, así como en la conclusión de instrumentos que establecen el marco general de la cooperación que abordarán ámbitos concretos de la misma (Carlos Fernández de Casadevante Romani, art. cit., p. 293).

nacionales, estimula la interacción entre entidades subnacionales colindantes al margen de los Estados.

Esta interacción, sin embargo, carece de una autoridad central encargada de coordinar la interacción entre las entidades federativas, por lo que el comportamiento de cada región tiende a inscribirse en los límites establecidos por la legislación y disposiciones de los gobiernos nacionales; si éstos, a su vez, no prestan atención a los contactos transfronterizos, entonces se tiene que las acciones de las entidades subnacionales ocurren bajo sus propias reglas y consideraciones. En este sentido, pueden expresarse con mayor fuerza las asimetrías de poder entre los gobiernos subnacionales, no sólo por el peso económico de las regiones o porque algunos forman parte de un Estado más poderoso que otro, sino por las diferencias en la asignación interna de competencias que brinda un margen mayor de negociación a una de las partes. Se trata pues, de elementos que colocan a las entidades subnacionales relativamente menos poderosas, y en una posición de suma debilidad para atender los contactos fronterizos.¹²⁷ Entonces, para construir relaciones transfronterizas de cooperación es importante que las entidades subnacionales involucradas tengan un nivel de desarrollo similar a sus contrapartes, al menos necesidades, habilidades o recursos complementarios entre sí.

La vecindad no necesariamente se traduce en cooperación, pues en muchas ocasiones las características propias de las entidades subnacionales, o el contexto de la relación bilateral, implican una relación de desconfianza y competencia. La colindancia entre entidades subnacionales de distintos países, no puede mantenerse aislada del contexto más amplio de la relación entre dos Estados. Sin embargo, los gobiernos nacionales no promueven ni facilitan los contactos

¹²⁷ El caso más evidente de esta situación es el que ocurre en la frontera entre los Estados Unidos y México. En algunos casos, la relación entre entidades subnacionales de distintos países no ha sido exitosa debido a que una de las partes cuenta con amplias facultades legislativas, administrativas y financieras, mientras que su contraparte carecía de las mismas atribuciones. En este sentido, el marco legal es relevante, sobre todo cuando una región tiene competencias amplias, mientras que otra tiene que consultar o solicitar la intervención de otro orden de gobierno para cada paso que da (Michael Keating, art. *cit.*, p. 4).

transfronterizos como estrategia regular, aunque los toleran en algunos casos, pudiendo evitarlos cuando conviene a sus intereses.¹²⁸

Como una extensión de la interacción transfronteriza surgen los organismos de cooperación regional conformados por entidades subnacionales de más de dos países. Este tipo de mecanismos son más comunes en Europa debido a que la geografía hace comunes diversos problemas medio ambientales y económicos a comunidades con identidades culturales similares o cercanas, pero que se encuentran separadas por las fronteras nacionales.¹²⁹ Además de la afinidad cultural las regiones más débiles suelen crear alianzas con entidades similares, de manera que puedan intercambiar tecnología o promover la inversión, mientras que las entidades colindantes regularmente impulsan conjuntamente inversiones en infraestructura, como aeropuertos, vías férreas o carreteras. Para países como los Estados Unidos, la competencia interregional también es común en temas como las inversiones o la tecnología, ya que los estados de la Unión Americana por sus propias características, pesan más en la economía mundial y poseen mayores intereses en las materias. La evidencia demuestra que es más probable la cooperación entre las entidades subnacionales de los países federales en política ambiental, desarrollo de infraestructura e intercambio cultural, que en la atracción de inversión extranjera y en la promoción de negocios.¹³⁰

Parece ser que la informalidad y los contactos personales entre las autoridades de los gobiernos subnacionales son ingredientes que otorgan flexibilidad, funcionalidad y dinamismo a la

¹²⁸ Antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá existía un régimen avanzado de cooperación comercial entre los gobiernos subnacionales de ambos países. De manera natural, dichos acuerdos fueron derogados a favor de las nuevas estipulaciones negociadas y acordadas, primero por los gobiernos nacionales canadiense y estadounidense, y luego con su contraparte mexicana.

¹²⁹ Tal es el caso de los *Länder* austriacos del Tirol, cuya comunidad comparte una misma identidad cultural con algunas provincias del norte de Italia, y de Corintia, que posee una comunidad eslovena importante. A pesar de la centralización de la Federación Austriaca, sobre todo en materia de política exterior, la acción internacional de estos dos *Länder* ha sido la más activa (Anton Pelinka, "Austria", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, pp. 132-138).

¹³⁰ Una de las razones que explican el bajo nivel de cooperación entre Ontario y Michigan, pese a su profunda integración económica, es que las empresas tienen sus propias redes de interacción transnacional y no requieren del apoyo gubernamental. Hay que recordar que las pequeñas y medianas empresas son las que necesitan de más apoyo público para sus contactos en el exterior. (Michael Keating, *art. cit.*, p.12.)

interacción entre dos o más entidades federativas, que tienen que resolver problemas cotidianos y comunes. Por tanto, puede ser que la intervención del orden de gobierno nacional no sea deseable, lo mismo que la creación de instituciones permanentes de contacto transfronterizo; esto independientemente del caso europeo, que por su proceso de integración presenta un alto grado de institucionalización que contrasta con la interacción subnacional transnacional que ocurre en otras partes del mundo.¹³¹

Muchas veces los medios y los alcances del activismo internacional están determinados por la geografía. En espacios reducidos donde tres o más países comparten un mismo entorno como un lago o una cadena montañosa, se facilita la multilateralidad, sobre la bilateralidad que caracteriza por ejemplo, los contactos internacionales de los estados australianos y las regiones estadounidenses. En otros casos, las formas y los espacios de contacto internacional están enmarcados por las características de los regímenes políticos; en otras palabras, la vecindad no implica necesariamente que exista actividad subnacional transfronteriza, como sucedió durante décadas entre las regiones de Europa Occidental y los gobiernos de Europa Oriental.

Por la propia naturaleza de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, muchas veces es difícil distinguir las acciones gubernamentales en el exterior de las que hacen otros actores internacionales no estatales, como los empresarios. Algunos gobiernos estatales de los países desarrollados han promovido canales y tareas alternativas de cooperación internacional, aunque en

¹³¹ El párrafo primero del artículo 146 del Tratado de 1957 relativo a la Comunidad Europea formaliza el derecho originario de la participación regional en el seno del Consejo de la UE. Con anterioridad la participación poseía ciertos límites, como el de que el representante regional podía representar a su Estado pero carecía de la posibilidad de votar, debiendo delegar su voto en otro Estado miembro. Sin embargo, para que un gobierno regional pudiera participar en el Consejo de Ministros, debería gozar de una habilitación previa, del gobierno nacional. Por su parte, el Comité de las Regiones constituye otra forma de participación institucionalizada de las regiones en la política europea. El Comité fue creado en el marco de los artículos 198-A y 198-C del Tratado de Roma. A pesar de la pretensión de algunas colectividades regionales de contar con un órgano que actuara como una segunda cámara parlamentaria compuesta únicamente por representantes regionales, la creación del citado Comité se configura con una naturaleza bien distinta al tratarse de un órgano de carácter consultivo (que emite dictámenes consultivos) compuesto por 229 representantes, tanto de las colectividades regionales como de las locales, nombrados por el Consejo, por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembros, por un periodo de 4 años (Carlos Fernández de Casadevante Romani, art. cit., pp. 302-303).

varios casos la mayor parte de estas acciones recae en el sector privado; en estos casos el papel de los gobiernos se limita a realizar un contacto, o a verificar el mantenimiento de cierta coherencia para los intereses regionales.

Los contactos internacionales de los gobiernos subnacionales ocurren normalmente a través de giras internacionales de los funcionarios, ya sea a partir de misiones específicas o de la asistencia a eventos tanto de promoción económica o cultural, como de conferencias de organismos internacionales de cooperación. Usualmente, los gobiernos nacionales son informados de estas participaciones internacionales, con el fin de que los funcionarios subnacionales reciban el apoyo protocolario y de otro tipo que corresponda. Sin embargo, algunos gobiernos han desarrollado sus propias oficinas de giras internacionales, y aprovechan su red de representaciones en diversas partes del mundo para desligarse de cualquier vínculo con el gobierno nacional en sus actividades en el exterior. En estos casos, los gobiernos nacionales tienen que llevar a cabo esfuerzos de monitoreo y seguimiento para garantizar la coherencia de la presencia del país en el exterior.¹³²

Los factores económicos son los que más han motivado la actividad internacional de las regiones. Éstas son arrastradas frecuentemente a la competencia internacional sin la protección del Estado-nación, y una forma de reducir su vulnerabilidad es la creación y desarrollo de estrategias propias de vinculación internacional. Por ejemplo, cuando se habla de desarrollo económico, las

¹³² Las provincias canadienses han desarrollado una red muy sofisticada de oficinas burocráticas propias de contacto con el exterior, cada una de las cuales responde a un enfoque distinto. Ontario tiene oficinas enfocadas a cuestiones económicas, pero también migratorias; Columbia Británica enfatiza únicamente asuntos económicos y por ello su agencia de contacto con el exterior está en el Departamento de Industria y Comercio; Alberta tiene 28 departamentos estatales que tienen contacto con el exterior; El 66% de los funcionarios del Ministerio de Asuntos Intergubernamentales de Quebec se enfoca a asuntos internacionales, haciendo la actividad internacional una de sus prioridades, al abrir oficinas en Estados Unidos, Europa, América Latina, Medio Oriente, entre otras regiones, para tratar asuntos comerciales, migratorios, políticos y culturales. Quebec cuenta con más de 100 acuerdos con 33 países distintos. Esta red y diversidad de contactos, es muy difícil de controlar y monitorear (Elliot J. Feldman y Lily Gardner Feldman, "Canada", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, pp.190-194). Por su parte, Bélgica, ha adoptado una estrategia distinta ya que ha permitido que las representaciones subnacionales belgas en el extranjero ocupen sus sedes diplomáticas, sin control algunos por parte del gobierno federal, además de que los representantes regionales son considerados como diplomáticos oficiales. Esta estrategia facilita el monitoreo por un lado, así como las actividades de las regiones en el exterior (Yves Lejeune, "Belguim", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, 1990, pp. 153-154).

regiones comúnmente salen a la arena internacional en busca de inversiones y mercados para sus productos. La inversión extranjera implica empleos, crecimiento y en algunos casos tecnología, aunque la estrategia no está exenta de riesgos como la dependencia y la inseguridad que implica la movilidad del capital, razón por la cual estas acciones se complementan regularmente con políticas regionales de promoción de la pequeña y mediana empresa.¹³³

En un principio, las regiones buscan indiscriminadamente inversión pero, al paso del tiempo, esta búsqueda se vuelve más sofisticada y la orientación se precisa a determinado tipo de inversión, según las necesidades de ciertos sectores de la economía regional. De igual forma, las giras en el exterior y la participación en eventos de promoción empresarial y de búsqueda de mercados se han complementado con políticas para ofrecer los incentivos adecuados en términos fiscales y de infraestructura. El apoyo del gobierno subnacional para la búsqueda de mercados y la promoción de exportaciones son cuestiones más importantes para las empresas pequeñas y medianas, las cuales carecen de la experiencia y los recursos para establecer conexiones internacionales; la transferencia de tecnología es de gran relevancia para este tipo de negocios, que carecen de capacidad de investigación propia para crear redes de intercambio tecnológico.¹³⁴

LA PARTICIPACIÓN SUBNACIONAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR NACIONAL

En cualquier régimen donde existe más de un orden de gobierno, autónomos entre sí, y que gozan de un marco de competencias definido, los gobiernos subnacionales tratan de influir en la formulación e implementación de las políticas federales, incluyendo la exterior. No obstante, incluso en países muy descentralizados y con una amplia tradición de contactos internacionales entre provincias, como Suiza, el activismo subnacional no ha minado ni cuestionado los fundamentos y características

¹³³ Michael Keating, art. cit. p. 6.

¹³⁴ *Ibid.*, p.15.

esenciales de la política exterior nacional, y todos los conflictos son solucionados, como en los otros temas, bajo los mecanismos institucionales, jurídicos y políticos intergubernamentales existentes.

Menores son los casos aún, en los que el activismo internacional de las entidades federativas se ha referido a un objetivo explícito o implícito, de atentar contra la integridad territorial del Estado-Nación, como sucedió con la “política exterior” de Quebec. Más que buscar su separación y existencia como Estado-Nación distintos, muchos gobiernos subnacionales buscan con su activismo internacional reafirmar sus características culturales y su reconocimiento como “nacionalmente” distintos al resto del Estado al que pertenecen en términos políticos y jurídicos. Tal es el caso de las comunidades belgas y suizas, las cuales han desarrollado estrechos lazos de cooperación y contacto con entidades subnacionales afines cultural y/o étnicamente.¹³⁵

Las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales no siempre se refieren a identidades étnicas, como en el terreno de la educación, la promoción económica y la cultura. Dentro de la distribución interna de competencias, los gobiernos subnacionales están encargados de múltiples cuestiones que, a partir de las oportunidades y estímulos que brinda la globalización y la apertura de muchas economías, se manifiestan en el exterior. De esta forma, los gobiernos subnacionales se convierten en actores internacionales que pueden incidir en la política exterior nacional. No obstante, como la mayoría de sus actividades corresponden a la extensión transnacional de sus competencias internas, existe un principio de coincidencia y complementariedad entre los objetivos que persiguen las regiones en el exterior, y el interés nacional que persigue la política exterior federal.

En cierta medida, la política exterior se constituye en un reflejo de las relaciones intergubernamentales prevalecientes en el sistema. Si el sistema federal carece de mecanismos

¹³⁵ No existe ningún cantón que desafíe o cuestione los fundamentos de la política exterior Suiza, como la neutralidad o su no incorporación a la Unión Europea; mucho menos existen movimientos sólidos que promuevan la secesión (Luzius Wilhaber, “Suiza”, en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p. 269-270).

institucionales o informales para canalizar el disenso intergubernamental, sobre cualquier política o competencia concurrente, es más probable que las entidades federativas emprendan acciones al margen del gobierno nacional, sobre todo si existe un contexto de apertura económica que las haga más vulnerables al entorno internacional. Por otra parte, si los canales de participación y representación subnacional en el gobierno nacional y en sus políticas son muy claros, como en el caso de Alemania y los Estados Unidos, las relaciones internacionales de los gobiernos estatales ocurren en marcos más predecibles y complementarios con la política exterior federal.¹³⁶

Por tanto, cuando existe un órgano legislativo de representación de los intereses estatales, la complementariedad y el acuerdo son más probables. No obstante, son también comunes los canales informales de participación, muchas veces determinados por afinidades partidistas e incluso personales. Esta clase de contactos puede derivar en acuerdos políticos entre el gobierno nacional y las entidades subnacionales, para garantizar la participación de éstos en la política exterior federal, como por ejemplo, en la negociación de tratados o en la definición de la representación del país en una conferencia internacional. Los acuerdos políticos intergubernamentales en relaciones internacionales son más comunes en países altamente descentralizados, como Bélgica y Suiza, donde existe un gran número de temas cuyo tratamiento en el exterior puede ser percibido como una injerencia en el ámbito de competencias de los gobiernos subnacionales.

¹³⁶ En el caso alemán es clara la supremacía federal, aunque existe la posibilidad de incidencia subnacional a través del Bundesrat (Hans J. Michelmann, "The Federal Republic of Germany", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, pp. 215-216). En el caso estadounidense, en el supuesto de que los gobiernos estatales quieran incidir en un tema de política exterior tienen su objetivo bien identificado: el Congreso; para dicha actividad cuentan con *lobbies*, oficinas de representación, conferencias ministeriales o especiales intergubernamentales, asociaciones permanentes como la de gobernadores, que tiene un comité especial de comercio y relaciones exteriores, así como un sistema electoral que favorece los vínculos territoriales de los representantes (Ivo D. Duchacek, "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, p.10).

CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO

“Las formas, objetivos, intensidad, frecuencia e importancia de las intervenciones de los gobiernos no centrales en la escena internacional varían enormemente. Dependen de diversas variables tales como los mecanismos de coordinación, así como la confianza en sí mismo del centro nacional; el clima político radical, revolucionario o moderado; la calidad y habilidad de las élites provinciales/estatales; la heterogeneidad étnica y lingüística; y, desde luego, la naturaleza del sistema político: federal no centralizador, federal centralizador, unitario descentralizado o centralizado, así como de las culturas políticas correspondientes”.¹³⁷

El derecho internacional nos otorga algunos referentes para delinear las actividades subnacionales de las entidades subnacionales, ya que ofrece a los Estados la capacidad de dotar de personalidad jurídica internacional a los gobiernos subnacionales. Desde esta perspectiva, es necesario analizar los marcos jurídicos internos, en los que puede observarse un vacío generalizado para regular las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, y para definir los límites de competencia entre éstos y el gobierno nacional. Por tanto, frente a los estímulos del sistema internacional y la reestructuración del Estado, los gobiernos subnacionales han desarrollado en la práctica una gran diversidad de vínculos internacionales.

El análisis comparativo de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales de distintos países nos muestra un amplio abanico en el alcance y profundidad del activismo internacional de las regiones, incluso entre unidades subnacionales del mismo país y con una estructura económica similar. De acuerdo con algunos autores¹³⁸ esto se debe al tamaño de las burocracias especializadas en las relaciones internacionales de las administraciones estatales y al

¹³⁷ Ivo D. Duchacek, *op. cit.*, p. 240.

¹³⁸ Elliot J. Feldman y Lily Gardner Feldman, “Canada”, en Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *op. cit.*, pp. 176-210.

grado de especialización de los servidores públicos dedicados al tema. También juegan un papel importante las capacidades presupuestales e institucionales de cada caso, sobre todo cuando no existen los canales de comunicación intergubernamental que permitan la representación de los intereses regionales en el entorno internacional. En suma, los objetivos y el grado de participación de las entidades federativas en la arena internacional están determinados en gran medida por sus características estructurales (marco jurídico, sistema político y modelo económico), así como por el valor de los recursos que sean capaces de aglutinar para la consecución de sus intereses internacionales.

Los mecanismos que utilizan los gobiernos subnacionales para impulsar sus objetivos en el exterior son muy variados, y dependen de las características políticas, económicas, sociales y culturales de cada entidad. Si se trata de una región de un país liberalizado económicamente, y con potencial exportador, privilegiará la participación en eventos y ferias, así como la apertura de oficinas de promoción económica en el extranjero. Si se pretende la “reafirmación y promoción” cultural de alguna entidad, la actividad internacional se traducirá en giras de funcionarios, y en la difusión de las especificidades culturales de la región. Independientemente de las motivaciones, las acciones de los gobiernos subnacionales en el exterior constituyen un reflejo del sistema político de cada país, por lo que son aprovechadas por los funcionarios subnacionales para posicionarse en el marco político interno a través del seguimiento que dan los medios de comunicación a este tipo de actividades.

En los países donde la vinculación internacional de sus unidades constitutivas constituye una experiencia de varias décadas, las regiones se han dado cuenta de que no es tan fácil operar en el ámbito internacional y obtener buenos resultados, sobre todo al margen del gobierno nacional. Por su parte, los Estados han comprobado que las actividades subnacionales en el exterior no implican necesariamente una amenaza a su integridad política y a la coherencia de su política exterior. Sin

embargo, este entendimiento ha ocurrido en las naciones con larga tradición de federalismo, donde se reconoce la existencia de las relaciones internacionales de las entidades federativas, e incluso éstas son impulsadas por los gobiernos nacionales.

Al analizar las relaciones internacionales de las regiones de otros países, se cuenta con un marco de referencia que nos permitirá ubicar el caso de México, que se describirá en el próximo capítulo. Una vez identificados los incentivos externos e internos, así como las características principales del activismo internacional subnacional, se puede determinar las motivaciones y elementos distintivos de los estados mexicanos.

CAPÍTULO IV

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES MEXICANOS

Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales mexicanos —vistas como un conjunto de iniciativas propias de los gobiernos de las entidades federativas, implementadas mediante estrategias diseñadas deliberadamente para la creación, ampliación y utilización de vínculos internacionales para el cumplimiento de objetivos e intereses regionales— es un fenómeno reciente. Se trata también de un hecho estimulado por diversos factores, tanto externos como internos, mismos que han sido identificados en capítulos anteriores, y que, por tanto, han hecho que el tema haya adquirido elementos comunes y distintos a los desarrollos ocurridos en otros países.

El propósito de este último capítulo es describir la operación de las relaciones internacionales de los gobiernos estatales a partir de las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características comunes de las relaciones internacionales de los gobiernos estatales? ¿Cuáles son las diferencias en cuanto a forma y fondo de las relaciones internacionales de los distintos casos analizados? ¿A qué se deben dichas diferencias?

Asimismo, son objetivos adicionales de este capítulo, demostrar el efecto de los estímulos internacionales y nacionales en el creciente activismo internacional de las entidades federativas del país, así como ubicar las especificidades del caso mexicano con base en el perfil y nivel de desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades subnacionales, utilizando para ello la comparación con los ejemplos internacionales presentados en el capítulo anterior.

Primeramente se presentarán el entorno en el que ocurren las relaciones internacionales de los gobiernos estatales, incluyendo el marco jurídico nacional existente sobre el tema, y el proceso de reestructuración del Estado mexicano; luego se caracterizarán las relaciones internacionales de

los gobiernos subnacionales, al identificar los elementos comunes y las variaciones que se presentan en sus contactos internacionales.

EL ENTORNO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES MEXICANOS

La actividad internacional de los estados mexicanos se inscribe en un contexto más amplio de reestructuración del Estado, como un proceso de adaptación a los cambios globales y un nuevo entorno político nacional caracterizado por una mayor democratización y pluralidad.¹³⁹ En este sentido, es importante explicar las características de este proceso de reestructuración respecto a su impacto en las posibilidades y estímulos del activismo internacional subnacional.

Un primer cambio sistémico que constituye un estímulo para la aparición de nuevos actores en la escena internacional, es que el final de la Guerra Fría redujo la importancia estratégica de América Latina en la arena global, eliminando la posibilidad, para los actores de la región, de efectuar alianzas con otro polo de poder para contener a los Estados Unidos. Bajo este esquema, se busca ampliar el margen de maniobra de la política exterior de los países de la región, e internamente se vuelven más proclives a tolerar el disenso y la multiplicidad de actores, sobre todo si dentro de la estructura doméstica se cuenta con un régimen político plural y un sistema económico volcado al exterior.

La inexistencia de una estructura bipolar y dada la ausencia de un enemigo o enemigos claramente identificables, han significado la presencia de una superpotencia menos predecible y, por tanto, las estrategias de los actores son más inestables. En ausencia de amenazas estratégicas externas claras e inminentes, los factores políticos internos ejercen una mayor influencia en la agenda de la política exterior. Además, es más probable que se generen vacíos de liderazgo: “Los

¹³⁹ Para el objeto de este trabajo se entiende por democratización y pluralidad la mayor alternancia que ha ocurrido en todos los órdenes de gobierno, así como la transición de un sistema de partido hegemónico a un pluralismo limitado.

problemas de liderazgo pueden derivarse de la ausencia de una amenaza global real y de la existencia de múltiples amenazas regionales, así como del incremento del papel activo de los factores internos en la política exterior”.¹⁴⁰ El fin de la Guerra Fría permitió el surgimiento de otros temas en la agenda internacional, y la mayor tolerancia de la potencia para el “rompimiento de filas” dentro del bloque Occidental. En este sentido, en México se ha observado una creciente actividad de actores no estatales, incluyendo el activismo internacional de los gobiernos subnacionales, elementos que han respondido, entre otros, a este estímulo sistémico.

Un rasgo más del mundo de la posguerra fría es la creciente relevancia de las instituciones y regímenes internacionales, así como la tendencia a aumentar los esfuerzos para la aplicación efectiva de las reglas y procesos que de ellos emanan. Se trata de una especie de globalización del derecho internacional que ha penetrado las fronteras nacionales y, en muchos casos se ha “positivado” en los ámbitos jurídicos domésticos. De los años setenta del siglo XX en adelante, ha ocurrido un mayor esfuerzo orientado a la construcción de instituciones y a la regulación de los espacios de interacción transnacionales, lo que ha conducido a la proliferación de organizaciones y regímenes internacionales como nuevas formas de gobernar la arena internacional. En materia comercial, México se ha comprometido ampliamente en este tipo de regímenes, y recientemente se ha incorporado de forma más decidida en los procesos de defensa de la democracia, los derechos humanos y el respeto de las minorías¹⁴¹, lo cual también tiene efectos en las regiones al hacer más legítima y necesaria su participación en el exterior.

Las instituciones internacionales pueden generar una buena cantidad de información de alta calidad acerca del comportamiento de los actores internacionales; crear vínculos en los temas que

¹⁴⁰ Guadalupe González, art. cit., p. 625.

¹⁴¹ México se ha abierto a cualquier tipo de relator de derechos humanos sobre diferentes temas, incluyendo los migratorios, de género, entre otros, y por otra parte ha pugnado porque algunos de los países reciban a relatores de forma similar. Para ver el énfasis, al menos en el discurso, de la política exterior en materia de derechos humanos ver Jorge Castañeda, “El nuevo activismo internacional mexicano”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, 2001.

faciliten intercambios mutuamente beneficiosos; proveer mecanismos de coordinación o construir “puntos focales” en torno a los cuales los actores en competencia pueden coordinar sus acciones; reducir costos de transacción mediante la adopción de estándares comunes; establecer mecanismos de monitoreo y para la aplicación de las reglas que aumenten los costos del fraude; y mejorar la credibilidad de los Estados como socios confiables.¹⁴² De ahí que permitan la existencia de un ámbito internacional capaz de facilitar la entrada de nuevos actores, como los gobiernos estatales mexicanos, los cuales son menos poderosos que las regiones de otros países del mundo en términos financieros y de competencias. En cierta medida la institucionalización y los regímenes internacionales reducen los costos de tener un activismo internacional, constituyendo un incentivo más para las relaciones internacionales de los gobiernos estatales.

Desde otro ángulo, la globalización implica el aumento en la apertura de las economías nacionales a los mercados internacionales y, consecuentemente, el incremento de la competencia entre las economías emergentes por los mercados y la inversión extranjera directa. Los límites de la política exterior y la política interior se hacen más difusos cuando el Estado-nación se vuelve menos efectivo para controlar las presiones externas en su territorio, cuando los sucesos y actores internacionales inciden en el marco de su soberanía, y para contener a los actores no estatales dentro de sus fronteras nacionales.

En términos de política exterior, la globalización ha implicado la ampliación del número de actores y temas involucrados, abriendo nuevos espacios para la participación de los gobiernos subnacionales. Los vínculos transnacionales funcionan no sólo como bandas de transmisión que progresivamente exponen a las sociedades nacionales a la influencia de sucesos y decisiones más allá de sus fronteras territoriales, sino como mecanismos que facultan a una variedad de nuevos actores, como ONG's, empresas y gobiernos regionales, a actuar de manera autónoma y efectiva en

¹⁴² *Ibid.*, p. 627.

la política mundial.¹⁴³ La ampliación de los temas de la agenda internacional permite la existencia de un mayor número de coincidencias con las competencias y los intereses de las regiones, lo que constituye un incentivo para el activismo internacional subnacional.

La globalización y el fin de la Guerra Fría han traído cambios importantes en la agenda internacional, entre otros, la mayor relevancia de los temas económicos y sociales (como el comercio, las finanzas, el bienestar social, la ecología, los derechos humanos, la democracia) en detrimento de los temas militares y de seguridad. En estos últimos temas, la participación de los gobiernos regionales no es tolerada, por lo que los esfuerzos de las entidades federativas se enfocan a los aspectos económicos y sociales para reducir su vulnerabilidad frente al exterior, ante la reducción del manto protector nacional. Hacia el exterior, el Estado cede parte de su soberanía en una serie de acuerdos y regímenes que comprometen a todas las entidades, y hacia el interior se reestructura al aplicar políticas que reducen la capacidad de incidencia del Estado en la economía y en las sociedades.

En unos cuantos años, México se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo. La debilidad de las políticas de protección industrial, fiscal, monetaria, comercial y de inversiones está determinada en gran medida por acuerdos internacionales que el país mantiene con diversas instancias internacionales, y que por tanto es incapaz de modificar o eliminar unilateralmente. La apertura tiene efectos directos en las regiones: la política exterior se vuelve interna en algún sentido, pues compromete ante el exterior las competencias de los estados y se limita su capacidad para establecer políticas acordes con sus particularidades.

¹⁴³ “Conforme avanzaron los años ochenta...cada vez más, se insistió en que la presencia de un número creciente de actores no estatales en las relaciones internacionales de México complicaba el manejo de éstas por parte del Estado. Este último enfrentaba, se advertía, crecientes problemas para controlar o canalizar la actividad de esta multiplicidad de actores” (Blanca Torres, art. cit., p. 120)

De esta manera, la liberalización económica también genera incentivos para la vinculación internacional. Los gobiernos estatales, que se han visto beneficiados por la liberalización, como los amenazados por la competencia internacional, han generado estrategias propias para intentar aprovechar las oportunidades o reducir su vulnerabilidad. Los gobiernos estatales mexicanos han creado instancias especializadas en asuntos de comercio exterior e inversión extranjera, dentro de las estructuras de sus dependencias de desarrollo económico.¹⁴⁴ Además, han generado estrategias de relaciones públicas que trascienden las fronteras estatales y nacionales para dar a conocer las ventajas competitivas de sus respectivos estados, para con ello atraer la inversión extranjera. Esto ha ocurrido tanto en las entidades beneficiadas por la liberalización, por ejemplo las de la frontera norte, como en las que están ubicadas en una posición desfavorable por sus características económicas, sociales y políticas.

Por otro lado, la liberalización económica aumenta los atractivos de un país para la inversión, y constituye un incentivo para las instituciones financieras, inversionistas privados, y en cierto sentido, para las agencias de cooperación. Sin embargo, la liberalización no tiene efectos simétricos ni equitativos en las regiones de la nación cuya economía se liberaliza. Bajo esta perspectiva, los estados mexicanos compiten por resaltar sus particularidades, en términos de recursos de capital, infraestructura, mano de obra y posición geográfica, los cuales redundan en ventajas para determinado sector industrial o grupo inversionista. El caso de la liberalización económica nos muestra el incentivo que en dos vías que recibe el estado: por un lado, el entorno económico interno les obliga a salir al exterior para reducir su vulnerabilidad; por el otro lado, existe un grupo de instancias internacionales buscando dónde colocar sus capitales, tanto financieros como de inversión.

¹⁴⁴ Véase Cuadro 3 de Representaciones de las entidades federativas en el exterior, p. 120.

De esta manera, “las transformaciones productivas que están ocurriendo en diversos espacios no son una simple reproducción mecánica de los dictados de la economía mundial. Cada región procesa de manera distinta sus respuestas a los cambios globales en función de sus especificidades...”.¹⁴⁵ Ciertamente algunas regiones no han generado estrategias particulares para dar respuesta a los cambios globales, pese al nuevo contexto internacional y nacional. Esto se explica por las características del federalismo mexicano y la estructura económica interna de algunas entidades federativas, que reducen los costos, al menos en el corto plazo, de no hacer cambios, en lugar de impulsar la inserción de la región en la economía internacional. En este sentido, se observa que el contexto interno permite a algunos estados enfrentar el “paradigma de la competencia internacional”.¹⁴⁶

Este fenómeno adquiere mayor importancia cuando profundizamos en la alta dependencia financiera de los gobiernos estatales de los recursos del gobierno federal, así como la profunda centralización de facultades y competencias, lo que impide el desarrollo de políticas propias por parte de los gobiernos subnacionales. Los cambios recientes en el sistema político no han modificado la centralización legal de competencias y de recursos fiscales, aunque han terminado con la relación de subordinación que existía entre ejecutivo federal y ejecutivos estatales, al mismo tiempo que han ampliado las posibilidades de tener estrategias divergentes a las del presidente, y de colocarse en una mejor posición para defender sus intereses cuando existieran posiciones encontradas.

En suma, las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales mexicanos reciben incentivos del sistema internacional que ha provocado la fragmentación de la política exterior en

¹⁴⁵ Carlos Alba, Ilán Bizberg y Hélène Rivière (comps.), Las regiones ante la globalización, México, CEMCA-ORSTOM-El Colegio de México, 1998, p. 12.

¹⁴⁶ El valor de las regiones en el paradigma de la competencia internacional consiste en aprovechar las ventajas materiales, geográfica y sociales, sobre sus capacidad de innovar y modernizar las vida económica y de participar en la confección de vínculos con el exterior que les permitan insertarse sin menoscabo de sus valores económicos, sociales y culturales (Carlos Alba, Ilán Bizberg y Hélène Rivière (comps.), op. cit., p. 14.

términos de actores, así como una mayor vulnerabilidad frente al exterior lo que impulsa el desarrollo de estrategias propias por parte de los gobiernos estatales en el extranjero. Por otra parte, existe un contexto de liberalización económica que ha provocado la reubicación física de la actividad productiva y ha aumentado la importancia de las ventajas competitivas que cada región puede ofrecer a los inversionistas y exportadores. El entorno político ha abierto espacios de acción inéditos para los gobiernos estatales, los que se ha manifestado en el desarrollo de vínculos con instancias internacionales. Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales mexicanos se facilitan e incentivan por factores externos e internos, pero se desarrollan en límites identificables que la distinguen del activismo internacional de otras regiones del mundo.

MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS

El contexto en el que ocurren las relaciones internacionales de los gobiernos estatales mexicanos no se puede entender sin tomar en cuenta los arreglos constitucionales e institucionales internos, pues estos son determinantes en el establecimiento de los límites sobre la acción gubernamental regional y definen sus peculiaridades respecto al resto del mundo. En este sentido, los ordenamientos legales proveen un marco estrecho y disfuncional, ya que a pesar de que establece lineamientos generales sin llegar a los detalles, no es acatado en todos los casos. Por otra parte, la configuración institucional interna restringe aún más la participación de los gobiernos subnacionales en la definición de política exterior al no proveer de mecanismos de consulta y coordinación intergubernamental, ni siquiera de manera informal o esporádica.

De acuerdo con la Constitución, una de las facultades del ejecutivo es “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado” (Artículo 89, Frac. X). En cuanto a la conducción de la política exterior, el presidente debe observar los principios

normativos de política externa establecidos en el mismo artículo. A su vez, las facultades exclusivas del Senado en relación con el tema son “analizar la política exterior desarrollada por el poder ejecutivo federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso” (Artículo 76, Frac. I) y “ratificar los nombramientos que el mismo funcionario (Presidente) haga de (...) agentes diplomáticos, cónsules generales (...)” (Artículo 76, Frac. II).

Con relación a la celebración de tratados internacionales, una vez que éstos son concluidos por el poder ejecutivo federal, deberán presentarse al Senado para su aprobación, la cual se obtiene con el voto a favor de la mayoría del pleno (Artículo 76, Frac. I). Tras alcanzar la aprobación en el ámbito interno, éstos son ratificados internacionalmente por el poder ejecutivo federal (Artículo 89, Frac. X). Una vez ratificados, y si no contradicen o violan la Constitución, se convierten en parte de la Ley Suprema de la Nación, al mismo nivel que la Constitución. Siendo así, el poder judicial federal tiene la facultad y la obligación de aplicarlos aún por encima de las disposiciones en contrario que puedan existir tanto las leyes secundarias como en las constituciones de los estados (Artículo 133).

En la Constitución no se incluyen a los estados de la federación en lo relativo a la definición o instrumentación de la política exterior; solamente se les menciona para establecer la prohibición de celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros estados de la federación y con potencias extranjeras (Artículo 117, Frac. I). Sin embargo, tampoco se prohíbe explícitamente que las entidades federativas puedan intervenir en dicha definición, pero la escasa práctica federalista favorece que las entidades federativas no participen en la formulación de la política exterior. El único mecanismo de coordinación intergubernamental surgido hasta ahora ha sido en materia fiscal, el que por sus insuficiencias ha llevado al desarrollo de “esquemas de comunicación” alternativos como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Por su parte, la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992 regula la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. La ley, en su primer artículo, estipula que los tratados son celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, mientras los acuerdos interinstitucionales son celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal y una o varias estructuras gubernamentales extranjeras u organizaciones internacionales. En el Artículo 2, Fracción II, se establece que “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”. Así, se faculta a los gobiernos subnacionales a contraer compromisos con actores internacionales, siempre y cuando se limite su ámbito de competencia de por sí estrecho.

En el artículo séptimo de la misma ley se dice que, las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, y que la Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en caso de hacerlo, deberá inscribirlo en el Registro respectivo. No obstante, la ley no establece la obligatoriedad del dictamen respectivo, y las entidades federativas no siempre notifican a la Cancillería al momento de celebrar acuerdos interinstitucionales y, por tanto no se registran una vez suscritos.

Más allá de estas disposiciones legales, el activismo internacional de los gobiernos subnacionales mexicanos se ha desarrollado en un contexto de insuficiencia regulatoria, -las estipulaciones actuales sólo establecen lineamientos generales- y en ausencia de mecanismos de participación e interacción entre los poderes ejecutivos estatales y el federal para definir

conjuntamente sus políticas hacia el exterior; mientras que en otros países se han instituido mecanismos intergubernamentales y se han elaborado leyes secundarias o acuerdos políticos para enfrentar los nuevos retos que plantea el entramado internacional.¹⁴⁷ En México, estas carencias no son exclusivas de la política exterior, ya que generalmente las relaciones intergubernamentales para todas las políticas han ocurrido en el mismo marco.

CARACTERÍSTICAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS

Existe un espacio de acción común para los gobiernos estatales en términos de las relaciones internacionales que está determinado por los estímulos de la globalización, el marco jurídico nacional, la liberalización económica y la mayor democratización del sistema político. Sobre estas variables se desarrollan las actividades de los gobiernos estatales tendientes a la creación, expansión y ampliación de sus vínculos con gobiernos o instancias internacionales. Dichos elementos también son los que determinan las diferencias entre las relaciones internacionales de los gobiernos estatales y las que ocurren en otros países.

Las 32 entidades federativas presentan vínculos institucionales con el exterior, atendiendo a intereses regionales propios y autónomos de la política exterior del gobierno federal. La existencia de relaciones autónomas no implica que los intereses regionales sean opuestos, siquiera divergentes a los de la federación. El término de autonomía se refiere a que la gestación y desarrollo de los objetivos de las relaciones internacionales de los estados responden a las prioridades y al contexto marcados por esos gobiernos, y no a directrices, lineamientos o sugerencias establecidas por el gobierno federal.

¹⁴⁷ En algunos países el Senado funciona como representante de los intereses regionales en la política exterior. En otros casos, en las constituciones se han clarificado las competencias de los gobiernos subnacionales en materia internacional, y en algunos otros, los órdenes de gobierno han alcanzado acuerdos políticos para coordinarse y guiar su interacción en el ámbito internacional. *Infra* Capítulo III.

La apertura de oficinas de representación en el extranjero, la instalación de dependencias en la administración pública estatal dedicadas a las relaciones internacionales, las giras de los mandatarios estatales, y demás mecanismos utilizados por las entidades para vincularse con el exterior ocurren sin canales institucionales de coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ni con otra dependencia del gobierno federal. La Cancillería no ha creado estrategias sistemáticas ni permanentes para conducir, coordinar o monitorear las acciones de las entidades federativas en el exterior, ni muchos menos para abrir espacios de consulta en materia de política exterior.

En 2001 se creó la Dirección General de Enlace Federal y Estatal en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ante el incremento de las vinculaciones internacionales y de acuerdos interinstitucionales con instancias extranjeras firmados por estados y municipios, éstos comenzaron a requerir continuamente información y asesoría sobre los procedimientos y el protocolo indispensable para llevar a cabo sus acciones en el exterior. Así también, contactaban a la SRE para consultarles sobre asuntos de migración, concretamente sobre la matrícula migratoria de los ciudadanos de determinada región —documento que poseen los consulados— y para los casos de repatriación de cadáveres de migrantes. La atención de la Cancillería a los gobiernos estatales era otorgada por diversas oficinas dentro de la dependencia, sin comunicación entre sí y de forma poco eficiente en la atención de las necesidades de las entidades federativas.

De acuerdo con funcionarios de la propia Secretaría, al fusionarse la Dirección General de Enlace Federal y Estatal con la Dirección General de Atención a Mexicanos en el Extranjero, el objetivo de la oficina encontró un nuevo rumbo, más coherente y definido con el resto de la política

exterior: el posible acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos.¹⁴⁸ Bajo este esquema, una vez firmado el acuerdo migratorio entre ambos países, se establecería un marco regulatorio que otorgaría mayor certidumbre e incentivaría a los mexicanos residentes en Estados Unidos a canalizar las remesas para algunos proyectos de desarrollo regional y local, coordinados por el gobierno federal. La legitimidad del gobierno de alternancia, la popularidad del presidente entre los mexicanos en el exterior, así como el éxito que supondría un acuerdo de este tipo entre ambos países, elevarían la credibilidad del gobierno mexicano ante los migrantes y los estimularía a encauzar en mayor medida sus recursos hacia proyectos para el mejoramiento de sus localidades de origen.

Ante este escenario, sería indispensable la existencia de una instancia dentro de la SRE que coordinara este proceso de envío de remesas, que mantuviera en buen tono las relaciones de México con las organizaciones de migrantes, y que otorgara coherencia a la participación de los gobiernos estatales en la ejecución de los proyectos financiados con los recursos de los mexicanos residentes en el extranjero. La Dirección General de Enlace Federal y Estatal no nació con la idea de establecer mecanismos de coordinación entre las acciones de los gobiernos federal y estatales en el exterior, o de garantizar la participación institucionalizada de las entidades federativas en algunas acciones de la Cancillería, sino con el de preparar la estructura de la dependencia para la instauración de un proceso que requeriría de un gran esfuerzo de comunicación y cooperación internacional e intergubernamental; en concreto, el envío de remesas.

¹⁴⁸ “En América del Norte, estamos promoviendo un conjunto de iniciativas cuyo propósito es edificar una nueva arquitectura institucional que responda más cabalmente a las circunstancias y necesidades de nuestro país y de la región en su conjunto. Se busca con ello desarrollar el sentido de comunidad entre México, Estados Unidos y Canadá, generar sinergias para un mercado laboral norteamericano e impulsar los intereses económicos de los tres socios de modo que los beneficios del creciente intercambio comercial alcancen a todas las regiones y los sectores sociales de cada país” (Jorge Castañeda, art. cit., p. 51).

Los ataques terroristas del 11 de septiembre, entre otros elementos, impidieron la firma del acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos.¹⁴⁹ De esta manera, la Dirección General de Enlace Federal y Estatal se quedaría en una especie de orfandad funcional, mientras la instancia relacionada con migrantes se convertiría en el Instituto Mexicano de Atención a Mexicanos en el Exterior. Con el paso del tiempo, la Dirección General bajaría de rango para convertirse en una dirección de área, denominada Dirección de Enlace Estatal, inscrita en la Dirección General de Coordinación Política, la que a su vez depende directamente del secretario. De ahí que las funciones de la Dirección de Enlace Estatal se limiten a la vinculación, entre la diplomacia mexicana en el extranjero y el cuerpo diplomático acreditado en México, con los gobiernos estatales, con el fin de organizar visitas y misiones por el territorio nacional. Además, la Dirección de Enlace Estatal lleva a cabo funciones de apoyo, capacitación y logística para las actividades de los gobiernos estatales en el extranjero.¹⁵⁰

A diferencia de otras federaciones, que en sus ministerios de asuntos exteriores cuentan con áreas de atención a gobiernos subnacionales, en México la instancia que más se les asemeja es de un perfil muy bajo. Además, entre los planes de la actual administración, se encuentra la posibilidad de

¹⁴⁹ No es objetivo de este estudio, el determinar qué tan plausible fue la firma de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, sino el de utilizar el ejemplo de cómo incidió la posible firma de un acuerdo de ese tipo en la reestructuración interna de la Cancillería, en su relación con las entidades federativas.

¹⁵⁰ De acuerdo al Artículo 16 del Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre las funciones de la Dirección General de Coordinación Política, se encuentran las de: “Apoyar a las delegaciones de legisladores y servidores públicos, tanto federales, como estatales y municipales, que realicen viajes oficiales, giras, misiones y visitas al extranjero, mediante el suministro de información, la integración de agenda de trabajo y requerimiento logísticos, en coordinación con las representaciones de México en el exterior; definir los lineamientos que permitan establecer una adecuada coordinación de la Secretaría con las áreas de asuntos internacionales en las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; coordinar con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros y sus representantes para establecer contacto con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados y municipios; atender las solicitudes de información y peticiones relacionadas con acciones de política exterior formuladas por las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, estatal y municipal; recabar y analizar la información política, económica y social de los estados y municipios, así como la que incida en la imagen o las funciones de la Secretaría, para dar a conocer las características propias de cada entidad y promover líneas de acción en el ámbito internacional; propiciar la suscripción de acuerdos de hermanamientos entre los gobiernos de los estados y municipios con sus homólogos en el exterior, darles seguimiento y promover su instrumentación estatal y municipal”; entre otros (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004).

que sus alcances se reduzcan aún más. Por tanto, puede establecerse que no existe una estrategia del gobierno federal para lograr una efectiva coordinación intergubernamental en materia internacional, y que sus acciones de monitoreo de las acciones de los gobiernos estatales distan de ser efectiva.

La Dirección de Enlace Estatal cuenta con un registro de los acuerdos interinstitucionales entre gobiernos estatales y municipales mexicanos con gobiernos o instancias de otros países. De los 855 acuerdos conocidos, sólo el 46% está registrado de acuerdo con los lineamientos de la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992; tampoco se tiene conocimiento de cuántos de esos acuerdos se encuentran en aplicación. Respecto a las giras internacionales, los funcionarios de la Cancillería comentaron que sólo el Estado de Jalisco comunica sistemáticamente sobre los viajes internacionales del mandatario estatal; periódicamente la Oficina de Asuntos Internacionales de Jalisco se comunica con la Cancillería para comunicarles el calendario anual de giras internacionales. De las giras de los funcionarios del resto de las entidades, la Secretaría de Relaciones Exteriores se entera a través de la prensa y, en pocos casos, recibe informes sobre los resultados de los viajes internacionales de los mandatarios.¹⁵¹

En algunos rubros se ha gestado una creciente coordinación intergubernamental promovida por la Secretaría de Relaciones Exteriores. En las Convenciones Mixtas de Cooperación participan algunos estados a sugerencia de la Cancillería, quien difunde entre sus enlaces estatales la agenda de cooperación de distintos organismos, y se les invita a ser parte de la delegación de México al momento de reunirse con la contraparte extranjera. Atendiendo a los informes de la Cancillería correspondientes al 2003, a partir de las gestiones de la dependencia para acercar las agencias de cooperación con los estados se desarrollaron 10 proyectos de asistencia técnica, capacitación, medio

¹⁵¹ En el 2003, la SRE reportó el apoyo a 38 giras de mandatarios estatales por distintos por 21 países distintos de América, Europa y Asia. El apoyo consiste en carpetas informativas sobre los países visitados, actividades logísticas y concertación de entrevistas con gobiernos, empresarios y connacionales; asimismo apoyo la visita de 4 delegaciones extranjeras por varios estados de la República (Segundo y Tercer Informe de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, <http://www.inafed.gob.mx>, consultado el 2 de marzo de 2004).

ambiente, desarrollo rural, combate a la pobreza, desarrollo económico, entre otros, con los gobiernos de 23 entidades federativas.¹⁵²

Asimismo, se ha invitado a participar a los gobiernos estatales a determinadas reuniones políticas. En las comisiones binacionales con las naciones centroamericanas, los estados colindantes con dicha frontera han sido invitados a participar con voz, gracias a las gestiones de la Dirección de Enlace Estatal. A la última reunión binacional México – El Salvador, asistieron también representantes de Chiapas y del Estado de México.

Esta participación de los estados es más relevante que la mera consulta o asistencia logística. Sin embargo, no atiende a ninguna visión de la Cancillería tendiente a fortalecer y otorgar coherencia a las relaciones intergubernamentales en materia de política externa. Año con año se ha venido reduciendo su personal y presupuesto de la oficina encargada del enlace con los estados dentro de la SER, por lo que se ha visto en la necesidad de reducir su espacio de incidencia.

En el 2003, el Canciller Derbez presentó ante representantes de algunos municipios un concepto innovador para la política exterior mexicana: “la diplomacia federativa”. Se trata de un intento por establecer esquemas de coordinación con las entidades federativas y municipios, reconociendo que no puede frenar ni impedir las relaciones internacionales subnacionales, de ahí que se haya optado por llevar a cabo una labor de impulso y orientación, para evitar posibles conflictos en el exterior, y para otorgar coherencia a la presencia internacional de México sobre algunos temas que pueden generar polémica en otros países o dañar negociaciones internas.¹⁵³

Textualmente, la diplomacia federativa es una “práctica del gobierno federal que, en el marco de la globalización, impulsa una mayor participación de los gobiernos locales en el manejo de

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ Temas relativos a la privatización de la industria eléctrica, mexicanos sentenciados a muerte en los Estados Unidos, relación con Cuba, migración, entre otros (entrevista con la Dirección de Enlace Estatal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México D.F., 21 de abril de 2004).

sus relaciones internacionales en temas acordes a la política exterior y a la seguridad nacional, aprovechando así, el potencial de cada municipio y entidad federativa, a fin de proyectarse hacia el exterior en beneficio de sus comunidades y del pueblo mexicano como un todo”.¹⁵⁴ De acuerdo con funcionarios de la Cancillería, se trata de un concepto elaborado con los gobiernos estatales cuyas observaciones fueron incluidas.

En términos prácticos este concepto representa una intención, más que una estrategia que se traduzca en los hechos y que refleje la implementación de acciones para coordinar el manejo de las relaciones internacionales de los gobiernos estatales de forma coherente con la política exterior. Así también, el impulso que la “diplomacia federativa” brinda a los gobiernos estatales parece un tanto retórico ya que por lo regular la iniciativa de la acción en el exterior surge de los gobiernos estatales y no por gestiones o promoción del gobierno. En este tenor, el concepto se queda corto frente a las estrategias y acuerdos políticos alcanzados en otras federaciones que realmente incentivan a los gobiernos estatales a canalizar sus acciones en el exterior a través de mecanismos coordinados con el gobierno federal porque, de hacerlo de otra manera, sus resultados serían menos efectivos.

EL TEMA MIGRATORIO

Públicamente, el tema de relaciones internacionales más mencionado por los gobernadores es la migración, y es ese mismo asunto el que potencialmente representa la mayor fuente de conflicto entre el gobierno federal y los estados. En enero de 2004, una comisión de la CONAGO realizó una gira por Illinois y Texas para reunirse con organizaciones de migrantes. En dicha gira, los gobernadores no sólo manifestaron su apoyo a los migrantes y a la recién presentada propuesta migratoria del Presidente Bush, sino que “se comprometieron a impulsar que reconozcan los

¹⁵⁴ Documento interno de la Dirección General de Enlace Político de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entregado al autor el 21 de abril de 2004.

derechos políticos de los paisanos de votar y ser votados”.¹⁵⁵ Este proceso de consultas y giras aparentemente concluyó el 1 de marzo de 2004, cuando la Conferencia Nacional de Gobernadores, en uno de sus puntos de acuerdo de la XV reunión ordinaria, celebrada en Ciudad Victoria, “aprobó el documento con 110 acciones a favor de los migrantes”, entre las que se encontraba “instar al gobierno federal a resolver el problema de los ex braceros que invadieron el rancho del Presidente Vicente Fox”.¹⁵⁶ El resto del documento no se dio a conocer.

¹⁵⁵ La comisión la conformaron los gobernadores de Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Oaxaca, “Ofrece la CONAGO voto a migrantes”, Reforma, 19 de enero de 2004. Posteriormente en la Reunión de la CONAGO celebrada el 22 de enero de 2004 en Mexicali, Baja California, entre otras cosas: “Se acuerda realizar un seguimiento puntual de la propuesta migratoria del Presidente de los Estados Unidos de América, George W. Bush, a fin de disponer de información oportuna sobre el curso de las negociaciones legislativas que se darán al tema durante el presente año, prevenir su posible impacto en nuestras Entidades Federativas y, en su caso, proceder a analizar dicha iniciativa junto con las organizaciones de migrantes y legisladores norteamericanos de origen mexicano. Realizar esta acción en estrecha coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Senado de la República Mexicana y las organizaciones representativas de migrantes mexicanos. Lo anterior, trabajando directamente con la Secretaría de Gobernación, tal como se hizo en la anterior gira por los Estados Unidos de América (<http://www.conago.org.mx>, consultada el 15 de febrero de 2004).

¹⁵⁶ “Llama la CONAGO a la prudencia política”, El Economista, 1 de marzo de 2004.

CUADRO 2
INTENSIDAD MIGRATORIA POR ENTIDAD FEDERATIVA
ÍNDICE DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

ENTIDAD	VALOR DE INTENSIDAD MIGRATORIA	CALIFICACIÓN DE INTENSIDAD MIGRATORIA
Zacatecas	2.58	Muy Alto
Michoacán	2.06	Muy Alto
Guanajuato	1.37	Muy Alto
Nayarit	1.27	Muy Alto
Durango	1.09	Muy Alto
Aguascalientes	1.04	Alto
Jalisco	0.89	Alto
Colima	0.80	Alto
San Luis Potosí	0.67	Alto
Morelos	0.52	Alto
Guerrero	0.43	Alto
Hidalgo	0.40	Alto
Chihuahua	0	Medio
Baja California	0	Medio
Querétaro	-0.4	Medio
Oaxaca	-0.26	Medio
Sinaloa	-0.27	Medio
Puebla	-0.42	Medio
Tamaulipas	-0.43	Medio
Coahuila	-0.48	Medio
Sonora	-0.64	Bajo
Nuevo León	-0.67	Bajo
Veracruz	-0.71	Bajo
Tlaxcala	-0.74	Bajo
México	-0.75	Bajo
Baja California Sur	-0.86	Bajo
Distrito Federal	-0.91	Bajo
Yucatán	-1.08	Muy Bajo
Quintana Roo	-1.15	Muy Bajo
Campeche	-1.19	Muy Bajo
Chiapas	-1.25	Muy Bajo
Tabasco	-1.27	Muy Bajo

Fuente: Sistema de Información Regional de México (SIREM), "La huella regional de los flujos migratorios", en Territorio y Economía, México, No. 5, Primavera 2004, p. 63

Nota: Elaborado con información del CONAPO y en relación a la migración a los Estados Unidos.

A pesar de estas manifestaciones, hasta el momento no pueden identificarse hechos concretos que hayan dañado la política exterior mexicana, o truncado negociaciones importantes con otras naciones, provocadas por las acciones internacionales de los gobiernos estatales en materia de migración, y en ningún otro tema. La migración se inscribe en el tono del resto de los temas que trata la CONAGO, que en términos generales son de consumo interno y de cierta sensibilidad para el electorado de las entidades federativas. La acción de los gobernadores como un grupo de presión no se ha dirigido todavía al tema de migración y se ha limitado a exigir una mayor transferencia de recursos fiscales por parte de la federación.¹⁵⁷

En este sentido, ha comenzado una incipiente coordinación entre los órdenes de gobierno. En mayo de 2003, se firmó un Convenio de Colaboración para el Apoyo a Migrantes y en Materia de Protección Preventiva, entre la SRE y la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM). A partir de dicho convenio se han llevado a cabo acciones de capacitación en varios estados de la República, y se ha logrado que 4 estados reconozcan a la matrícula consular como documento de identificación oficial válido en sus territorios. Además, ha sido por la presión de los estados en el tema, como se logró la inclusión de algunos gobiernos estatales en el consejo consultivo del Instituto Mexicano de Atención a Mexicanos en el Exterior.¹⁵⁸ Aproximadamente 21 gobiernos estatales han creado una oficina especializada en la atención a migrantes, cuya preocupación principal ha sido agilizar y facilitar la repatriación de los cuerpos de los migrantes mexicanos,¹⁵⁹ y que crecientemente han empezado a coordinarse con el área de la Cancillería encargada del tema.

¹⁵⁷ *Infra.*, p. 49.

¹⁵⁸ Entrevista con la Dirección de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004.

¹⁵⁹ Segundo y Tercer Informes de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, <http://www.inafed.gob.mx>, consultado el 2 de marzo de 2004; ver cuadro 2, p. 110.

Si el asunto migratorio ha sido el tema más publicitado de relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales, la promoción económica ha sido el asunto que en la práctica ha acaparado la mayoría de los esfuerzos y recursos de los estados destinados al ámbito internacional.¹⁶⁰ De treinta y dos enlaces de asuntos internacionales de las entidades federativas registrados en la Cancillería, diez se encuentran en la secretaría estatal dedicada al fomento y al desarrollo económico.¹⁶¹ Esto no quiere decir que los estados no incluidos en ese porcentaje no se aboquen al tema, ya que la mayoría de los estados consideran a la promoción de exportaciones, la búsqueda de mercados para productos locales, la atracción de inversión extranjera y el turismo entre las prioridades de sus acciones internacionales. Además, otros estados cuentan con más de dos instancias dedicadas a las relaciones internacionales; tal es el caso de los estados de Baja California y Jalisco, que disponen con una oficina especializada para giras internacionales del gobernadores y funcionarios estatales, y de otra adscrita a sus dependencias de desarrollo económico dedicadas a la promoción económica del estado. Prácticamente no hay entidad federativa que dentro de alguna dependencia no posea alguna estructura burocrática destinada a la atracción de inversiones o la promoción de exportaciones.

La mayoría de los vínculos de los gobiernos estatales con el exterior también se refieren al desarrollo económico. Estos contactos no sólo son con empresarios extranjeros, sino también con gobiernos subnacionales y representaciones diplomáticas de otros países. Los gobiernos estatales se enteran de ferias y demás eventos para la promoción de exportaciones y la apertura de mercados

¹⁶⁰ La prioridad de los temas económicos también ha ocurrido a nivel federal. “Durante la década pasada, las preocupaciones económicas vinculadas, primero, a la negociación de la deuda externa y, más tarde, a la promoción de la inversión extranjera, al acceso de mercados internacionales y a la reducción de la volatilidad financiera, se convirtieron en temas centrales en la agenda internacional del país, por encima de las preocupaciones sobre la diplomacia y la seguridad tradicional” (Guadalupe González, art. cit., p. 636).

¹⁶¹ Dato obtenido con base en un directorio de enlaces proporcionada por la Dirección de Enlace Estatal de la SRE (entrevista con la Dirección de Enlace Estatal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México D.F., 21 de abril de 2004).

para productos regionales, a través del contacto con el Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y otras dependencias del área económica, así como de sus propias búsquedas y gestiones.

Las oficinas de las entidades federativas orientadas a la promoción económica en el exterior organizan a los empresarios locales para asistir a dichos eventos, por lo que también requieren un estrecho contacto con el empresariado de la entidad.¹⁶² En este sentido, la participación y el interés de los empresarios es de suma importancia; se requiere un esfuerzo de capacitación, sobre todo del empresariado mediano y pequeño con potencial exportador, para inducirlo a un tema que en muchas ocasiones le parece demasiado lejano para su realidad. Por tanto, la Dirección de Asuntos Internacionales de Jalisco no mide el éxito de una gira o de un vínculo con otro gobierno subnacional, en términos de los montos de inversión atraídos a la entidad, “porque la consumación y consolidación del negocio depende de los empresarios, ya que el gobierno estatal se limita a establecer los contactos, hacer las gestiones con dependencias públicas y con los empresarios y gobiernos extranjeros”.¹⁶³

Los resultados de dichos actos de promoción también presentan variaciones importantes. Las entidades más cercanas a los mercados de exportación y cuya economía depende en mayor medida del sector externo, por lo regular son las que desarrollan mecanismos más sofisticados de relaciones internacionales. En este caso, los estados de la frontera norte, del bajío y de la costa occidente son

¹⁶² Para un análisis sobre el vuelco hacia la promoción económica internacional en Jalisco a partir de la liberalización económica ver Carlos Alba, art. cit., en Edward J. Chambers and Peter H. Smith (eds.), pp. 128-131.

¹⁶³ A manera de ejemplo de una buena organización de una misión comercial internacional, en la que se coordinan empresarios y gobierno, se mencionó la inducción que ocurre con los empresarios chilenos. En primera instancia la delegación chilena elabora las agendas de las giras, después de estudiar muy bien las características del país y de cada entidad federativa, para identificar fortalezas, debilidades y posibilidades de complementación para cada uno de los casos. De esta forma, se hace un acercamiento selectivo a los estados, de acuerdo al sector que se trate, ya sea vitivinícola, agrícola o industrial, y las entrevistas no se limitan a los posibles clientes, sino que también contactan aduanas, oficinas de sanidad agroalimentaria de Sagarpa, e incluso los mercados donde se vendería el producto. Se trata de giras muy bien planeadas, que de hecho abren la mentalidad de los empresarios, incluso de los pequeños, y les otorga herramientas para colocar sus productos en el mercado mexicano con mayor facilidad (Entrevista con la Dirección de Asuntos Internacional del Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004).

los que han mejorado sus mecanismos de contacto con el exterior, y los que los han desarrollado con mayor autonomía del gobierno federal.¹⁶⁴

Por su parte, el caso de Jalisco demuestra que para obtener buenos resultados en la atracción de inversión y contacto con empresarios extranjeros, es muy importante la experiencia y la especialización. Debido a que la mayoría de los mecanismos de vinculación con el exterior son informales, la relación personal con los “contactos”, la identificación de los mecanismos y métodos óptimos para elaborar una gira, así como las “tablas” que se van adquiriendo con el tiempo, son de gran relevancia aunque difíciles de conseguir en el corto plazo.¹⁶⁵

La gran mayoría de las instancias de promoción económica y vinculación internacional en los estados fueron instauradas a partir del año 2000,¹⁶⁶ no obstante en estados como Jalisco y Guanajuato este tipo de oficinas fueron instauradas en 1996 y 1997 respectivamente. La diferencia, aunque no es mucha por los años, en términos de experiencia puede ser determinante, sobre todo porque los pioneros en este tema fueron los que captaron mayores oportunidades y herramientas para las relaciones internacionales, las que ahora les permiten implementar estrategias más especializadas y sofisticadas.

Hay que hacer notar que si bien el nivel de inserción de la economía regional en la economía internacional es una variable importante para explicar el activismo internacional de los estados, la estructura económica interna también juega un papel importante. Por lo regular los grandes conglomerados empresariales ya cuentan con las redes internacionales suficientes con socios, proveedores y mercados, de tal forma que el apoyo que puede brindar el gobierno estatal es muy

¹⁶⁴ A decir de otros funcionarios estatales dedicados a la promoción económica en el exterior, la Coordinación de Fomento al Comercio Exterior de Guanajuato es la instancia estatal que mayor experiencia ha desarrollado en el tema, y la que presenta mejores resultados a nivel nacional en cuanto a promoción de exportaciones y atracción de inversiones (entrevista realizada al Director General de Corporación Internacional Hidalgo, Pachuca, Hidalgo, 23 de abril de 2004).

¹⁶⁵ Entrevista con el Centro de Información y Difusión de la Unión Europea en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004.

¹⁶⁶ Por ejemplo, en el caso de Hidalgo y Chiapas en el 2001.

limitado y marginal. Esto es evidente en la frontera, donde dichos estados cuentan con oficinas de promoción económica en el exterior menos desarrolladas, al menos si se compara el grado de especialización, organigrama y el número de oficinas en el exterior con el que cuentan algunos estados del centro como Jalisco, Guanajuato, Hidalgo y México.¹⁶⁷

En la frontera norte los grandes empresarios, e incluso los medianos y pequeños ya cuentan con contactos y con las redes de relaciones públicas suficientes para exportar e importar, además de que sus mercados en el exterior se encuentran bien delimitados. Las empresas ahí establecidas no eran unas que preexistieran a la liberalización económica, sino unas que se instalaron ahí precisamente por la cercanía con los Estados Unidos bajo esquemas de promoción económica como el Programa Nacional Fronterizo. En este sentido, el caso más obvio es el de la industria maquiladora de exportación, que es en su mayor parte extranjera. Por tanto, es más probable que no requieran tanto apoyo para la búsqueda de mercados en el exterior, a través de Bancomext, ni mucho menos por parte de la administración estatal.

En contraste, el Bajío y el Occidente se caracterizan por un tipo de empresa de menor envergadura —que tradicionalmente estuvo enfocado al mercado interno—, para el que los contactos y apoyo gubernamental en términos internacionales pueden ser más útiles y atractivos. Para ello, las instancias de promoción económica llevan a cabo programas de capacitación a exportadores, además de que se vinculan con el exterior para promover la producción regional a través de múltiples mecanismos y gestiones, tratando de resaltar las ventajas competitivas de la entidad sobre las de otros estados mexicanos, y sobre la de otras regiones de países emergentes.¹⁶⁸ Este activismo se muestra especialmente en regiones cuyas ventajas comparativas en términos

¹⁶⁷ Ver Cuadro 3, p. 120.

¹⁶⁸ Entrevista realizada al Director General de Corporación Internacional Hidalgo, Pachuca, Hidalgo, 23 de abril de 2004.

geográficos para el comercio exterior son menos evidentes que las de otras entidades, y que por tanto tienen incentivos para acelerar el paso en cuanto a la promoción económica del estado.

Cabe destacar que en las actividades de promoción económica de los estados en materia de relaciones internacionales, no hay casi ninguna distinción con las políticas internas: las áreas de atracción de inversiones extranjeras también se dedican a atraer inversionistas nacionales. Esto ha ocurrido en los últimos años cuando el flujo de inversión extranjera a México ha caído año tras año, debido a la continua pérdida de competitividad de nuestro país a falta de reformas estructurales y a la competencia internacional; por tanto, no se distingue mucho el tipo de inversión que se pretende atraer.¹⁶⁹ En años recientes, en Jalisco, se adoptó la política de no enfocarse a la promoción de la inversión extranjera para algunos sectores seleccionados, “ahora se acepta cualquier tipo de inversión, del país que sea, siempre y cuando no sea contaminante, y nuestros recursos naturales e infraestructura sean capaces de soportar”.¹⁷⁰

Por lo regular, los funcionarios encargados de estas áreas de desarrollo económico no identifican su actividad como alguna en la que tenga que existir algún grado de coordinación, o siquiera comunicación con la Cancillería; pueden existir algunos contactos aislados cuando se tiene que contactar agentes diplomáticos extranjeros, o para algún apoyo consular en cuanto a la logística de las giras empresariales. En suma, los funcionarios estatales no identifican diferencias entre los mecanismos para la atracción de la inversión de un mexicano, con las gestiones utilizadas que se realizan con los extranjeros.

En los estados más activos y con una clara vocación de expansión económica hacia el exterior, la promoción de los productos del estado en el exterior y la atracción de inversión

¹⁶⁹ Entrevista con la Dirección de Promoción de Inversiones de la Secretaría de Promoción Económica del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004.

¹⁷⁰ Entrevista con la Dirección de Promoción de Inversiones de la Secretaría de Promoción Económica del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004.

extranjera a la entidad, son consideradas actividades tan comunes como cualquier otra de la secretarías de fomento económico.

La apertura económica y la liberalización económicas no fueron graduales y los gobiernos estatales tuvieron que adaptarse rápidamente al nuevo contexto de competencia internacional. Los resultados de sus actividades de promoción económica en el exterior pueden diferir, pero es cierto que las ventajas comparativas de algunos estados más cercanos a los mercados de exportación, obliga a otras entidades a redoblar esfuerzos para atraer la inversión extranjera a sus entidades. De esta forma se genera una competencia entre las propias regiones del país. En este sentido ninguna entidad federativa revela los datos de los inversionistas con los que está llevando a cabo negociaciones,¹⁷¹ ya que el resto de los estados buscaría contactarlos para intentar darle a conocer las ventajas de tal o cual región sobre las de otra. Sin embargo existen algunos casos, sobre todo cuando el inversionista muestra interés por conocer varios estados, que se genera una coordinación entre los estados o se comparten oportunidades en el exterior. De cualquier forma, es claro que, además de la competencia con otras regiones del mundo, impulsada por la apertura comercial, existe una competencia más cercana entre las entidades federativas del país en la búsqueda de mercados y sobre todo, en la atracción de inversión extranjera.

ESTRUCTURAS BUROCRÁTICAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES

En 2002, el gobierno del estado creó el Centro de Difusión e Información de la Unión Europea en Jalisco (CIDUE). De acuerdo al diagnóstico de algunos funcionarios estatales, con la firma del

¹⁷¹ Entre los proyectos de inversión más importantes que tiene en fase de negociación el gobierno de Jalisco se encuentran una inversión italiana para el sector ambiental, una alemana para el sector automotriz, y una inversión estadounidense para el sector electrónico. No se pueden revelar los nombres de las empresas. El contacto con estos inversionistas surgió de las propias empresas del estado, que les dieron a conocer la oportunidades de invertir en Jalisco, lo que muestra una red transnacional de contacto entre sectores de distintos países (Entrevista con la Dirección de Promoción de Inversiones del Gobierno de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004).

Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea (2000) se abrieron grandes posibilidades para la proyección de México en el terreno económico, comercial, cultural y de cooperación, que ninguna entidad federativa ha sido capaz de aprovechar del todo. Se trata de un ejemplo de una instancia de la administración subnacional enfocada a los temas de cooperación y vinculación económica con una región del mundo.¹⁷² Es de destacarse este tipo de agencia, debido a que no existe una institución similar en los gobiernos estatales enfocada para Norteamérica, destino de más del 85% las exportaciones mexicanas. La existencia del CIDUE responde a la necesidad de aprovechar una red de relaciones y acuerdos que México ha generado alrededor del mundo, y que pocas entidades, y en algunos casos el gobierno federal, no han aprovechado del todo en rubros adicional al comercial.

Las relaciones internacionales de los estados ocurren en el marco de la política exterior de México y resultaría muy difícil e innecesario que un gobierno subnacional estableciera contactos con gobiernos y empresarios de naciones con las que México no tiene relación, o que el ejecutivo federal no ha visitado. No obstante, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea abre una gama de oportunidades para la cooperación y el desarrollo de diversos sectores del país, que trascienden el libre comercio, y que el gobierno mexicano no ha activado del todo. Por tanto, el Gobierno de Jalisco ha implementado una estrategia de activación de un acuerdo internacional firmado por el gobierno federal, con un enfoque regional.

Bajo esta perspectiva, las estructuras burocráticas en los gobiernos estatales para atender las relaciones internacionales presentan una gran diversidad de acuerdo a los objetivos de vinculación con el exterior, pero sobre todo por el enfoque que tenga el gobernador en turno. En mayor o menor medida, todos los estados se insertan en la economía internacional, o al menos el porcentaje de su

¹⁷² “El principal objetivo del CIDUE es la asesoría directa a los ciudadanos del estado de Jalisco y a los mexicanos en general, sobre el mencionado Acuerdo de Asociación, (entrevista con el Centro de información y Difusión de la Unión Europea en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004).

sector externo ha presentado valores crecientes. Esto se ha manifestado en las dependencias estatales que han creado áreas específicas de promoción de exportaciones e inversión.

A su vez, si el activismo internacional del gobernador es amplio, se han creado oficinas de asuntos internacionales que bajo diferentes denominaciones preparan y organizan los viajes del mandatario estatal. Tal es el caso de las instancias de asuntos internacionales de los gobiernos de Baja California, Jalisco y Estado de México. Adicionalmente, algunos estados han creado oficinas con un enfoque regional especializado, como el caso de Jalisco respecto de la Unión Europea, mientras que la Coordinación de Relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas destaca por su organigrama que pretende un alcance global, ya que cuenta con personal especializado de enlace con América, Europa, Asia, organismos internacionales, además de áreas relacionadas con difusión, análisis político y becas.

Las oficinas de representación en el exterior de los estados se presentan como una extensión internacional de las burocracias estatales. Aunque el enfoque principal de estas representaciones tiende a la promoción económica, también funcionan como contacto para la concertación de entrevistas y organización de giras internacionales de los funcionarios estatales, como enlace con las representaciones comerciales de Bancomext, así como con las embajadas y consulados de México en el extranjero. La instalación y sobre todo, el mantenimiento de las representaciones en el exterior también puede ser oneroso, especialmente cuando la presencia internacional del estado no se traduce en recursos directos para las arcas estatales. Sin embargo, parece ser que la autonomía financiera de los gobiernos estatales y su capacidad institucional no constituyen variables relevantes para determinar su activismo internacional, en términos de estructuras burocráticas para atender lo internacional y en la instalación de oficinas en el extranjero.

CUADRO 3		
REPRESENTACIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL EXTERIOR		
ESTADO	LUGAR	FUNCIONES
Baja California Norte	Nueva York y España	Promoción económica. En España sólo existe un representante.
Coahuila	San Antonio	Promoción económica
Guanajuato	Chicago, Dallas, Los Angeles, Nueva York, Costa Rica, Valencia, Hong Kong, Japón y Londres	Promoción económica
Hidalgo	Washington, D.C.; Detroit y Madrid	Promoción económica
Jalisco	Madrid	Promoción económica
México	Houston y San Salvador	Ayuda a migrantes y promoción económica.
Nuevo León	San Antonio	Promoción económica
Oaxaca	Alemania, Madrid y EUA	Promoción turística
Puebla	Nueva York, Nueva Jersey, Houston, Santa Ana, San Antonio y Chicago	Promoción turística, económica y apoyo a migrantes.
Sonora	Phoenix	Promoción turística
Tabasco	Miami	Promoción económica y turística
Tamaulipas	San Antonio	Promoción cultural, económica y turística
Veracruz	Madrid	Promoción turística, económica y cultural
Zacatecas	Horwolk	Promoción económica, turística y cultural

Fuente: Dirección de Enlace Federal, Secretaría de Relaciones Exteriores

Nota: En los casos en los que se menciona el país, se debe a que no se encontraba disponible la información sobre la ciudad.

Actualmente, 14 entidades federativas cuentan con representaciones en el exterior, lo que se traduce en la existencia de 33 oficinas de representación de estados mexicanos en el extranjero. Los estados del centro del país como Hidalgo, Guanajuato, México y Puebla destacan como las entidades federativas con más representaciones, algunas de las cuales están ubicada fuera del territorio de Estados Unidos. En el caso de los estados de la frontera norte, sólo Baja California cuenta con más de una representación, y es también la única entidad fronteriza con oficina en

Europa.¹⁷³ En este sentido, vale la pena mencionar que la existencia de redes de contacto transfronterizo sin intervención del gobierno estatal, es más evidente cuando se analiza el número de representaciones de los estados de la región, y su ubicación en el exterior. Por ejemplo, Baja California no cuenta con representación alguna en el estado de California, además de que el perfil de las representaciones de los otros estados fronterizos es bajo si se les compara con las oficinas de los estados del centro. Los estados de la región norte tienen problemas distintos y en términos de vinculación con los gobiernos subnacionales norteamericanos poseen una agenda específica, que tiene que ver muy poco con la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones.¹⁷⁴

CONFERENCIAS REGIONALES INTERNACIONALES

Con relación a la cooperación transfronteriza o bilateral entre gobiernos subnacionales de México y los Estados Unidos, existen las Conferencias de Gobernadores Fronterizos, y la Conferencia de Gobernadores del Golfo de México. Por un lado, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos se creó en 1980, cuando gobiernos de ambos países convocaron por primera vez a los gobernadores de la frontera de México y Estados Unidos en Ciudad Juárez, con el “objetivo de estrechar lazos de comunicación entre esta región binacional y promover esfuerzos dirigidos al medio ambiente, desarrollo económico, salud, desarrollo social y comercio”.¹⁷⁵

¹⁷³ En comparación con otras naciones federales como los Estados Unidos, el número de representaciones estatales en el exterior es todavía limitado. Mientras México cuenta con 33 oficinas –un promedio de una por entidad federativa–, en el año 2000 los estados de la Unión Americana contaban con 183, es decir, un promedio mayor a 3 oficinas de representación por entidad federativa (John Kincaid, art. cit. en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), p. 116).

¹⁷⁴ “La primera de esas particularidades de la relación bilateral (México – Estados Unidos) consiste precisamente en la existencia de cuestiones específicamente fronterizas. Desde los problemas históricos de la definición precisa de límites hasta la existencia de recursos naturales compartidos, pasando por la necesidad de administrar las demandas de infraestructura de las ciudades “gemelas” y por las peculiaridades que adoptan en este contexto temas como la contaminación, la agenda de la relación entre México y Estados Unidos incorpora temas que no existen en las agendas de la relación de otros países con EU” (Carlos Rico Ferrat, “La frontera México-Estados Unidos: sus particularidades y sus efectos en la relación bilateral”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 467, Primavera, 1995, pp. 54).

¹⁷⁵ Primer Reporte de Resultados por el Gobierno Federal Mexicano, Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, consultado en <http://www.presidencia.gob.mx>, 2 de marzo de 2004.

Hasta la XIX Conferencia, los gobernadores se limitaban a emitir una declaración conjunta con recomendaciones sobre diversos temas de impacto en la región, con el objetivo final de hacerla llegar a sus respectivos gobiernos federales. A partir de la última reunión, celebrada en junio de 2003, en Phoenix, Arizona, se impulsó una mayor incidencia de los gobernadores en el seguimiento de las recomendaciones establecidas en la declaración conjunta. Así pues, la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte, creada por el Presidente Fox, la cual funge como enlace con los gobernadores, elaboró un resumen de resultados de las acciones del gobierno federal en atención a los acuerdos de la conferencia. De esta forma, se presentan avances en materias tales como turismo, salud, desarrollo económico y social, enfatizando además los temas ambientales, en una especie de rendición de cuentas por parte del gobierno federal.

Por otra parte, la Conferencia de Gobernadores del Golfo de México, creada en 1995, también responde a una lógica similar a la de los gobernadores de la frontera. Se trata de estrechar la cooperación directa entre los gobiernos subnacionales de México y Estados Unidos, aunque se enfoca más al desarrollo de proyectos productivos y comerciales para la región, que ha resolver problemas comunes. Para ello se invita de manera recurrente funcionarios federales, investigadores y ONG's a participar en la Conferencia cuando el tema lo amerita.¹⁷⁶

Bajo un esquema de rotación de presidencias, ambas conferencias han alcanzado cierto grado de institucionalización: celebran reuniones anuales, poseen secretarías técnica y esquemas de seguimiento a los acuerdos, eso contribuye a afianzar su permanencia como instancias continuas de contacto subnacional internacional. Sin embargo, en ambas conferencias existe una creciente participación del gobierno federal mexicano, en vista de que muchos de los temas que se abordan no

¹⁷⁶ Los objetivos de la Conferencia de Gobernadores del Golfo de México son: impulsar una implementación exitosa del TLCAN; desarrollar e implementar mecanismos formales para la coordinación de los estados miembros para obras de infraestructura, turismo, negocios, salud, medio ambiente, agricultura, educación y cultura; promover la existencia de procesos comerciales y de producción para que los estados miembros determinen el potencial de los negocios privados; apoyar a los sectores público y privado con información sobre regulaciones, datos comerciales y aduanas; y desarrollar e implementar otras estrategias que se consideren necesarias para el desarrollo mutuo (<http://www.gomsa.org/espanol>).

pueden ser atendidos directamente por los estados mexicanos, dada la restricción de competencias y de recursos financieros. En este sentido, para reducir la asimetría entre los estados mexicanos y estadounidenses intervienen directamente dependencias del gobierno federal según los temas tratados.¹⁷⁷ De cualquier manera, ambas conferencias constituyen los únicos referentes de institucionalización de la cooperación subnacional para el caso mexicano, aunque sus resultados se encuentran limitadas por el marco más amplio de la relación bilateral, caracterizada por su asimetría y por las diferentes prioridades que cada país otorga a la agenda fronteriza.¹⁷⁸

Relacionado con la institucionalización de las relaciones internacionales de los gobiernos estatales, se encuentra la firma de acuerdos interinstitucionales entre las entidades federativas mexicanas y los gobiernos subnacionales de otros países. Existen muchos acuerdos firmados bajo lo establecido en la Ley sobre Celebración de Tratados por las dependencias de los gobiernos de los estados con agencias internacionales, organismos privados e incluso oficinas de gobiernos subnacionales de naciones extranjeras para asuntos relativos a la inversión y el comercio. Son menos comunes los acuerdos entre gobiernos, conocidos comúnmente como hermanamientos, entre entidades subnacionales a nivel de estado. Los municipios mexicanos han firmado más de 700 acuerdos de hermanamiento, pero para los estados, el caso más destacado es el de Jalisco, que ha firmado doce convenios con provincias, regiones y estados de los Estados Unidos, Canadá, Europa y

¹⁷⁷ Especialmente la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Desarrollo Rural; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Turismo; y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

¹⁷⁸ "...la asimetría que domina tanto la realidad fronteriza misma, como su vinculación con el conjunto de la vida económica y social de ambas naciones contribuye a que las autoridades centrales de México y EU otorguen una prioridad relativa muy distinta a estas cuestiones..... México da una mayor importancia a las cuestiones fronterizas, mientras que Washington enfatiza las cuestiones de alcance nacional, como la migración y el narcotráfico" (Carlos Rico Ferrat, art. cit., p. 55).

Asia, además de que tienen un acuerdo firmado con el Comité de la Regiones de la Unión Europea.¹⁷⁹

Dichos acuerdos han sido útiles para posicionar al estado de Jalisco en el ámbito internacional, y convertirlo en la segunda entidad federativa que recibe más delegaciones extranjeras, después del Distrito Federal. En este sentido, la red de relaciones de Jalisco es de un alcance global, lo que le permite en algunos casos tener información más específica sobre algunas regiones que la propia Cancillería, y tener un contacto directo con las embajadas mexicanas en el extranjero.

EL ESTILO PERSONAL DE GOBERNAR

Un caso especial lo representa el estado de Chiapas; en cierto sentido constituye una anomalía para alguna parte de la hipótesis planteada en este trabajo. Para el año 2002, “Chiapas mantenía relaciones amistosas con 43 países de los 5 continentes, así como con diversos organismos internacionales”. De acuerdo con los propios reportes de la Coordinación de Relaciones Internacionales del gobierno del estado de Chiapas, actualmente el estado cuenta con más de 200 relaciones con gobiernos, organismos internacionales, empresarios, ONG’s y agencias de cooperación. Además, al menos en términos orgánicos, la instancia de relaciones internacionales del gobierno chiapaneco es la de mayor alcance y ha mostrado un activismo destacado, pese a ser un estado cuyo sector externo de la economía es de los más bajos del país, con un empresariado exportador poco relevante, con una de las menores inversiones extranjeras en el país y el estado más pobre de acuerdo a varias mediciones.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Jalisco tiene relaciones formales con los siguientes gobiernos subnacionales: Andalucía, Kentucky, Washington, Alberta, Canadá, Shang Hai, entre otros (Entrevista con la Dirección de Asuntos Internacionales del Gobierno de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004).

¹⁸⁰ <http://www.cri.chiapas.gob.mx>

Entonces, ¿por qué el estado de Chiapas tiene una de las relaciones internacionales de mayor alcance de México? En primera instancia debe destacarse que los cambios políticos internos otorgaron mayor poder al mandatario estatal, tal como sucedió con el resto de los gobernadores. Sin embargo, como la propia Coordinación de Relaciones Internacionales lo reconoce, “a partir de 1994, el mundo fijó sus ojos en Chiapas. Grupos de activistas, ambientalistas, organizaciones internacionales de derechos humanos y de ayuda humanitaria, empresarios, iglesias y una gran cantidad de intelectuales de universidades de varios países, han seguido de cerca el proceso chiapaneco”. En este sentido el entorno internacional ha afectado de manera diferente a estados como Chiapas, y no lo ha hecho tanto por el ámbito económico, sino por el interés global de la defensa de los derechos humanos, y en especial de las minorías. En cierto sentido, la pobreza, la marginación y las características de la población indígena del estado constituyen sus “ventajas comparativas” ya que atrae, sino a los inversionistas, a las agencias de cooperación de todo el mundo.¹⁸¹

La globalización de los derechos humanos explicaría la existencia de estímulos y presiones externas a favor de las relaciones internacionales del estado, pero no explicarían el que Chiapas se distinga del resto de las entidades donde existen condiciones similares, y donde no se ha presentado el mismo activismo internacional, como podrían ser Guerrero y Oaxaca. Los incentivos y posibilidades que se han abierto por los cambios del sistema internacional, la reestructuración del Estado, los cambios en el sistema político mexicano y la sustitución del modelo económico, existen para todas las entidades federativas, pero no todas se muestran interesadas en vincularse con el exterior con la misma intensidad. Pero además de esa singularidad, que se amplíe y estimule el

¹⁸¹ “Las crecientes presiones internas a favor de la democratización, a partir de 1994, así como la proliferación de problemas de gobernabilidad, vinculados con el surgimiento de grupos guerrilleros, los asesinatos políticos, la militarización de operaciones para la aplicación de la ley y la consolidación del crimen organizado, obligaron al gobierno mexicano a aceptar gradualmente la participación de instituciones internacionales y de actores extranjeros en algunos aspectos del proceso de democratización en México” (Guadalupe González, art. cit., p. 647).

poder de los gobernadores, no quiere decir que todos lo ocupen, y que si lo ocupan lo ejerzan de la misma manera. Es aquí donde se incluyen variables como el grado de internacionalización de la economía regional, y sobre todo el “estilo personal de gobernar” de los mandatarios estatales.¹⁸²

El que un gobernador tenga el interés y la voluntad para generar, expandir o multiplicar sus relaciones internacionales es determinante para impulsar los contactos internacionales, y también para modelar el tipo de relaciones internacionales que se establecen. Sin duda, existe la voluntad del gobernador de Chiapas por aprovechar las oportunidades que le brinda la globalización y la descentralización del poder. El conflicto de Chiapas existía desde 1994, pero no fue sino hasta el 2001 cuando se creó la Coordinación de Relaciones Internacionales para canalizar y encauzar el interés internacional por los sucesos del estado. En Jalisco, el interés de los últimos gobernadores también ha sido fundamental para ampliar sus contactos internacionales, y para aprovechar oportunidades que la mayoría de los estados no ha identificado, por ejemplo, con la Unión Europea.¹⁸³ De acuerdo a los funcionarios del Hidalgo, los antecedentes y la formación del gobernador actual fueron determinantes para la creación de una instancia de apoyo y fomento a la exportación de productos del estado.¹⁸⁴ Para el caso de Guanajuato, los antecedentes y formación de Vicente Fox como gobernador pueden vincularse con el impulso a la atracción de inversión extranjera a la entidad y a la creación de oficinas de representación del estado en todo el mundo. Por su parte, el nivel de institucionalización del “estilo personal del gobernador” durante el periodo de su mandato, puede determinar la continuidad de la política y estrategias. La importancia de la

¹⁸² “Me parece claro que las administraciones nacidas de la oposición pueden ser tan diferentes entre sí como lo eran sus predecesoras priistas. La secuencia Medina-Fox demuestra que los estilos administrativos y las orientaciones programáticas pueden ser tan diferentes como las existentes entre los gobiernos de diferentes partidos. En mucho se debe a las diferencias de personalidades y experiencias personales, que determinan estilos contrastados” (Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Una década de alternancia política en México” en Víctor Alejandro Espinoza Valle, (coord.), Alternancia y Transición Política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?, México, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, 2000, p. 20).

¹⁸³ Entrevista con el Centro de Información y Difusión de la Unión Europea, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004.

¹⁸⁴ Entrevista con la Corporación Internacional Hidalgo, Pachuca, Hidalgo, 23 de abril de 2004.

voluntad del gobernador también es evidente cuando se observa que los gobiernos estatales han abierto más de 30 oficinas de representación en todo el mundo, a pesar de que todos son gobiernos con amplia dependencia financiera de los recursos federales, y con una capacidad institucional más baja en términos comparativos con los gobiernos subnacionales de otras federaciones.

Si el estilo personal de gobernar de un ejecutivo federal es difícil de caracterizar, es aún más complicado hacerlo con el de 32 gobernadores. Sin embargo, el concepto engloba los antecedentes, incentivos y el contexto prevaleciente a nivel regional y nacional, en términos de su incidencia en el comportamiento e intereses del gobernador. Por ejemplo, si el gobernador tiene aspiraciones presidenciales puede tender a expandir sus contactos internacionales de cierto tipo y con algunos actores. Si el gobernador pretende posicionarse dentro su partido o legitimarse ante la élite regional, se comportará en términos internacionales de una manera distinta, o incluso podría eliminar la mayor parte de sus contactos internacionales. En suma, depende del estilo personal de cada mandatario estatal el atender los estímulos de los cambios sistémicos e internos, relativos a las relaciones internacionales de los estados. La diferencia con años anteriores es que, aunque el gobernador hubiera tenido la voluntad no hubiera podido ampliar sus relaciones internacionales por las restricciones y costos que implicaban los sistemas internacional y político interno, además de que hubiera sido menos probable que se eligiera una estrategia de tipo transnacional, ante la ausencia de estímulos internacionales y de una política de liberalización comercial.

RETOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR

Hasta el momento, ni siquiera por el tema de migración se han presentado enfrentamientos o conflictos con ecos fuera de nuestras fronteras entre los gobiernos estatales y el federal por asuntos de relaciones internacionales. El activismo internacional de los gobiernos estatales se constituye en una especie de complemento regional de la política exterior nacional, en el sentido de que comparten

con el gobierno federal la necesidad de maximizar la posición de México en el exterior, y reducir su vulnerabilidad frente al sistema internacional. Difícilmente podría decirse que la protección de los migrantes en el extranjero, la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera o el impulso de los programas de cooperación, constituyen desafíos para la política exterior nacional.¹⁸⁵

Lo que sí puede ocurrir, es que el activismo internacional estatal se convierta en un entramado de relaciones inmanejable, mientras el gobierno federal no genere una estrategia coherente de consulta, coordinación y participación de los gobiernos subnacionales en asuntos de relaciones internacionales, en los que de hecho, pese a las intenciones de los funcionarios de la SRE, están participando. La carencia de una estrategia de este tipo puede complicar la coherencia de la presencia de México en el exterior y mandar señales encontradas a algunos actores internacionales. Sin embargo, el efecto más usual del activismo internacional de los gobernadores ha sido interno, es decir, el seguimiento de los medios a sus giras y sus declaraciones tienen más intenciones de consumo interno, que de incidir en el entorno internacional.

Las relaciones internacionales no son prioritarias para la mayoría de los estados. El electorado regional ve los asuntos de política exterior un tanto lejanos a su realidad y sin mucha vinculación directa con sus problemas cotidianos. Por tanto, es poco probable que un mandatario estatal se enfrente con el ejecutivo federal por un tema de política exterior, que quizá no contribuiría a posicionar al gobernador frente a su electorado. Los gobernadores estarían más dispuestos a asumir los costos de una disputa con el gobierno federal por asuntos como los recursos fiscales y los programas sociales, los cuales sí tienen efectos claros en las comunidades regionales.¹⁸⁶

¹⁸⁵ “Los entes locales raramente se posicionan sobre temas de política exterior, y los funcionarios municipales son objeto de escasa presión por parte de sus representados para que lo hagan...raramente traducen sus intereses económicos en posturas políticas formales que sean comunicadas a los funcionarios federales...” (Brian Hocking, art. cit., pp. 49-50).

¹⁸⁶ Por ejemplo, en el análisis de la alternancia en el ámbito regional se ha visto que el electorado ha optado por opciones distintas al partido en el poder, a pesar de tener una buena opinión sobre la gestión gubernamental debido a que el candidato del gobernador en turno no se vinculó al tema prioritario o más preocupante para la ciudadanía. Tal fue el caso

CONSIDERACIONES FINALES DEL CAPÍTULO

El nivel de desarrollo de las relaciones internacionales de los gobiernos de los estados mexicanos se encuentra aún en un perfil muy bajo comparado con las regiones de otros países. Sólo algunos estados han desarrollado estrategias institucionalizadas, permanentes y de alcance global que vayan más allá de capturar a ciertos inversionistas o de abrir un mercado para un producto determinado. El marco jurídico imperante y la configuración para las relaciones intergubernamentales en México determinan este bajo perfil. Por tanto, las demandas de los gobiernos de las entidades federativas por participar en el diseño y la formulación de la política exterior nacional aún no se han manifestado con una fuerza comparada con la que ha ocurrido en otras federaciones.

La migración y los asuntos económicos constituyen los principales temas en las agendas internacionales de los estados mexicanos, e implementan estrategias para cumplir dichos objetivos de formas relativamente autónomas del gobierno federal. Las oficinas de representación en el extranjero, las giras de los mandatarios y la participación en eventos internacionales por parte de funcionarios estatales, son muestra de ello. Los resultados de sus acciones en el exterior son variables; en términos generales no son determinantes de los flujos de inversión y montos de exportación de cada una de las entidades, aunque la presencia internacional de algunos estados mexicanos y el grado de especialización de algunas de sus burocracias ha sido notorio.

En conclusión, los estados no han respondido de la misma manera a los estímulos y posibilidades generadas por la globalización y por los cambios políticos, económicos y sociales internos. Este hecho responde a las características económicas de cada región, así como al estilo personal de los gobernadores en turno. Puede decirse que las relaciones internacionales de los gobiernos estatales mexicanos constituyen un complemento de la política exterior nacional; además

del regreso del PRI en Chihuahua, donde el candidato del PAN no se vinculó al tema prioritario de los chihuahuenses que era la seguridad pública (Yemile Mizrahi, "La alternancia política en Chihuahua: el regreso del PRI", en Víctor Alejandro Espinoza Valle, *op. cit.*, pp. 185-206).

de que es poco probable que busquen el enfrentamiento por temas de política exterior, así como desafiar la preeminencia federal en la materia.

CONCLUSIONES

Este trabajo constituye un primer acercamiento al estudio de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales de México. Por tanto, su objetivo fundamental ha sido el de explicar sus motivaciones, características principales, así como las causas de sus variaciones, es decir, responder las preguntas básicas sobre un fenómeno poco estudiado. Para ello, se intentó ubicar en pocos conceptos una multiplicidad de elementos de los entornos internacional y nacional que estimulan y posibilitan las relaciones internacionales de los estados mexicanos, así como los que determinan sus especificidades y su interacción con el orden federal de gobierno.

En lo que toca a las causas del activismo en el exterior de los estados, las respuestas encontradas tienen que ver con los cambios en el sistema internacional y con las transformaciones políticas y económicas de México. Sin analizar las mutaciones internacionales enmarcadas en el concepto denominado “globalización”, las relaciones internacionales de los estados hubieran parecido como un hecho particular y peculiar de las regiones del país; esto no es así. En la mayoría de las naciones los gobiernos subnacionales han encontrado espacios de participación en el ámbito internacional y, en muchos casos, han logrado que en los ordenamientos jurídicos fundamentales se integren disposiciones que clarifican y regulan el ámbito de competencia subnacional en la arena internacional, incluso su participación en la política exterior nacional.

Para el caso de los estados mexicanos, la globalización ha generado estímulos y ampliado las posibilidades de interacción con instancias extranjeras dado que grandes áreas de las políticas nacionales, sobre todo en materia económica y comercial, se han visto internacionalizadas. La posición de México en el sistema internacional y su grado de inserción en la economía global ha permitido que los gobiernos subnacionales expandan sus contactos en el exterior, y han acrecentado

el interés de empresarios, organizaciones y gobiernos de otros países por estrechar sus vínculos con los estados mexicanos. Así también, los cambios en el sistema político y la rápida liberalización económica han sido fundamentales para incentivar las relaciones internacionales de los gobiernos estatales, sobre todo de las entidades que han experimentado la alternancia y una mayor pluralidad, así como de las que poseen un grado importante de internacionalización de sus economías.

La revisión de los cambios recientes en el sistema político mexicano y en la economía nos permitió identificar las razones por las cuales el desarrollo de las relaciones internacionales de los estados ha ocurrido en tiempos y formas distintas a las de otros países. Gradualmente, los gobernadores se han convertido en un contrapeso real del gobierno federal y, para algunos casos, en un grupo de presión muy poderoso. La creación, expansión y multiplicación de los vínculos internacionales de los estados constituyen una manifestación externa de su nuevo poder.

Esta investigación no pregona que el Estado-nación está desapareciendo; desde nuestro punto de vista ni siquiera hay evidencia de que se debilite, pero tampoco se fundamenta en el extremo de afirmar que nada ha cambiado en él. El Estado se está transformando y adaptando a un nuevo sistema internacional, y ese proceso ha afectado la distribución del poder y los arreglos institucionales internos. Para el caso de México, dichas transformaciones han implicado una descentralización del poder hacia muchos actores, entre ellos los gobiernos estatales.

Por otra parte, el margen de maniobra de los gobiernos nacionales se ha estrechado. Su acción hacia fuera está limitada por la creciente institucionalización del sistema internacional, por los regímenes internacionales, por las fuerzas económicas que han impulsado la globalización y en cierta medida por un flujo de información muy intenso que es incapaz de verificar o controlar. Hacia adentro los gobiernos subnacionales con mayores demandas de autonomía y descentralización, están acotando el poder omnímodo que se vivió antaño.

En México, después de varias décadas de presidencialismo, centralismo y de un sistema de partido hegemónico, el sistema político se transformó para convertirse en un régimen presidencial con auténticos contrapesos, más descentralizado y con un sistema de partidos de pluralismo limitado. Los cambios internos ocurrieron de forma más o menos paralela con el desarrollo y avance de la globalización, por lo que es probable que se trate de procesos con alguna interrelación.¹⁸⁷ La aparición de los gobiernos estatales mexicanos como actores políticos autónomos se dio en un contexto de reestructuración y adaptación del Estado que, en términos generales, ha hecho más vulnerables a las regiones a las presiones y a los sucesos internacionales, al tiempo que les ha abierto nuevas oportunidades.

Por varios sexenios los gobiernos de las entidades federativas cumplieron con bastante eficacia una función de reproducción y estabilización del sistema político en sus regiones, por lo que no era necesario el diseño de políticas públicas ni la implementación de estrategias de desarrollo propias, sobre todo en un entorno de proteccionismo económico y alta centralización política. Con la velocidad y características de las transformaciones económicas y políticas, los gobiernos subnacionales se ubicaron rápidamente en un contexto donde no sólo tenían que formular y llevar a cabo políticas, programas y acciones autónomas para legitimar el ejercicio de su poder ante un electorado que sí decidía sobre el futuro de los gobiernos; también las entidades federativas tenían que lidiar con regulaciones, instituciones y actores que desde el ámbito internacional incidían en la política regional de manera directa.

El reto para los gobiernos estatales es evidente. Las burocracias, las instituciones, e incluso el empresariado de los estados mexicanos no estaban preparados para competir con las otras entidades federativas, ni mucho menos con los estados de los Estados Unidos, las provincias canadienses o las

¹⁸⁷ Para ver un análisis de la relación entre la apertura económica y el sistema político, así como sus efectos recíprocos, ver Carlos Alba Vega, art. cit. en Foro Internacional, pp. 183-188.

regiones de la Unión Europea. La apertura comercial y la liberalización económica colocaron a algunos estados del país en una situación hasta cierto punto ventajosa por su cercanía con el mercado norteamericano, aunque dicho incentivo para la reubicación de los factores económicos ha tenido efectos en el desarrollo social y urbano de las comunidades fronterizas. Otros más, han pospuesto las transformaciones y la puesta en marcha de sus propias políticas públicas ante la desvinculación de sus economías de los mercados internacionales y ante las prerrogativas que de alguna manera les ofrece su alta dependencia financiera y la centralización de las competencias establecida todavía en nuestros ordenamientos jurídicos.

Por un lado, algunos estados del centro del país, como Jalisco, Guanajuato, Hidalgo y el Estado de México, han desarrollado burocracias especializadas de relaciones internacionales, sobre todo en el terreno económico. Los gobiernos de los estados del norte, si bien cuentan con múltiples vínculos y contactos con sus contrapartes de los Estados Unidos, han tenido un papel menos importante en la promoción de las exportaciones y atracción de inversiones a sus territorios por la existencia de lazos previos en el sector privado local, por las características de las empresas de la región y por los atractivos que su posición geográfica revisten por sí solos. Por otro lado, algunas entidades federativas del centro y sur del país se encuentran al margen de los procesos de internacionalización, lo que ha ampliado la brecha entre los estados de mayor y menor desarrollo relativo.

En este trabajo se ha argumentado que existen estímulos internacionales y nacionales, además de que se han abierto posibilidades a los gobiernos subnacionales mexicanos, para una participación, diferenciada, en el ámbito internacional. Los estímulos y la ampliación de las posibilidades para el activismo internacional subnacional de ninguna manera constituyen imperativos u obligaciones, ni tampoco implican respuestas mecánicas a los dictados de las fuerzas internacionales. Más bien, las singularidades históricas, geográficas y políticas regionales, así como

la voluntad y los intereses del mandatario estatal juegan un papel muy importante. Los flujos de información transnacionales, el interés de los inversionistas extranjeros, los tratados de libre comercio, el activismo de las ONG's internacionales, las migraciones de mexicanos al extranjero, no son elementos que un gobernador pueda controlar. Lo que sí puede regular en mayor medida son el tipo de acciones con las que enfrenta esas cuestiones, ya sea a través de giras internacionales, oficinas dentro de la administración estatal o en el extranjero, participación en eventos internacionales o por medio de acuerdos con gobiernos subnacionales de otros países.

A partir de la aparición de mayores márgenes de autonomía para los gobiernos estatales, las estructuras institucionales y prácticas políticas de dichos órdenes de gobierno se han multiplicado y diversificado. Por tanto, las relaciones internacionales de cada entidad federativa presentan peculiaridades y con el paso del tiempo se parecen menos, lo que complica el estudio integral del activismo internacional subnacional. Las motivaciones y características de las relaciones internacionales de los estados son distintas y cada caso podría ser sujeto de una investigación aparte. Otra limitación de este trabajo la constituye la ausencia del punto de vista del empresariado. Todos los gobiernos estatales colocaron a la promoción de exportaciones y la atracción de inversión como sus prioridades; sin embargo, las entrevistas se limitaron a funcionarios públicos y no hubo contacto con los principales beneficiarios de la vinculación internacional subnacional, lo que hubiera sido útil para evaluar la efectividad de las acciones estatales de contacto con el exterior, así como identificar con mayor claridad las motivaciones de las burocracias estatales para ampliar sus lazos internacionales.

Como se hizo evidente en las entrevistas y en el análisis realizado en el Capítulo IV, el activismo de las regiones en el exterior no constituye una amenaza para la integridad del Estado, ni un desafío para la supremacía federal en materia de política exterior; asimismo, es poco probable que en un futuro lo constituya, ya que los costos de asumir una política de enfrentamiento con el

gobierno federal por parte de las entidades federativas en el tema de relaciones internacionales son muy altos, mientras que los beneficios son poco claros. Por el contrario, el activismo internacional de los gobiernos subnacionales es un complemento regional de la política exterior, ya que atiende las demandas locales de vinculación internacional y cubre relaciones con instancias extranjeras que el gobierno federal no puede o no tiene interés de procurar.

Dicha complementariedad no se refiere a una estrategia deliberada por parte de las entidades, sino al hecho de que los temas que manejan en la arena internacional son congruentes con los que busca el gobierno federal. En un país con unidades subnacionales sin ánimos secesionistas relevantes, y con una centralización extrema de competencias, las actividades internacionales de los estados se limitan a asuntos de desarrollo económico, cultura, turismo, urbanización, medio ambiente, que poco o nada tienen que ver con los temas que requieren de una posición unificada en el exterior, y que por tanto son estrictamente federales, como la seguridad nacional o el control de las aduanas.

Además, el grado de especialización y afianzamiento de las burocracias e instituciones estatales de asuntos internacionales, no les permite desarrollar intercambios con el exterior que vayan más allá de los temas de su competencia e interés particular, como sucede en los gobiernos subnacionales de otros países, los cuales cuentan con auténticos diplomáticos y ministerios de asuntos exteriores. De ahí que la principal conclusión que se desprende del Capítulo III, donde se analizaron las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales de otros países, es que el activismo internacional de los estados es un reflejo del grado de cooperación y coordinación existente en el sistema federal. Desde esta perspectiva, la materia internacional no se distingue mucho del resto de las políticas y entra al juego de negociaciones e intereses similar al que ocurre durante las discusiones intergubernamentales sobre temas como educación, combate a la pobreza y desarrollo económico. En el caso mexicano es palpable la ausencia de canales de comunicación

intergubernamental en materia internacional, como sucede para la gran mayoría de políticas públicas y asuntos cuya atención ocurre concurrentemente entre federación y estados sin esquemas permanentes de interacción.

En este sentido, el gobierno federal enfrenta el reto de funcionar como coordinador de las actividades internacionales de los estados, de forma que el cúmulo de vínculos que los estados han creado y ampliado en el exterior se aproveche al máximo, en beneficio de los intereses nacionales y regionales. A su vez, los estados aprovecharían las relaciones y acuerdos que el gobierno federal ha alcanzado con otros países, los que en ocasiones se quedan en el nivel de las declaraciones, ya que los estados son los encargados de implementarlos o desarrollarlos.¹⁸⁸ Así también, esta coordinación permitiría garantizar la coherencia de la presencia internacional de México en el futuro y facilitaría la canalización del disenso propio de cualquier federación por cauces permanentes y sistemáticos.

Sobre las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales todavía queda mucho por estudiar, especialmente para el caso mexicano. Por ejemplo, sería interesante saber qué tanto la ubicación de México en el sistema internacional incide en las motivaciones y moldea las características de las relaciones internacionales de sus entidades federativas, o qué tanto los gobiernos subnacionales pueden incidir en la relación bilateral con los Estados Unidos en el tema de migración. Se abre también la posibilidad de los estudios de caso de algunos estados mexicanos que han impulsado relaciones regulares de alcance global. Así, el campo se abre no sólo para las relaciones internacionales, sino también para la ciencia política y la administración pública, concretamente para el estudio del federalismo, la descentralización y las relaciones

¹⁸⁸ “Incluso cuando los gobiernos nacionales deciden compartir parte de su soberanía con sus regiones, el propio alcance de su poder puede que en realidad aumente en vez de disminuir. De hecho, el aspecto más sorprendente acerca del poder de las naciones en este siglo es que han continuado creciendo a pesar de tales restituciones a las regiones” (J. La Palombara, “International Firms and National Governments: Some Dilemmas”, *The Washington Quaterly*, Vol. 17, No. 2, 1994, pp. 89-99, cit. en Brian Hocking, “Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales” en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 29-54.

intergubernamentales como fenómenos con mayor presencia en el debate sobre las relaciones internacionales y del sistema político mexicano.

En el futuro, los objetivos y grado de participación de las entidades federativas en el ámbito internacional estarán determinados en gran medida por la estructura del sistema internacional, el marco jurídico nacional, así como por el régimen político y el modelo económico imperante. No obstante, si bien es cierto que los elementos estructurales internacionales y nacionales son fundamentales para identificar los límites y posibilidades del activismo internacional subnacional, el grado de éxito de las relaciones internacionales de los estados mexicanos también dependerá de sus propias capacidades y habilidades, incluyendo la experiencia, recursos, apoyos de actores locales y contactos en otros países que logren aglutinar para el logro de sus intereses regionales en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Carlos, Ilán Bizberg y Hélène Rivière d'Arc (comp.), Las regiones ante la globalización, México, CEMCA-ORSTOM-El Colegio de México, 1998.
- Alba Vega, Carlos, "México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales", en Foro Internacional, Vol. XLIII, tomo 1, 2003, pp. 141-191.
- Alba Vega, Carlos, "Regional Policy Under NAFTA: The Case of Jalisco", en Edward J. Chambers and Peter H. Smith (eds.), NAFTA in the New Millennium, San Diego, University of California, 2002, pp. 125-146.
- Aguirre Zabala, Iñaki, "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 203-235.
- Aregional, El Comercio Exterior de México: Perspectivas sectorial y regional, Serie Desarrollo Regional, Año 3, Núm. 8, México, 2003.
- Barbé, Esther, La política europea de España, Barcelona, Ariel, 1999.
- Castañeda, Jorge, "El nuevo activismo internacional mexicano", Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 64, 2001, p. 43-53.
- Castells, Manuel, La Sociedad Red. La era de la información: economía, sociedad y cultura, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Castro Ruano, José Luis "La otra dimensión de la política del tercer nivel en Europa: el congreso de poderes locales y regionales del Consejo de Europa" en Francisco Aldecoa y Michael

Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 95-114.

Consejo Económico para América Latina, Globalización y Desarrollo, Brasilia, CEPAL, 2002.

Duchacek, Ivo D., "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.

Duchacek, Ivo D., The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among and Across Nations, Boulder y Londres, Westview Press, 1986

Ehrenzeller, Bernhard, Rudolk Hrbek, et al., "Theme I. Federalism and Foreign Relations", en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), Federalism in a Changing World – Learning from Each Other, Gallen, Sankt, Internationale Föderalismuskonferenz 2002, 2002, 47-84.

El Economista, "Llama la CONAGO a la prudencia política", 1 de marzo de 2004, p. 14.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Una década de alternancia política en México" en Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), Alternancia y Transición Política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?, México, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, 2000, pp. 9-26.

Feldman, Elliot J. y Lily Gardner Feldman, "Canada", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 176-210.

Fernández de Casadevante Romani, Carlos, "La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas: Desarrollos Recientes", en Curso de Derecho Internacional Público, Vitoria Gasteiz, Universidad del País Vasco, 1990, pp. 274-318.

- Fry, Earl H., "United States of America", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 276-298.
- González, Guadalupe "Las Estrategias de política exterior de México en la Era de la Globalización, en Foro Internacional, Vol. XLI, tomo 4, 2001, pp. 619-667.
- Held, David, Anthony McGrew, et. al., Global Transformations. Politics, Economics and Culture, Gran Bretaña, Polity Press, 1999.
- Held, David, La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita, Barcelona, Editorial Piados, 1997.
- Heredia, Blanca, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México", en Instituto Matías Romero y el Colegio de México, La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis, México, El Colegio de México, 1997, pp. 19-44.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "Cambio político y renovación institucional. Las Gubernaturas en México", en Foro Internacional, Vol. XLIII, tomo 4, pp. 789-821.
- Hocking, Brian, "Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 29-54.
- Ianni, Octavio, Teorías de la Globalización, México, Siglo XXI Editores, 1996.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, "Segundo Informe de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006", <http://www.inafed.gob.mx>, consultado el 2 de marzo de 2004.

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, “Tercer Informe de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006”, <http://www.inafed.gob.mx>, consultado el 2 de marzo de 2004.

Katz, Isaac, “El impacto regional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Un análisis de la industria manufacturera”, en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro, ¿Socios Naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, ITAM y Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 133-176.

Keating, Michael, “Paradiplomacy and Regional Networking”, en Documento de Trabajo del Taller Internacional sobre Relaciones Internacionales de las Unidades Constitutivas, Winnipeg, Canadá, Mayo de 2001.

Keating, Michael “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 11-28.

Khan, Rahmatullah, “Subtheme 1.3. Implementation of International and Supra-national Law by Sub-national Units”, Federalism in a Changing World – Learning from Each Other, Gallen, Sankt, Internationale Föderalismuskonferenz 2002, 2002, pp. 149-169.

Kincaid, John, “Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Cooperation”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 54-76.

Kincaid, John, “La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 115-142.

Krasner, Stephen D., (ed.), International Regimes, Estados Unidos, Cornell University Press, 1995.

- Lejeune, Yves, "Subtheme 1.2. Participation of Subnational Units in Foreign Policy of the Federation", en International Conference on Federalism 2002, Federalism in a Changing World. Learning from Each Other, Sankt Gallen, 2002, pp. 130-132).
- Lejeune, Yves, "Belgium", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 142-175.
- Leycegui, Beatriz, "Introducción. ¿Socios Naturales? Una visión general", en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro (coords.), ¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, ITAM, 2000, pp. 27-99.
- Lustig, Nora, México. Hacia la reconstrucción de una economía, México, FCE y El Colegio de México, 2002.
- Matthew, Evangelista, "Domestic Structure and International Change", en Michael W. Doyle y G. John Ikenberry (eds.), New Thinking in International Relations Theory, Oxford, Westview Press, 1997, pp. 202-228.
- Meekison, J. Peter, Las relaciones intergubernamentales en los países federales: Una serie de ensayos sobre la práctica de la gobernanza federal, Ottawa, Foro de Federaciones, 2001.
- Michelmann, Hans J., "The Federal Republic of Germany", en Hans J. Michelmann. y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 211-244.
- Mizrachi, Yemile, "La alternancia política en Chihuahua: el regreso del PRI", en Víctor Alejandro Espinoza Valle, (coord.), Alternancia y Transición Política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?, México, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, 2000, pp. 185-206.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México, Serie Reformas Económica, Núm. 47, CEPAL, 1999.

Pelinka, Anton, "Austria", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 124-141.

Ravenhill, John, "Australia", en Hans J. Michelmann. y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 77-123.

Rico Ferrat, Carlos, "La frontera México-Estados Unidos: sus particularidades y sus efectos en la relación bilateral", Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 467, Primavera, 1995, pp. 54.

Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis, Madrid, Alianza Editorial, 1992

Secretaría de Gobernación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de México, octubre 2001, pp. 305-317.

Sistema de Información Regional de México (SIREM), "La huella regional de los flujos migratorios", en Territorio y Economía, México, No. 5, Primavera 2004, pp. 61-66.

Soldatos, Panayotis, "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 34-53.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México: 1808-1991, México, Editorial Porrúa, 1985, pp. 461-463.

Torres, Blanca "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en Instituto Matías Romero y el Colegio de México, La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis, México, El Colegio de México, 1997, pp. 119-145.

Wallerstein, Immanuel, Geopolitics and Geoculture. Essays on the Changing World System, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of Presidencialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.

Wilhaber, Luzius, "Suiza", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 245-275.

ENTREVISTAS

Entrevista con la Dirección de Enlace Estatal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México D.F., 21 de abril de 2004.

Entrevista realizada al Director General de Corporación Internacional Hidalgo, Pachuca, Hidalgo, 23 de abril de 2004.

Entrevista con la Directora de Asuntos Internacional del Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004.

Entrevista con el Director de Comercio Exterior del Centro de Información y Difusión de la Unión Europea en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004.

Entrevista con la Directora de Cooperación y Normatividad del Centro de Información y Difusión de la Unión Europea en Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004.

Entrevista con el Director General de Promoción de Inversiones de la Secretaría de Promoción Económica del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 30 de abril de 2004.

SITIOS EN INTERNET

http://www.bajacalifornia.gob.mx	(Gobierno del Estado de Baja California)
http://www.bancomext.gob.mx	(Banco Mexicano de Comercio Exterior)
http://www.camaradediputados.gob.mx	(Leyes federales)
http://www.conago.org.mx	(Conferencia Nacional de Gobernadores)
http://www.cri.chiapas.gob.mx	(Coordinación de Relaciones Internacionales, Gobierno del Estado de Chiapas).
http://www.derechos.org	(Tratados internacionales)
http://www.edomex.gob.mx	(Gobierno del Estado de México)
http://www.inafed.gob.mx	(Reportes de Avance del Federalismo)
http://www.jalisco.gob.mx	(Gobierno del Estado de Jalisco)
http://www.sre.gob.mx	(Secretaría de Relaciones Exteriores)
http://www.tamaulipas.gob..mx	(Gobierno del Estado de Tamaulipas)

|