



Centro de Estudios Internacionales

**Las relaciones internacionales de los gobiernos  
locales.  
El caso de México**

TESIS

Que para obtener el grado de Maestra en Ciencia Política

PRESENTA

Itzel Gabriela Delgadillo Maldonado

Directora de tesis: Dra. Ana Covarrubias Velasco

México, CDMX

julio de 2019

# Índice

Introducción .....	2
Capítulo I. Las relaciones internacionales de los gobiernos locales y su vinculación con las Relaciones Internacionales y la Política Exterior. Aproximación teórica y conceptual .....	8
Relaciones Internacionales y Política Exterior .....	8
El debate sobre el concepto de actor internacional .....	11
Gobiernos locales: actores internacionales .....	15
Paradiplomacia o relaciones internacionales de los gobiernos locales .....	19
- Condicionantes internas y externas de las relaciones internacionales de los gobiernos locales .....	23
- Teorías de la paradiplomacia .....	28
Capítulo II. México: Política exterior y gobiernos locales. Condicionantes y marco jurídico .....	35
Condicionantes de la política exterior mexicana .....	35
- Condicionantes externas y asuntos multilaterales .....	36
- Condicionantes internas: circunstancias institucionales y estructurales .....	39
Cambios que llevaron al reconocimiento de nuevos actores en la política exterior mexicana ..	44
El marco jurídico de la política exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos .....	52
- La Ley sobre Celebración de Tratados.....	55
- Registro de acuerdos interinstitucionales.....	60
Capítulo III. Los acuerdos interinstitucionales en México. Descripción de las relaciones internacionales de los gobiernos locales .....	65
Panorama general de los acuerdos interinstitucionales .....	65
Distribución por tipo de contraparte .....	74
Distribución temática .....	88
Distribución temporal .....	95
Capítulo IV. Política exterior y relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos	102
2000-2006: democratización y nuevos actores .....	102
2007-2012: la recomposición de las relaciones internacionales .....	109
2013-2018: responsabilidad global y nuevas formas de acción internacional .....	115
Balance general de las relaciones internacionales de los gobiernos locales .....	122
Consideraciones finales.....	125
Fuentes de consulta .....	133

## Introducción

*“Estoy convencido de que el territorio local es un espacio de proximidad en el que el ciudadano tiene la mayor cercanía con su gobierno; por lo mismo, es desde ahí donde debe partir también la articulación de actores y políticas públicas para atender problemas nacionales y globales desde una perspectiva local.”*

*Marcelo Ebrard*

Las Relaciones Internacionales surgieron como disciplina hace un siglo con la intención de estudiar las relaciones entre Estados. El énfasis inter-estatal de la disciplina la caracterizó por décadas, pero la existencia de otros actores, entre los que se encuentran los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las empresas transnacionales, solo por mencionar algunos que inciden en el sistema internacional abrió poco a poco el debate que llevó a su reconocimiento y estudio. A estos actores reconocidos como internacionales se sumaron, en la década de 1980, los gobiernos locales.

Dicho lo anterior, esta investigación tiene como objetivo central describir la relación, si la hay, entre la acción internacional de los gobiernos locales y la política exterior. Para ello, se ha tomado México como caso de estudio. Esta selección responde a dos razones: la primera es que se trata de un país organizado federalmente, cuya política exterior se caracteriza por su centralismo y su apego a derecho,<sup>1</sup> pero también por el reconocimiento de los gobiernos locales como actores internacionales. A pesar de este reconocimiento, la internacionalización de los

---

<sup>1</sup> Se dice que la política exterior mexicana se caracteriza por su apego a derecho porque en su historia como Estado independiente México ha mantenido un papel activo tanto en la consolidación del orden jurídico internacional actual como en la defensa de algunos principios de derecho internacional, que utiliza como referente para su acción internacional y que son parte del marco jurídico constitucional. Véase Jonathan Elías Álvarez Alzúa, *La política exterior de México y el derecho internacional. Evolución y uso en los campos de desarme y derechos humanos*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, 2011.

gobiernos locales mexicanos ha sido un proceso lento y complicado donde la sistematización de los acuerdos y la coordinación entre distintos niveles de gobierno están sujetas a diversas condiciones internas y externas entre las que se encuentran la voluntad política, los cambios de gobierno y la globalización. En segundo lugar, la revisión de literatura reveló que el tema ha sido muy poco estudiado en México, aunque destacan las investigaciones de autores como Jorge Schiavon, Rafael Velázquez y Manuel Martínez Justo, que en años recientes han estudiado la internacionalización de los estados y los municipios mexicanos desde distintos enfoques y perspectivas.

En esta tesis se estudian las condiciones que dieron lugar a la participación de los gobiernos locales mexicanos en asuntos internacionales y, sobre todo, se analiza si hay o no relación entre la acción internacional que estos llevan a cabo y la política exterior. A manera de hipótesis se plantea que los gobiernos locales son actores internacionales cuya acción está relacionada con la política exterior, así como en la ejecución de políticas internas. Se presume, por lo tanto, que, en el caso de México, las relaciones internacionales de los gobiernos locales y la política exterior son dinámicas paralelas y complementarias.

La pregunta clave entonces es: ¿cuál es la vinculación entre la acción internacional de los gobiernos locales mexicanos y la política exterior? La respuesta, anticipada en la hipótesis, parte de una serie de precisiones descritas en esta tesis en cuatro capítulos, en los que también se responde: ¿cuál es el origen, desarrollo teórico y evolución de las relaciones internacionales de los gobiernos locales?, ¿cuál es el marco legal mexicano que rige la política exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos locales?, ¿cómo son y en qué condiciones se dan estas vinculaciones desde el ámbito local?, y ¿qué importancia tiene la acción internacional local de los estados y municipios mexicanos?

En el primer capítulo se revisa el origen y evolución del desarrollo teórico y conceptual sobre la participación de los gobiernos locales en asuntos internacionales. El resultado de esta revisión es un panorama general sobre la paradiplomacia, como se denomina a las relaciones internacionales de los gobiernos locales, y otros conceptos clave como el de política exterior y el de actor internacional. Sobre este último se revisa el origen del concepto, su evolución y los debates que han tenido lugar dentro de la disciplina. Para ello se estudian algunos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales que dejan ver la transición de la visión estatocéntrica de la disciplina al reconocimiento y estudio de actores distintos al Estado. Por último, se analizan dos propuestas teóricas sobre paradiplomacia. Por un lado, la propuesta de Alexander Kuznetsov, quien organizó el estudio de la paradiplomacia en once dimensiones y cuyo enfoque se utiliza en los siguientes capítulos, especialmente la dimensión constitucionalista que describe las relaciones internacionales de los gobiernos locales a partir del marco legal. Por otro lado, se presenta, brevemente, la propuesta de Jorge Schiavon, quien da una visión general de cómo y por qué se internacionalizan los gobiernos locales.

En el segundo capítulo se exponen algunos factores internos y externos que definen la política exterior mexicana, a estos se les ha denominado condicionantes de la política exterior en el sentido de que influyen, pero no determinan las acciones de política exterior, es decir, no hay una relación de causalidad, en términos jurídicos, entre los factores descritos y la política exterior. Después se revisan algunos cambios y condiciones que permitieron la acción internacional de los gobiernos locales mexicanos. También se revisa el marco legal que rige la política exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos. Se estudian las diferencias y similitudes entre los dos tipos de convenio internacional reconocidos en México: los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales. Además, se presenta el

Registro de Acuerdos Interinstitucionales y el proceso que deben seguir los gobiernos locales para que los acuerdos firmados sean incluidos en el Registro.

El tercer capítulo expone cómo son y en qué condiciones ocurren las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos a partir de los acuerdos interinstitucionales registrados. Se presenta un panorama general de los acuerdos registrados y se detalla la distribución geográfica, temática y temporal. En el cuarto capítulo se revisan algunas líneas generales de la política exterior de los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), así como los acuerdos firmados en cada periodo. En este capítulo se espera identificar si hay o no vínculos entre la política exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos. Cabe aclarar que no es objetivo de esta investigación hacer un análisis detallado de todas y cada una de las acciones de política exterior de los gobiernos mencionados, sino más bien estudiar la relación que hubo, o no, entre las acciones internacionales realizadas por distintos niveles de gobierno en periodos específicos.

En toda la tesis se utiliza la dimensión constitucional de la paradiplomacia, desarrollada por John Trone en su libro *Federal Constitutions and International Relations*.<sup>2</sup> Esta dimensión, incluida por Alexander Kuznetsov en su teoría de las once dimensiones de paradiplomacia, parte del marco legal que rige los asuntos internacionales de los países y estudia la acción internacional de los gobiernos locales a partir de textos constitucionales, acuerdos, tratados, leyes y documentos oficiales.

En términos metodológicos esta tesis se realizó en diferentes etapas en las que se utilizaron distintas técnicas de investigación. En primer lugar, se revisó la literatura para

---

<sup>2</sup> John Trone, *Federal Constitutions and International Relations*, Brisbane, University of Queensland Press, 2001.

determinar el estado del arte del tema. Después, en colaboración con la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se revisó el archivo correspondiente al Registro de Acuerdos Interinstitucionales.<sup>3</sup> A partir de la información obtenida en el Registro se analizaron los vínculos de los gobiernos locales mexicanos con el exterior. En el proceso, se identificaron otras formas de vinculación internacional que son utilizadas por los gobiernos locales mexicanos como la participación en foros internacionales, el establecimiento de oficinas de representación en el exterior, viajes internacionales, entre otras. Sin embargo, se mantuvo el énfasis en los acuerdos interinstitucionales como fuente de información porque son la fuente más avanzada de información disponible y sistematizada disponible. Además, el estudio de la dimensión constitucionalista de la paradiplomacia mexicana permite hacer un resumen general de los temas, contrapartes y condiciones en las que se desarrolla esta vinculación.

Con esta tesis se espera contribuir al estudio de la actividad internacional de los gobiernos locales, cuyo análisis es reciente en México, así como al debate sobre los nuevos actores de las Relaciones Internacionales. Estudiar las nuevas dinámicas del sistema internacional permite tener una perspectiva diferente sobre la importancia de lo internacional en lo local. La intención de esta investigación es dar cuenta del papel que tiene la acción internacional de los estados y municipios mexicanos en el contexto de globalización y transformación del sistema internacional.

---

<sup>3</sup> El Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores puede consultarse en el sitio web <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>.

Quiero aprovechar este espacio para agradecer a todas las personas e instituciones que de una u otra manera contribuyeron a la culminación de este trabajo de investigación y a mis estudios de Maestría. En primer lugar, al Colegio de México, que fue como mi casa por un par de años, sobre todo a mi asesora, la Dra. Ana Covarrubias por su invaluable apoyo, consejos y siempre atentos comentarios, así como a las profesoras Guadalupe González, Blanca Torres y Elodie Brun, que aportaron su visión y conocimiento al mejoramiento de esta tesis. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Al personal de la Dirección General de Coordinación Política de la Cancillería por el apoyo y confianza depositados en mi al dejarme estudiar a detalle sus archivos. Finalmente, en el ámbito personal, agradezco el apoyo de mi familia, a quienes está dedicado este trabajo y sin quienes esta misión habría sido imposible. A todos, gracias infinitas.

# **Capítulo I. Las relaciones internacionales de los gobiernos locales y su vinculación con las Relaciones Internacionales y la Política Exterior. Aproximación teórica y conceptual**

En este capítulo se revisa el origen y evolución del desarrollo teórico y conceptual de las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Se trata de un panorama general sobre la paradiplomacia y otros conceptos clave como el de política exterior y el de actor internacional, con énfasis en la evolución y los debates sobre este último en las Relaciones Internacionales. Aunque no hay consenso ni teórico ni conceptual sobre los vínculos internacionales de los gobiernos locales, hay algunas propuestas teóricas que resultan útiles para casos de estudio específicos, por ello, se presentan las propuestas teóricas de Alexander Kuznetsov, que sirve de base para el resto de esta tesis y de Jorge Schiavon, que explica cómo y por qué se internacionalizan los gobiernos locales.

## **Relaciones Internacionales y Política Exterior**

En su origen como disciplina, las Relaciones Internacionales fueron concebidas como el estudio de las dinámicas entre Estados-nacionales, a los que se consideraba actores únicos del sistema internacional y que contaban con la capacidad jurídica y reconocimiento político para establecer vínculos con otros Estados. Al conjunto de estrategias y líneas de acción que los Estados siguen en su interacción con otros Estados se le conoce como política exterior, la cual tiene como objetivo principal salvaguardar la independencia, soberanía e integridad territorial de los Estados al tiempo de maximizar el interés nacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Leobardo Ruiz Alanís, “Las relaciones internacionales de los municipios”, *Convergencia*, UAEMex, núm. 49, enero/abril 2009, pp. 253-275.

La política exterior responde a factores internos y externos que son complementarios y dan lugar a la forma de actuar de los Estados en el ámbito internacional. Esta es mucho más que la respuesta estatal a estímulos internacionales porque diversas condiciones internas contribuyen a su calidad y contenido.<sup>2</sup> Además, es una política pública y por tanto está sujeta a procesos políticos en donde interactúan diversos actores e intereses y, aunque mantiene su carácter eminentemente estatal, la multiplicación de actores y el reconocimiento de su incidencia ha impactado en el proceso de toma de decisiones, formulación e implementación. Es una política que puede y debe evolucionar de acuerdo con la naturaleza cambiante del sistema internacional pero también en respuesta a las opiniones y demandas internas.

La diferencia fundamental entre las relaciones internacionales y la política exterior reside en que esta última es “la suma de relaciones oficiales con el exterior, conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en las relaciones internacionales.”<sup>3</sup> En tanto que las relaciones internacionales suelen estar condicionadas al resultado de determinados acuerdos, no tienen un carácter permanente y su práctica no es exclusiva de los Estados, sino que incluye a otros actores como los gobiernos locales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.<sup>4</sup> Además, persiguen múltiples intereses *ad hoc* de los actores que las realizan. La política exterior está integrada por relaciones internacionales, pero es dirigida por los Estados en defensa del interés nacional, entendido como un objetivo superior del Estado.

Hay distintas críticas sobre el concepto de “interés nacional” ya que la existencia misma del Estado-nación como límite territorial que engloba a diversos grupos humanos implica, en

---

<sup>2</sup> James N. Rosenau, *Domestic Sources of Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1967.

<sup>3</sup> Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003. El autor utiliza el término “actor independiente” para incluir a la Unión Europea, no a otros actores.

<sup>4</sup> Leobardo Ruiz Alanís, *Op. cit.*

principio, que el Estado incluye dentro de sí diversos intereses. Para autores como Christopher Hill<sup>5</sup> hablar de un solo interés nacional sería posible solo si este fuera resultado de la suma de todas las voces e intereses que convergen dentro del Estado. Sin embargo, la política exterior es pocas veces, sino es que nunca, puesta a discusión. Por lo tanto, el interés nacional no necesariamente es representativo de los intereses y necesidades de quienes conforman el Estado, lo que resulta en que la política exterior no siempre sea coherente con los intereses y necesidades internas del Estado que la desarrolla.

En ese sentido, distintos actores, como los gobiernos locales, buscan incidir directa o indirectamente, en la política exterior y en la determinación del interés nacional para que sus intereses y necesidades estén representados en la acción internacional estatal. Por ello, los gobiernos locales establecen agendas *ad hoc* y relaciones con contrapartes extranjeras, diversificando no solo las relaciones internacionales del Estado, sino también los campos de análisis de disciplinas como las Relaciones Internacionales y la Política Exterior, que en su origen tuvieron como actor protagónico al Estado.<sup>6</sup> Pero las transformaciones tanto en el sistema internacional como dentro de los Estados, han dado lugar al surgimiento, reconocimiento y estudio de otros actores que por sus acciones y/o capacidades son considerados actores internacionales.

---

<sup>5</sup> Christopher Hill, *The National Interest in Question: Foreign Policy in Multicultural Societies*, Nueva York, Oxford University Press, 2015.

<sup>6</sup> Desde la visión westfaliana del sistema internacional, acercamientos teóricos como el Realismo consideran al Estado como el único actor en las Relaciones Internacionales. Esta teoría ve al Estado como un actor unitario, que actúa de manera racional sin intenciones de cooperación con otros Estados y solo en defensa de su interés nacional. Véase Richard Ned Lebow, "Classical Realism", en Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith (eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Reino Unido, Oxford University Press, 2013.

## **El debate sobre el concepto de actor internacional**

Aunque el sistema internacional está en constante transformación, fue a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando procesos como el fin de la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y la construcción del nuevo orden internacional provocaron el cuestionamiento del papel del Estado como el único actor del sistema. En un primer momento se reconoció que organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como diversas organizaciones regionales, empresas transnacionales, sindicatos, la opinión pública y otros grupos de poder, estaban influyendo en la toma de decisiones dentro de los Estados y en la formulación de las políticas públicas, incluida la política exterior, lo que amplió la complejidad de la dinámica internacional y de su estudio.

Durante la Guerra Fría las Relaciones Internacionales se abocaron al estudio de la división de los polos Este-Oeste y las dinámicas de las potencias con sus países satélite. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría, el agotamiento del modelo del Estado benefactor, la efervescencia del modelo económico de libre mercado y la globalización provocaron el replanteamiento del orden internacional y, por tanto, cambiaron los enfoques dominantes en el estudio de la sociedad internacional que pasó a ser vista como un sistema de pluralidad de actores. Surgieron nuevas dinámicas en las que actores distintos a los Estados interactuaban entre sí y restaban protagonismo a la acción estatal.<sup>7</sup> Las transformaciones del sistema demostraron que los enfoques estatocéntricos eran insuficientes para explicar la realidad internacional.

---

<sup>7</sup> Richard W. Mansbach, "The web of World Politics: Non- State Actors in the Global System", *The Western Political Quarterly*, vol. 29, núm. 4, 1976, pp. 658- 659.

En ese contexto, adquirieron relevancia distintos debates dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales sobre el reconocimiento de actores distintos al Estado y sobre el impacto de estos en la política exterior. El surgimiento y multiplicación de estos actores fue tema de discusión dentro de la disciplina desde la década de 1960, cuando surgieron diversos enfoques que reconocían la acción internacional de actores distintos al Estado. Incluso desde principios del siglo XX el idealismo consideró la idea de una sociedad internacional organizada basada en la acción de organismos internacionales.<sup>8</sup> De igual manera, el pluralismo cuestionó los supuestos de la teoría realista y reconoció la existencia de numerosos y variados actores en el sistema internacional, al tiempo que rechazó la idea de un Estado integrado de manera unitaria y coherente en su actuar.<sup>9</sup>

La teoría de la interdependencia compleja, desarrollada por Robert Keohane y Joseph Nye<sup>10</sup> en la década de los setenta también estudia la realidad internacional desde el reconocimiento de múltiples nexos, formales e informales, que existen entre diversos actores, públicos y privados. En este enfoque teórico no se jerarquizan los temas ni se diferencian por su ámbito en asuntos externos o internos, por el contrario, incorpora nuevos temas como cuestiones medioambientales, culturales, demográficas y sociales en detrimento de la defensa

---

<sup>8</sup> Einer Tah, “Las Relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 233, mayo-agosto de 2018, pp. 389-404.

<sup>9</sup> Para este enfoque el Estado es la suma de individuos y burocracias que compiten entre sí para incidir en la formulación y ejecución de las políticas públicas estatales, incluida la política exterior. Véase Roberto Russell, “El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales” en Sergio Rodríguez Gelfenstein (coord.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 17-42.

<sup>10</sup> Robert Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988.

militar como explicación de la vinculación internacional de los Estados.<sup>11</sup> Además, reconoce el pluralismo de actores como característica del sistema internacional e identifica la existencia de al menos tres tipos de actores: gubernamentales, no gubernamentales y subestatales. Este enfoque teórico fue el primero que se utilizó para hablar de la presencia de actores subnacionales en las relaciones internacionales.

James Rosenau,<sup>12</sup> por su parte, planteó que los gobiernos locales estaban adquiriendo importancia en el ámbito internacional porque la frontera entre las políticas internas y externas debía borrarse. En su teoría del *linkage*, Rosenau aplicó la teoría sistémica a las Relaciones Internacionales y contribuyó a la crítica sobre el carácter estatocéntrico de la disciplina. Según esta teoría, el sistema internacional se compone de dos tipos de sistemas, los horizontales, que son las relaciones entre Estados, y los transversales donde los sistemas políticos y su entorno internacional interactúan y disuelven sus fronteras. En estos últimos se distinguen los objetivos y acciones internacionales de las estrategias y conductas del Estado.<sup>13</sup> Desde esta perspectiva, los gobiernos locales se insertan en el ámbito internacional porque no hay diferenciación entre las dimensiones interna y externa.

---

<sup>11</sup> Los temas de política suelen dividirse en alta política (*high politics*) y baja política (*low politics*). En la alta política se incluyen temas de defensa o que implican conflictos graves para el Estado, en tanto, la baja política se refiere a temas considerados de menor impacto porque no amenazan la seguridad nacional. Véase Christopher Hill, *The Changing...*, *Op. cit.*

<sup>12</sup> James Rosenau, "Toward a Study of National-International Linkages", en James Rosenau (ed.) *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*, Nueva York, The Free Press, 1969, p. 45.

<sup>13</sup> James Rosenau, "Introduction: New Directions and recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy", en Charles Hermann (ed.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen and Unwin, 1987.

La desaparición de límites entre lo local y lo internacional fue estudiada también por Kenneth Waltz en su modelo de tres niveles de análisis.<sup>14</sup> Este modelo incluye el ámbito internacional, la estructura interna del Estado y el nivel individual como aspectos a considerar en el diseño de la política exterior y en el estudio del actuar de los Estados en sus relaciones internacionales. Factores sistémicos como la globalización y la interdependencia económica son detonadores de la acción internacional de los Estados, pero también lo es la estructura interna del Estado, por lo que el sistema político y las relaciones entre niveles de gobierno influyen en el comportamiento internacional del Estado.

Finalmente, el Análisis de Política Exterior (FPA, por sus siglas en inglés) que estudia la política exterior con énfasis en el proceso de toma de decisiones, considera como explicaciones deseables aquellas que tienen una perspectiva multicausal y multidisciplinaria. En ese sentido, el FPA reconoce que la política exterior es formulada por factores internos y externos en los que participan múltiples actores.<sup>15</sup> Este enfoque se centra en cómo los Estados formulan y ejecutan sus relaciones internacionales mediante la política exterior e incluye dentro de su análisis la acción de los actores internos y su influencia en la toma de decisiones. Además, considera que la política interna y la exterior no son excluyentes entre sí, sino que ambas forman parte del Estado en igual medida.

Aunque hay otros enfoques teóricos que forman parte del debate sobre los nuevos actores de las Relaciones Internacionales aquí solo se han referenciado algunos de los primeros en

---

<sup>14</sup> Kenneth Waltz, *El hombre, el Estado y la Guerra. Un análisis teórico*, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.

<sup>15</sup> Walter Carlsnaes, “Actors, structures, and foreign policy analysis”, en Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 85-100.

reconocer y estudiar la acción internacional de actores distintos al Estado. El surgimiento y ampliación de nuevos actores en las Relaciones internacionales hizo necesaria la resignificación del concepto con la intención de que este reflejara la diversidad de estos en número y capacidad de acción.<sup>16</sup>

Los actores internacionales se pueden clasificar, por su naturaleza, en gubernamentales y no gubernamentales. A estos últimos corresponden las organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas transnacionales y la opinión pública, así como la sociedad civil. En tanto, los actores gubernamentales son los Estados, las organizaciones internacionales gubernamentales, órganos supranacionales y los gobiernos locales, también denominados unidades subnacionales o gobiernos no centrales.<sup>17</sup> Estos últimos han sido reconocidos como actores internacionales porque participan activamente en acciones exteriores y han encontrado en esta dimensión oportunidades para plantear sus intereses y necesidades.<sup>18</sup>

### **Gobiernos locales: actores internacionales**

La participación de los gobiernos locales en asuntos internacionales data de mediados del siglo XX, cuando en el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial las ciudades europeas,<sup>19</sup> principalmente las francesas, comenzaron a establecer lazos de amistad y cooperación con

---

<sup>16</sup> Sergio Rodríguez Gelfenstein, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

<sup>17</sup> Se trata de todas aquellas autoridades locales, regionales y de ciudades que se abren espacios en el ámbito exterior. Véase Sergio Rodríguez Gelfenstein, *La paradiplomacia... Op. cit.*

<sup>18</sup> Sergio Rodríguez Gelfenstein, “El estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de relaciones internacionales”, en Sergio Rodríguez Gelfenstein, *Op. cit.*

<sup>19</sup> Hay registros de acuerdos entre ciudades que datan de 1920 como el hermanamiento entre la ciudad de Keighley, West Yorkshire y Poix du Nord, Francia; pero no fue sino hasta la década de 1950 cuando los hermanamientos entre ciudades se generalizaron. Véase Susan Handley, *Take your partners. The local authority handbook on international partnership. International Report*, Local Government International Bureau, núm. 10, 2006.

contrapartes extranjeras a partir de acuerdos de hermanamiento.<sup>20</sup> Los acuerdos establecidos entre ciudades como Braunschweig, Alemania y Bagnols, Francia o el de Coventry, Reino Unido con Dresden, Alemania en 1959<sup>21</sup> dejan ver que las relaciones entre ciudades fueron utilizadas como mecanismos de acercamiento social en el proceso de reconstrucción de posguerra.

Estos primeros acuerdos sentaron las bases de procesos de vinculación internacional de los gobiernos locales y fueron reconocidos por el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ECOSOC) en 1964, como instrumentos que fomentaban la cooperación internacional descentralizada.<sup>22</sup> Después, en 1965, la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 2058<sup>23</sup> con la intención de fomentar los hermanamientos entre ciudades como una forma de cooperación internacional para el desarrollo.

En el contexto de la Guerra Fría los acuerdos de hermanamiento entre ciudades fueron utilizados en otras partes del mundo, sobre todo como actos protocolarios. Por ejemplo, Estados Unidos creó el proyecto *People to people* durante la presidencia de Dwight Eisenhower con la intención utilizar los acuerdos entre gobiernos locales para facilitar el acercamiento e intercambio con distintas áreas geográficas. Resultado de este proyecto surgió la asociación

---

<sup>20</sup> Los acuerdos de hermanamiento son “intercambios y vínculos entre ciudades para estrechar lazos amistosos y/o de cooperación.” Véase Raquel Lozano, “Los gobiernos locales mexicanos y su actividad internacional: de la centralización a la construcción de relaciones descentralizadas”, *Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, mayo-agosto, 2012, p. 3.

<sup>21</sup> Mariana Flores Mayén, “Los hermanamientos de ciudades como instrumento para la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos”, en Manuel Martínez Justo (coord.), *Estudios comparados de Diplomacia Local en las Entidades Federativas del Centro de México*, México, UNAM, 2010, pp. 205-240.

<sup>22</sup> ECOSOC, *Resolución 1028: Hermanamiento de ciudades como forma de cooperación mundial*, 13 de agosto de 1964, disponible en <https://search.archives.un.org/town-twinning-as-means-of-world-cooperation-ecosoc-res-1028-xxxvii>, consultado el 16 de julio de 2019.

<sup>23</sup> AGONU, *Resolución 2058. El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional*, 7 de diciembre de 1965, disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/2058\(XX\)](https://undocs.org/es/A/RES/2058(XX)), consultado el 16 de julio de 2019.

*Sister Cities International*, encargada de la promoción y ejecución de los acuerdos de vinculación internacional firmados por ciudades estadounidenses.<sup>24</sup>

Como se dijo antes, los acuerdos de hermanamiento en Europa fueron parte del proceso de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial, pero la acción internacional de los gobiernos locales también fue significativa en el proceso de creación de la Comunidad Europea, después Unión Europea. En 1985 se reconoció explícitamente la facultad de los gobiernos locales para establecer relaciones con contrapartes extranjeras en materias de su competencia<sup>25</sup> con la entrada en vigor de la Carta Europea de la Autonomía Local. Con esta carta se multiplicaron las acciones de los gobiernos locales en el extranjero y se sentó una de las bases de la política exterior común europea.<sup>26</sup>

Una vez mencionados algunos momentos clave para el reconocimiento de los gobiernos locales como actores internacionales cabe aclarar que los gobiernos locales se asumen como actores internacionales y ven en su vinculación con el exterior oportunidades de desarrollo local sin que necesariamente haya conflicto con el Estado. En ese sentido es necesario aclarar que han reconocidos como actores internacionales, no como sujetos de derecho internacional. Es decir, no se les reconocen derechos jurídicos y obligaciones internacionales, ni capacidad de celebrar tratados internacionales, por lo que su acción está limitada al marco jurídico del Estado al que

---

<sup>24</sup> s/a, *Sister Cities International. Connect globally, Thrive locally*, disponible en: <https://sistercities.org/>, consultado el 16 de julio de 2019.

<sup>25</sup> Edgar Alberto Zamora Avilés, “Relaciones internacionales y gobiernos locales: Discusiones desde los actores internacionales y la política exterior”, *Ciencias políticas y Relaciones Internacionales Revista de Investigación*, Ecuador, FLACSO, núm.5, 2016, pp. 95-113.

<sup>26</sup> Con el Tratado de Maastricht de 1993 se estipuló la existencia de una política exterior común europea, aunque en realidad pocos esfuerzos se han realizado para consolidarla. Los Estados miembro de la Unión Europea mantienen el control de su política exterior y la suma de esas políticas es lo que se denomina política exterior común europea. Véase Lisbeth Aggestam, “New actors, new foreign policy: EU and enlargement”, en Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.), *Foreign policy ... Op. cit.*

pertenecen. En ese sentido, aunque la mayoría de Estados mantiene el monopolio del gobierno nacional sobre la política exterior y pocos incluyen en su ámbito jurídico las condiciones para que los gobiernos locales puedan establecer relaciones internacionales, algunos han tomado medidas para dar mayor margen de acción a sus gobiernos locales en materia internacional. Por ejemplo, la constitución de Estados Unidos permite la conclusión de acuerdos ejecutivos de cooperación internacional a los gobiernos locales, quienes también tienen facultades para establecer oficinas de promoción económica y comercial de manera independiente. La actitud del gobierno estadounidense ante la internacionalización de sus gobiernos locales puede describirse como complementaria porque aún sin obligación constitucional, el gobierno central autoriza a los gobiernos locales ciertas acciones de carácter internacional.

En el caso de Canadá, las provincias pueden celebrar convenios con otros países o estados miembro de otros sistemas federales siempre y cuando no haya conflicto entre los compromisos del acuerdo y las capacidades del gobierno local que lo pacta. En el caso específico de Quebec la doctrina *Gérin Lajoie* de 1965<sup>27</sup> le da la facultad de celebrar tratados internacionales. Cuando el Estado da a los gobiernos locales la capacidad de establecer vínculos internacionales y agrega esta acción dentro de la estrategia de vinculación internacional estatal se dice que el Estado tiene actitud inclusiva ante las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Otros países con esta actitud son Bélgica, Alemania y Australia. Por el contrario, cuando el gobierno central controla todo el proceso de formulación e implementación de la política exterior y no da ningún margen de acción en materia internacional a los gobiernos locales se

---

<sup>27</sup> El viceprimer ministro de Quebec, Paul Gérin-Lajoie declaró, por primera vez en 1965, la voluntad del gobierno de Quebec de ser considerado un actor internacional. Véase, Stéphane Paquin y Annie Chaloux, “La Doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans et pas une ride !”, *Revue québécoise de droit international*, junio de 2016, pp. 5-8.

dice que hay una actitud prohibitiva. Algunos Estados que mantienen esta política son, por ejemplo, Rusia y la India.<sup>28</sup>

Independientemente de la actitud de los Estados ante la internacionalización de los gobiernos locales el Estado prevalece como la unidad política más relevante a pesar de que la acción internacional de los gobiernos locales y su reconocimiento como actores internacionales han sido considerados por algunos autores como el fin del Estado-nación. Por ejemplo, para Kenichi Ohmae y James Goldsborough<sup>29</sup> el Estado-nación no es una unidad funcional porque las estructuras subnacionales que lo conforman disuelven su poder y dan paso a organizaciones regionales a partir de intereses comunes con contrapartes que no necesariamente pertenecen al mismo Estado-nación, lo que da lugar a la creación de un Estado-región. Estudios posteriores como el de Francisco Aldecoa y Michael Keating<sup>30</sup> revisan las relaciones internacionales de las regiones como resultado de la globalización y el auge de los regímenes transnacionales, pero no ven en la existencia de estos vínculos oposición al Estado-nación.

### **Paradiplomacia o relaciones internacionales de los gobiernos locales**

El reconocimiento de los gobiernos locales como actores internacionales dio lugar al desarrollo teórico y conceptual para explicar esta dinámica, que ha sido caracterizada bajo distintos

---

<sup>28</sup> En resumen, se ha identificado que ante la internacionalización de los gobiernos locales los gobiernos centrales han tomado tres actitudes: inclusiva, complementaria y prohibitiva. Véase, Jorge Schiavon, *The International Relations of Sub-State Governments in Mexico: A Comparative Analysis with Ten Federal Systems*, California, Universidad de San Diego, 2016.

<sup>29</sup> Kenichi Ohmae, “The rise of the Region State”, *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993, pp. 78-87 y James O. Goldsborough, “California’s Foreign Policy”, *Foreign Policy*, 1993, pp. 88-96. Ambos textos son representativos del enfoque neomedievalista que se fundamenta en la crítica al Estado-nación que se debilita para dar paso al Estado-región. Este último, es considerado por los autores una mejor categoría porque representa los intereses y capacidades de quienes lo conforman.

<sup>30</sup> Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

conceptos como micro-diplomacia,<sup>31</sup> diplomacia plurinacional,<sup>32</sup> acción internacional de los gobiernos locales y diplomacia federativa, entre otros. Sin embargo, paradiplomacia y relaciones internacionales de los gobiernos locales son las acepciones más utilizadas en la literatura que estudia los vínculos internacionales de las unidades subnacionales.

Aunque la práctica y el reconocimiento de la acción internacional de los gobiernos locales data de la década de 1960, el desarrollo conceptual no tuvo lugar sino hasta los años ochenta cuando en un esfuerzo por dar nombre a la nueva forma de interacción que supera al Estado como único actor de las relaciones internacionales y la política exterior Hans Michelmann y Panayotis Soldatos en su libro *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, llamaron paradiplomacia a las acciones exteriores de los gobiernos no centrales, a las que definieron como “los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales y otros actores internacionales”.<sup>33</sup>

Entre los estudios iniciales sobre la acción internacional de los gobiernos locales destacan también las propuestas de Chadwick Alger,<sup>34</sup> Ivo Duchacek<sup>35</sup> y Panayotis Soldatos.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> En un primer momento Panayotis Soldatos denominó a esta acción micro diplomacia, concepto que luego cambió por paradiplomacia por considerar que el primero minimizaba la acción internacional local cuando lo que buscaba expresar era el paralelismo de la acción local con las acciones de política exterior de los gobiernos centrales. Véase Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, The Macmillan Press, 1993.

<sup>32</sup> Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Coss, 1999.

<sup>33</sup> Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp.1-33.

<sup>34</sup> Chadwick Alger, *Relaciones entre los procesos locales y mundiales*, San José Costa Rica, FLACSO, 1994.

<sup>35</sup> Ivo Duchacek, “Perforated sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, *Op. cit.*

<sup>36</sup> Panayotis Soldatos, “An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors”, en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, *Op. cit.*

Por un lado, Alger estudió la influencia de las ciudades en el ámbito internacional y destacó la posibilidad de estudiar las relaciones internacionales a partir de los vínculos entre lo local y lo internacional. Por otro lado, Duchacek y Soldatos reconocieron la participación de las unidades subnacionales en el ámbito internacional y concluyeron que la actividad internacional de lo local requiere la existencia de un considerable margen de autonomía jurisdiccional en los asuntos internacionales. Además, ambos autores describieron la paradiplomacia a partir de las particularidades que observaron en la acción internacional de los gobiernos locales. Por ejemplo, Duchacek dividió la paradiplomacia en cuatro rubros: 1) paradiplomacia transfronteriza, cuando las partes involucradas comparten territorios limítrofes contiguos, 2) paradiplomacia transregional, cuando las partes comparten frontera nacional pero no territorial, 3) paradiplomacia global, si no hay relación territorial alguna entre las partes de la relación internacional y 4) protodiplomacia, cuando las acciones tienen un trasfondo independentista o de oposición al Estado del que alguna de las partes forma parte. Por su parte Soldatos desarrolló un modelo para describir la paradiplomacia bastante similar al de Duchacek, pero centrado en cuestiones más bien funcionales y no tanto geográficas. Dividió la paradiplomacia en global y regional, donde la primera se refiere a temas que conciernen al sistema internacional en general y la segunda implica temas de importancia regional.

Para Alexander Kuznetsov la paradiplomacia es un proceso universal e inherente a todos los Estados, independientemente de su organización política, al que define como “una forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier tipo, cuyo núcleo consiste en acciones auto sostenidas de gobiernos regionales con actores

gubernamentales y no gubernamentales extranjeros”.<sup>37</sup> Se trata entonces de una práctica multidimensional donde no hay una agenda limitada, lo que abre espacio al establecimiento de acuerdos sobre múltiples asuntos.

La diversidad de perspectivas desde las que se ha estudiado la paradiplomacia de los gobiernos locales da cuenta de la complejidad de esta dinámica. Los gobiernos locales establecen vínculos con el exterior por motivos tan diversos como gobiernos locales existen. Estos crean agendas *ad hoc*, que responden a los intereses, capacidades y necesidades de cada unidad, lo que agrega complejidad al seguimiento y caracterización del fenómeno y dificulta el consenso conceptual y teórico. El concepto llegó a ser tan amplio que perdió valor explicativo al incluir prácticamente cualquier contacto exterior establecido por cualquier actor distinto al Estado. Además, adquirió una connotación negativa, de contraposición al Estado, similar a la idea de protodiplomacia de Duchacek. Ante esta situación se volvió común hablar de relaciones internacionales de los gobiernos locales para referir vínculos o acciones internacionales que no se contraponen con la política exterior del Estado.

Las relaciones internacionales de los gobiernos locales se caracterizan porque son más o menos continuas y responden al desarrollo de estructuras y procedimientos nacionales e internacionales con las cuales se canalizan aspiraciones regionales y locales. En la mayoría de los casos son políticas *ad hoc*, determinadas por múltiples factores, lo que da a esta acción un patrón impredecible. Respecto a los temas, estas relaciones se refieren a la denominada política baja, aunque puede haber solapamiento con las acciones del gobierno central, por lo que cabe aclarar que la internacionalización de los gobiernos locales no se limita a temas específicos, sino

---

<sup>37</sup> Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, Nueva York, Routledge, 2015, p. 30.

que se enmarca en un panorama más amplio. Además, que los gobiernos locales participen en el ámbito internacional no significa necesariamente que estos ejerzan una política exterior independiente a la del Estado del que forman parte. De hecho, la política exterior sigue siendo altamente concentrada por los gobiernos centrales. La internacionalización de lo local más bien responde a factores internos y externos según los intereses, capacidades y necesidades de cada unidad subnacional.

- **Condicionantes internas y externas de las relaciones internacionales de los gobiernos locales**

En general, un gobierno local que establece relaciones internacionales ha desarrollado las condiciones estructurales e institucionales necesarias para hacerlo porque ve en la acción internacional beneficios y soluciones a temas locales e intereses particulares, pero al estudiar casos específicos se observa que, aunque importante, la institucionalización no es requisito para que haya acción internacional local. Hay una gran variedad de factores internos y externos que determinan la participación o no de un gobierno local en el ámbito internacional. Además, hay condiciones geográficas, económicas e ideológicas que hacen más factible la acción internacional de ciertos gobiernos locales con respecto a otros.

La globalización y la creciente interdependencia económica se consideran condicionantes externas que no solo motivan la internacionalización de los gobiernos locales, sino que han generado cambios relevantes en las dinámicas internacionales al crear sistemas de producción más complejos y dar cabida a nuevas formas de participación.<sup>38</sup> Desde la perspectiva económica y comercial, los costos del aislamiento han aumentado al igual que la competencia

---

<sup>38</sup> Jean Pierre Malé, “Las relaciones internacionales de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio”, *Revista Mexicana de Política Exterior. Gobiernos locales: Actores internacionales*, México, IMR, núm. 104, mayo-agosto 2015.

por la atracción de recursos no solo entre los Estados, sino también entre las subunidades.<sup>39</sup> Por ello, los gobiernos locales han encontrado en la vinculación internacional una forma innovadora de atraer recursos, generar desarrollo y crecimiento económico local e insertarse en el mercado global. Incluso más allá del ámbito económico, la globalización implica la intensificación de las relaciones sociales en la escala mundial<sup>40</sup> y da lugar a que los Estados sean cada vez más multiculturales<sup>41</sup> y deban enfrentar nuevos retos en la construcción de sus políticas. Esto significa que los cambios en el sistema internacional han transformado la forma en que los Estados se relacionan, pero también se han traducido en el aumento de las relaciones internacionales de los gobiernos locales que ven en estas alternativas de desarrollo complementarias a las existentes dentro del Estado. Paradójicamente la globalización ha reforzado la localización. Actores no estatales se han incorporado a las relaciones internacionales en una lógica de “glocalización” y prácticamente no existe ya ningún tema local que esté aislado del ámbito internacional.<sup>42</sup>

Las condiciones internas que incentivan a los gobiernos locales a involucrarse en asuntos internacionales pueden dividirse en dos grandes rubros. Por un lado, los intereses y necesidades de los gobiernos locales y por otro las características del sistema político. En primer lugar, los intereses y necesidades que motivan la internacionalización de los gobiernos locales pueden ser económicos, políticos o culturales. En términos económicos, la competencia por recursos e inserción en el mercado global es aliciente de la internacionalización de lo local. Los gobiernos

---

<sup>39</sup> Jorge A. Schiavon, *Comparative Paradiplomacy*, Nueva York, Routledge, 2019, p.21.

<sup>40</sup> Raquel Lozano, *Op. cit.*

<sup>41</sup> Christopher Hill, *The National Interest...*, *Op. cit.*

<sup>42</sup> Roberto Miranda, “Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales”, *Anuario 2005, Instituto de Relaciones Internacionales*, Argentina, Universidad Nacional de la Plata, 2005.

locales compiten entre sí para adquirir los recursos necesarios para su desarrollo y crecimiento económico, por lo que la atracción de inversiones y la promoción económica adquieren importancia en el ámbito local, donde la creación de lazos internacionales es una opción clave para el desarrollo interno.

En términos políticos, los gobiernos locales tratan de incidir en la formulación de las políticas públicas del Estado para hacer que sus intereses y necesidades sean parte de estas. En el ámbito internacional y de política exterior puede haber dos motivaciones de origen político. La primera, más vinculada a los intereses personales de cada gobernador, es si existe o no la voluntad política para la acción internacional. Las relaciones internacionales pueden ser utilizadas con fines de promoción política relacionada con la yuxtaposición partidaria e ideológica. Por otro lado, los gobiernos locales pueden buscar su internacionalización a partir de aspiraciones nacionalistas e independentistas, aunque esto solo ha ocurrido en casos extremos como Quebec o el País Vasco, que con vinculaciones internacionales buscan su reconocimiento internacional como Estados independientes. La dimensión cultural también es factor de la internacionalización de los gobiernos cuando estos buscan la proyección de identidades históricas, idiomáticas o sociales con contrapartes extranjeras. La promoción cultural de lo local es considerada incluso una dimensión de la diplomacia pública de los Estados.<sup>43</sup>

En segundo lugar, están las características del sistema político. El federalismo definido como “la organización política en la que las actividades de los gobiernos se dividen entre los gobiernos regionales y los gobiernos centrales de tal manera que cada tipo de gobierno tiene

---

<sup>43</sup> Leonard Mark, Catherine Stead y Conrad Smewing, *Public Diplomacy*, Londres, The Foreign Policy Centre, 2002.

algunas actividades en las que toma decisiones finales”<sup>44</sup> ha pasado a ser tema de análisis de la política exterior y las relaciones internacionales porque la división de competencias entre distintos niveles de gobierno permite o no la internacionalización de los gobiernos locales.

La inclusión del análisis de los sistemas y tipos de regímenes políticos fue trascendental en el reconocimiento de los gobiernos locales como actores internacionales.<sup>45</sup> Michelmann y Soldatos, por ejemplo, incluyeron el análisis del federalismo en la política exterior al indagar la relación existente entre la distribución de competencias (descentralización) y la autonomía de los distintos niveles de gobierno en el proceso de formulación de la política exterior.

La configuración institucional del sistema, es decir, cómo se organiza el sistema político de los Estados, determina el margen de acción de cada nivel de gobierno y el tipo de división de poder existente entre lo local y lo central, que a la vez depende de dos características principales: la existencia o no de una constitución federal formal y el grado de centralización o descentralización del poder entre niveles de gobierno. En un Estado con organización federal y descentralizado los gobiernos locales están a cargo de áreas como la educación, la salud y la seguridad local que no solo son ejes del desarrollo de los países, sino que también se pueden beneficiar ampliamente de la acción internacional.

Otro aspecto fundamental dentro de las características del sistema político es el grado de democratización de los Estados. La democratización, en términos de transición y alternancia política, da a los gobiernos locales margen de acción en la toma de decisiones en sus entidades. La existencia de oposición dentro de los sistemas políticos abre espacio a mayor participación

---

<sup>44</sup> William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Company, 1964.

<sup>45</sup> Edgar Alberto Zamora Avilés, *Op. cit.*, p. 101.

e interés por incidir en la formulación de políticas públicas. Con la ampliación de responsabilidades de los gobiernos locales se han impuesto escenarios y agendas que las provincias desconocían o que eran administradas por el gobierno central. Así, los gobiernos locales han ido absorbiendo paulatinamente las cuestiones sociales, económicas, políticas y culturales que han llevado a un proceso de transformación estructural de la relación entre niveles de gobierno y que a su vez se considera causal de la internacionalización de los gobiernos locales. Una ventaja de la descentralización es el acercamiento del gobierno con los ciudadanos, así como la capacidad que adquieren los gobiernos locales para resolver conflictos internos, atender necesidades y promover el desarrollo de sus comunidades. Es decir, por efecto de los procesos de descentralización política y administrativa los gobiernos locales han tenido que asumir algunas funciones que eran de la Nación o compartidas con el gobierno central, como las relaciones internacionales,<sup>46</sup> lo que ha provocado que la toma de decisiones en la formulación de la política exterior sea mucho más compleja.

También son causales de la acción internacional de los gobiernos locales condiciones geográficas, económicas e ideológicas. Sobre la condición geográfica, diversos autores como Manuel Martínez Justo,<sup>47</sup> concluyen que las entidades fronterizas tienen un margen de participación más amplio en asuntos internacionales, pero en la práctica la condición fronteriza no necesariamente implica un alto grado de activismo internacional, toda vez que hay otros factores que detonan la internacionalización de un gobierno local.

---

<sup>46</sup> Laurence Whitehead, “Consecuencias de la democratización en la política exterior de México”, en Covarrubias Ana (Coord.), *Temas de Política Exterior*, México D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008, pp. 356-388.

<sup>47</sup> Manuel Martínez Justo (coord.), *Estudios comparados de Diplomacia Local en las Entidades Federativas del Centro de México*, México, UNAM, 2010.

La segunda condición es la económica, que está sumamente relacionada con la globalización y la interdependencia económica. La literatura ha identificado correlación de los recursos con que cuenta un gobierno local y su participación internacional. Sin embargo, mayores ingresos no necesariamente se traducen en mayor activismo internacional, además, en ocasiones la falta de recursos motiva el establecimiento de relaciones de vinculación con fines de atracción de inversiones o creación de esquemas de cooperación para el desarrollo.

La última condición para tener en cuenta es la ideología. Analizada en términos de ideologías de partido puede suponerse que la alineación o no del gobierno local con el ejecutivo federal, lo que se conoce como yuxtaposición partidaria, influye en la internacionalización de los gobiernos locales. El enfrentamiento partidario puede explicar que un gobierno se interese más por los asuntos internacionales que otro, pero más que la diferencia partidaria podría encontrarse explicación en la diferencia ideológica de los individuos y la coyuntura de su administración, de ahí que la toma de decisiones y los intereses de los individuos tengan también importancia en la explicación de la acción internacional de los gobiernos locales.

#### - **Teorías de la paradiplomacia**

Ante la diversidad de temas que forman parte de las relaciones internacionales de los gobiernos locales y en un esfuerzo por solventar la falta de una teoría explicativa de la paradiplomacia Alexander Kuznetsov desarrolló un modelo teórico en el que resume las once dimensiones de análisis que identificó en la literatura sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales.<sup>48</sup> A continuación se enlistan y describen estas dimensiones.

---

<sup>48</sup> Alexander S. Kuznetsov, *Theory ...*, *Op. cit.*

1. Dimensión constitucionalista. Esta dimensión estudia la paradiplomacia a partir del marco legal interno. Es decir, parte de la revisión de los textos constitucionales y documentos oficiales que dan o no atribuciones a los gobiernos locales para establecer relaciones internacionales. Esta dimensión es útil porque explica la relación formal que hay entre distintos niveles de gobierno dentro del Estado, así como la división de competencias y atribuciones en asuntos internacionales. Una crítica a esta dimensión es que, ante el dinamismo de las relaciones internacionales, los marcos legales suelen avanzar más lento que la práctica y podrían ser insuficientes para explicar acciones que ocurren de manera independiente de los marcos normativos pero que no por ello están al margen de la ley o la contradicen.
2. La dimensión federal. Esta dimensión estudia las relaciones internacionales de los gobiernos locales como una variable de las relaciones federales e intergubernamentales. Explica que las actividades paradiplomáticas dentro de un Estado como resultado de la organización política interna del Estado. Un estudio clásico de esta dimensión es el de Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Los estudios que se enmarcan en esta dimensión toman en cuenta cómo se implementa el principio de soberanía y cuáles son los mecanismos que regulan los límites entre la baja y la alta política.
3. La dimensión nacionalista. Esta dimensión estudia la paradiplomacia desde las aspiraciones nacionalistas que ocurren en algunas regiones de países multinacionales, por ejemplo: Quebec, Cataluña y el País Vasco. En esta dimensión pueden englobarse los estudios de lo que se ha denominado protodiplomacia. Se trata de los vínculos que gobiernos locales establecen con el exterior con la intención de diferenciarse del Estado al que pertenecen y que parten de aspiraciones separatistas. En esta dimensión, el origen

de la acción internacional de los gobiernos locales es el nacionalismo basado en la acción organizada de grupos de interés, promoción y defensa cultural y movilización territorial. Desde esta perspectiva, se explica la respuesta negativa de algunos gobiernos centrales ante la posibilidad de que sus unidades subnacionales establezcan vínculos internacionales que, consideran, ponen en riesgo al Estado.

4. Dimensión internacionalista. Esta perspectiva explica la paradiplomacia como resultado de los cambios en el sistema internacional, hace énfasis en la irrupción de los gobiernos locales como actores internacionales cuya acción cambió el paradigma tradicional de las relaciones internacionales de enfoque estatocéntrico. Uno de los primeros enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales que reconoció a los gobiernos locales como actores internacionales es la teoría de la interdependencia de Keohane y Nye, que describió las relaciones internacionales de los gobiernos locales como los contactos, coaliciones e interacciones más allá de los límites del Estado, no controlados por los órganos gubernamentales encargados de la política exterior.<sup>49</sup>
5. Dimensión fronteriza. Los estudios sobre paradiplomacia con este enfoque parten de los elementos políticos, económicos y sociales que ocurren en espacios geográficos concretos que se caracterizan por ser bordes fronterizos. Se basa en el estudio de las relaciones fronterizas tanto en términos geográficos como políticos e institucionales, en torno a las que se desarrollan vínculos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales que pueden ser benéficos para todas las partes involucradas, al tiempo de ser factores de oportunidad para que las autoridades locales conviertan la posición geográfica de su comunidad en una oportunidad de desarrollo.

---

<sup>49</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1973.

6. Dimensión globalista. Esta dimensión estudia la paradiplomacia como resultado de la globalización, entendida como "la creciente interdependencia e interconectividad entre las naciones y la gente en general"<sup>50</sup> en áreas políticas, económicas y culturales. Desde esta perspectiva, la paradiplomacia es resultado de las transformaciones tanto del sistema internacional como dentro de los Estados, en los que la distribución del poder ha abierto nuevos espacios de interacción que pueden ser ocupados por actores como los gobiernos locales.
7. Dimensión geopolítica. La atención de esta dimensión está puesta, primordialmente, en temas relacionados a la seguridad internacional. Estudia las implicaciones geopolíticas que tiene la participación de los gobiernos locales en vínculos con el extranjero. Autores como Noe Cornago<sup>51</sup> consideran que las relaciones internacionales de los gobiernos locales sirven como mecanismos auxiliares para enfrentar nuevos retos de la agenda internacional en materia de seguridad como el tema migratorio, la administración de asuntos ambientales y la disminución de conflictos étnicos, entre otros.
8. Dimensión económica. Considera que el principal motivo de que los gobiernos locales establezcan vínculos con el exterior es económico. Pone énfasis en las relaciones de comercio internacional y atribuye la interacción internacional a factores como la interdependencia económica y la búsqueda de mercados nacionales e internacionales, así como la atracción de recursos como inversión y turismo. Desde esta perspectiva la

---

<sup>50</sup> Earl Fry, "Sub-state Strategies in an Era of Globalization and the Information Technology Revolution" en Guy Lachapelle y Stéphane Paquin, (eds.), *Mastering Globalization: New Sub-States Governance and Strategies*, Nueva York, Routledge, 2005, pp. 116-123.

<sup>51</sup> Noe Cornago, "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation", *Regional and Federal Studies*, vol. 9, núm. 1, 1999, pp. 40-57.

paradiplomacia no solo es el medio por el que las regiones promueven sus intereses financieros más allá de sus fronteras, sino que también lleva al incremento de la competitividad del país, convirtiéndose en un instrumento adicional para el crecimiento económico.<sup>52</sup> En esta dimensión también se incluyen los estudios sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales con organismos internacionales como la OMC o en acuerdos económicos regionales como el TLCAN.<sup>53</sup>

9. Dimensión ambiental. Es la perspectiva ecológica de los estudios de paradiplomacia. Esta dimensión estudia el impacto ambiental de las relaciones entre gobiernos locales, así como el interés de los gobiernos locales de incidir en los regímenes internacionales de medio ambiente. La contribución más relevante de esta dimensión es la hecha por Sander Happaerts, Karoline Van de Brande y Hans Bruyninckx en su artículo "*Governance for Sustainable Development at the Inter-Subnational Development*"<sup>54</sup> en el que formulan conceptos como el de *green paradiplomacy* o paradiplomacia verde, para hablar de la importancia de la acción internacional de los gobiernos locales para la implementación de políticas internacionales y nacionales relacionadas con temas ambientales.
10. Dimensión diplomática. Estudia la relación entre la dimensión local de la diplomacia y la diplomacia tradicional, como herramientas de la política exterior de los Estados. Para esta dimensión, la diplomacia debe ser menos institucionalizada para dar paso a la

---

<sup>52</sup> Alexander Kuznetsov, *Op. cit.*

<sup>53</sup> Christopher Kukucha, *Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2008.

<sup>54</sup> Sander Happaerts, Karoline Van de Brande y Hans Bruyninckx, "Governance for Sustainable Development at the Inter-Subnational Development", *Regional and Federal Studies*, Routledge, vol. 20, núm. 1, 2010, pp. 127-149.

participación de otros actores. En tanto herramienta de política exterior, la paradiplomacia es considerada por este enfoque como un fenómeno universal, que ocurre independientemente de la organización política de los Estados.

11. Dimensión separatista. Esta dimensión estudia los vínculos internacionales de gobiernos no reconocidos o parcialmente reconocidos, es decir, de aquellos Estados que *de jure* son considerados unidades subnacionales, pero *de facto* son naciones soberanas, por ejemplo: Taiwán y Kosovo.

En general, las dimensiones identificadas por el autor demuestran el carácter multidimensional de la paradiplomacia y manifiestan la complejidad del estudio del tema. A partir de las distintas dimensiones el autor desarrolla un esquema de análisis que condensa todas las perspectivas y enfoques que se han utilizado para explicar las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Esta propuesta teórica pretende servir como guía para estudios de caso en el futuro. En ese sentido, el modelo teórico de Kuznetsov puede ser aplicado en su totalidad o tomando cada dimensión por separado. Por ejemplo, en su libro *Comparative Paradiplomacy*,<sup>55</sup> Jorge Schiavon estudia las relaciones internacionales de los gobiernos locales con la metodología de la política comparada y retoma la propuesta teórica de Kuznetsov para explicar los vínculos que hay entre variables sistémicas, internas e individuales y la manera en que estas confluyen en la internacionalización de los gobiernos locales. En los siguientes capítulos se utiliza la dimensión constitucional de la teoría de Kuznetsov para estudiar el caso mexicano, pero antes se presentan algunos detalles de la propuesta teórica de Jorge Schiavon, para quien la paradiplomacia se caracteriza por ser un fenómeno reciente, en el que se usan muchos

---

<sup>55</sup> Jorge Schiavon, *Comparative Paradiplomacy*, Nueva York, Routledge, 2019.

conceptos, teorías y definiciones para su análisis.<sup>56</sup> El autor además identifica que hay una gran variación en los objetivos y metas de los gobiernos locales en sus vínculos internacionales, pero los principales son: promoción del desarrollo local, intercambios socioculturales y políticos, así como incidir en políticas nacionales, regionales y globales.

La propuesta teórica de Schiavon parte del análisis de los factores que incentivan la internacionalización de los gobiernos locales, sobre los que identificó la interacción de variables internacionales como la globalización y la interdependencia, y variables internas entre las que destaca la democratización, la descentralización y la reforma estructural, como detonantes de esta acción. Después, el autor mide y clasifica la paradiplomacia en México a través de un índice en el que incluye la estructura institucional, la actividad económica y la actividad política como variables explicativas. Entre los hallazgos principales de su investigación destaca que “los gobiernos locales están crecientemente participando en las relaciones internacionales y esta actividad puede impactar en la toma de decisiones y formulación de la política exterior, así como en las interacciones entre Estados”.<sup>57</sup> Concluye, además, que esta actividad puede ser complementaria o conflictiva respecto a la política exterior según los marcos institucionales y las características legales de los sistemas nacionales.

---

<sup>56</sup> *Ídem*

<sup>57</sup> *Ídem*

## **Capítulo II. México: Política exterior y gobiernos locales. Condicionantes y marco jurídico**

En este capítulo se revisan las condicionantes internas y externas que definen la política exterior mexicana, así como algunos cambios que transformaron esta política hacia el final del siglo XX, con énfasis en los cambios que permitieron la acción internacional de los gobiernos locales mexicanos y su reconocimiento como actores internacionales. También se presenta el marco legal que rige a la política exterior mexicana y a las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Se estudian las diferencias y similitudes entre los dos tipos de convenio internacional reconocidos en México: los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales. Además, se presenta el Registro de Acuerdos Interinstitucionales y el proceso que deben seguir los gobiernos locales para que los acuerdos que firmen sean incluidos en este.

### **Condicionantes de la política exterior mexicana**

La política exterior, en tanto política pública presenta cambios y continuidades. Las características que persisten a través del tiempo, y las que no, son determinadas por factores internos y externos, que además pueden ser estructurales o coyunturales. Según Christopher Hill, las condicionantes internas de la política exterior son: el tipo de régimen, la estructura constitucional, el modelo económico, la opinión pública y los grupos de interés.<sup>1</sup> En tanto, las condicionantes externas son el contexto para la actividad desarrollada por los Estados<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003.

<sup>2</sup> Hugo Fazio Vengoa, "Los factores externos en la política exterior contemporánea: material para discusión", *Colombia Internacional*, Colombia, Universidad de los Andes, núm.25, enero-marzo, 1994.

y están determinadas por condiciones geográficas y económicas que establecen la posición de un Estado en el sistema internacional.

En esta investigación, más que revisar a detalle las condiciones que configuran a la política exterior mexicana en general, es de interés conocer las que permitieron la participación internacional de los gobiernos locales mexicanos en asuntos internacionales, así como aquellas que llevaron al reconocimiento de esta actividad en 1992, y el desarrollo y evolución de esta a través del tiempo. Por ello también se presentan algunos cambios relevantes por los que los gobiernos locales fueron reconocidos como actores internacionales. En todo caso, los factores y cambios que se describen a continuación son tomados como elementos explicativos y referencias contextuales de los cambios en las relaciones internacionales de México y su política exterior, es decir, son tomadas como condicionantes, no como relaciones causales.

- **Condicionantes externas y asuntos multilaterales**

En el caso de México las principales causales externas de la política exterior son: la vinculación con Estados Unidos, la relación con América Latina y la posición como país de desarrollo intermedio en el sistema internacional. Primero, la relación con Estados Unidos siempre ha sido un factor clave a considerar en la toma de decisiones de política exterior. La relación con el país norteamericano ha pasado por distintos momentos que van de la cooperación a la tensión, pero siempre se ha caracterizado por una fuerte dependencia, sobre todo económica, que se profundizó con la firma del TLCAN. En el ámbito local, la relación con Estados Unidos también es fundamental. Los primeros acuerdos de hermanamiento de ciudades mexicanas fueron establecidos con ciudades estadounidenses durante la Guerra Fría. Incluso en la actualidad hay una fuerte concentración de

vinculaciones internacionales de los gobiernos locales con ciudades de este país, lo que evidencia que la concentración en la relación con Estados Unidos no solo es a nivel país, sino también local.

Otra cuestión relevante es la relación de México con América Latina. El activismo en la región data de la década de los ochenta y comenzó con el fortalecimiento de relaciones con Centroamérica y el Caribe, que adquirieron relevancia político-estratégica para México como respuesta a la búsqueda de diversificación de las relaciones internacionales, que ha sido parte de las líneas de acción de la política exterior mexicana desde hace décadas. La cercanía geográfica y los vínculos históricos y culturales con la región influyen en la importancia que esta tiene para las relaciones internacionales de México tanto a nivel país como local.

En ese sentido, México ha sido llamado país bisagra<sup>3</sup> en parte por la posición geográfica privilegiada que le permite mantener relaciones estratégicas con Estados Unidos y con América Latina por igual, pero también por su nivel de desarrollo económico, otra condicionante de la política exterior. Durante la Guerra Fría, México lideró iniciativas a favor de los denominados países en vías de desarrollo y se consolidó como país receptor de la entonces llamada Ayuda Oficial para el Desarrollo. Pero el proceso de apertura económica y la participación en distintos foros económicos internacionales de alto nivel cambiaron su condición, al menos en el discurso. México pasó a ser miembro de la OMC, la OCDE y de grupos regionales como el G20 en pocos años, lo que hizo cuestionable su estatus de país en vías de desarrollo. Los gobiernos locales han aprovechado las

---

<sup>3</sup> Rosario Green, “México en las Américas: entre un Norte económico y un Sur político”, *Foreign Affairs en español*, vol. 4, núm. 3, julio- septiembre de 2004, pp. 28-41.

oportunidades que el desarrollo intermedio de México ha abierto. Reciben, pero también ofrecen cooperación internacional en esquemas de cooperación descentralizada para el desarrollo, lo que se ha convertido en una forma de acción internacional que ha sido apoyada por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) desde su creación.<sup>4</sup>

Una consecuencia de las condicionantes descritas que debe tenerse en cuenta es la participación de México en asuntos multilaterales. La diplomacia mexicana se caracteriza por su activismo en foros internacionales de alto nivel y en el compromiso con la codificación del derecho internacional. Ante los riesgos del sistema internacional, México apostó a que la codificación de los asuntos internacionales mediante normas de derecho internacional era la clave. Así, la armonización también se hizo presente en el ámbito interno, por ejemplo, con la inclusión de los principios rectores del derecho internacional en la Constitución política mexicana.<sup>5</sup>

La participación de México en asuntos multilaterales es significativa para los gobiernos locales porque distintos foros y organismos internacionales están reconociendo cada vez más la necesidad de tomar en cuenta a los gobiernos locales en la toma de decisiones de asuntos antes restringidos a los gobiernos centrales. Además, los gobiernos

---

<sup>4</sup> AMEXCID, *Mapeo de proyectos y acciones de Cooperación Internacional de Gobiernos Subnacionales en México*, México, SRE, 2017.

<sup>5</sup> Los principios de política exterior son base, origen y razón de la política exterior mexicana y son resultado del proceso de formación y consolidación nacional, así como reflejo de la situación geopolítica. Son una guía para la acción internacional, aunque prevalece la capacidad de respuesta y la consecuente adaptación de estos a las circunstancias, es decir, se toman en cuenta los principios sin dejar de lado los intereses. Véase Javier Treviño Cantú, “Principios e intereses de la política exterior de México”, en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 39-48.

locales mexicanos están firmando acuerdos interinstitucionales con distintos organismos internacionales sobre materias de colaboración específicas que incluyen proyectos de cooperación o intercambios de buenas prácticas.

- **Condicionantes internas: circunstancias institucionales y estructurales**

Las condicionantes internas de la política exterior son aquellas inherentes a la organización del Estado, son resultado del tipo de régimen político y se refieren en general a las circunstancias institucionales y estructurales que determinan el tipo de acción internacional estatal. En esta sección se espera responder en qué medida los factores internos influyen la política exterior mexicana. Se presentan, por orden de importancia, el marco legal, el modelo político, el modelo económico y la opinión pública.

• **Marco legal**

El marco legal es una condicionante de la política exterior, fundamental sobre todo en países como México cuya organización federal y distribución de poderes están establecidas constitucionalmente, al igual que los principios de política exterior a los que debe apegarse la acción internacional mexicana. Este marco incluye las normas constitucionales, convenciones, tratados e incluso las resoluciones judiciales que directa o indirectamente guían las acciones internacionales.<sup>6</sup>

En México la política exterior está regida por la Constitución Política y por otros ordenamientos secundarios como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley sobre Celebración de Tratados. En la Constitución se establece el carácter federal de

---

<sup>6</sup> Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, Nueva York, Routledge, 2015.

la política exterior y se atribuye su dirección al Poder Ejecutivo Federal, al tiempo que se consagran los principios de política exterior. También se establece que el Senado de la República tiene la función de revisar las decisiones del Ejecutivo en la materia. Además, limita la acción internacional de los gobiernos locales a quienes prohíbe explícitamente la firma de tratados internacionales con potencias extranjeras.<sup>7</sup> Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la Administración Pública de la que forman parte la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. En materia de política exterior atribuye la labor de su ejecución a la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>8</sup> Esta, además, tiene la función de coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además de estos ordenamientos, las líneas generales de la política exterior también se construyen a partir de documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno, el Plan sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y los Informes Anuales de trabajo de esta.

Respecto a las relaciones internacionales de los gobiernos locales el marco legal es menos amplio. Como ya se dijo, la Constitución, en el artículo 117, prohíbe la suscripción de tratados internacionales con potencias extranjeras a los estados y municipios mexicanos; sin embargo, ordenamientos jurídicos secundarios como la Ley sobre Celebración de Tratados admiten la posibilidad de que los gobiernos locales firmen convenios internacionales denominados acuerdos interinstitucionales, que son distintos a los tratados

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 89 fracción X, 76, y 117.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 28.

internacionales, pero que establecen vínculos entre los gobiernos locales mexicanos y el exterior. Además, en años recientes los gobiernos locales han comenzado a incluir asuntos internacionales en documentos como los planes estatales de desarrollo y a través de la creación de oficinas de asuntos internacionales, muchas veces dependientes de la propia oficina del gobernador, alcalde o presidente municipal. Como se verá más adelante, el marco jurídico es fundamental porque delimita la distribución de competencias entre niveles y órdenes de gobierno, de ahí que se utilice como punto de partida para el análisis realizado en esta tesis.

- **Modelo político**

México es un país federal,<sup>9</sup> con tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal. También hay tres poderes de gobierno: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Esta distinción es necesaria porque caracteriza al sistema político mexicano. Las relaciones entre estos niveles y poderes de gobierno y la distribución de competencias sobre asuntos específicos como la política exterior explican, en parte, las acciones ejecutadas.

A pesar de la distribución de poder antes descrita, el sistema político mexicano fue, durante décadas, considerado uno de los sistemas más centralizados. La concentración del poder en la figura del presidente fue resultado de condiciones políticas en las que el presidente y el partido hegemónico controlaban prácticamente la totalidad de gubernaturas,

---

<sup>9</sup> Fue a través del estudio del federalismo como tema de análisis de la política exterior que se visibilizó a los gobiernos locales en las Relaciones Internacionales mediante la indagación por la distribución de competencias y la autonomía funcional de los niveles de gobierno en la formulación de la política exterior. Véase Edgar Alberto Zamora Avilés, “Relaciones internacionales y gobiernos locales: Discusiones desde los actores internacionales y la política exterior”, *Ciencias políticas y Relaciones Internacionales Revista de Investigación*, Ecuador, FLACSO, núm.5, 2016, pp. 95-113.

presidencias municipales y espacios en el Congreso. Los poderes metaconstitucionales del presidente de la República permitieron que la toma de decisiones en la mayoría de los asuntos internos y externos estuviera altamente centralizada.<sup>10</sup> Sin embargo, cambios en el sistema político mexicano como el proceso de descentralización que comenzó en los años ochenta y la apertura política, que se consolidó en el 2000 con el cambio de partido político en el poder presidencial, abrieron espacios de participación para actores como los gobiernos locales que comenzaron a influir en dinámicas y políticas en las que antes no participaban, como los asuntos internacionales.

- **Modelo económico**

El modelo económico es otra condición interna que influye en la política exterior. Durante gran parte del siglo XX México impulsó el desarrollo por sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador. Ambos modelos económicos eran altamente proteccionistas y estaban enfocados al desarrollo interno, por lo que los asuntos económicos eran poco relevantes en la agenda internacional mexicana, que se concentró en asuntos de corte político. Pero con el agotamiento de estos modelos económicos y sucesos como la crisis de la deuda de 1982, la apertura económica se posicionó como la alternativa a seguir, sobre todo a partir de los primeros compromisos de México con el sistema económico internacional.

Así, desde los ochenta, pero sobre todo en la década de los noventa, ocurrió el cambio de modelo económico. La apertura de la economía mexicana colocó al país como uno de los más abiertos al comercio internacional. El ingreso a grandes foros económicos

---

<sup>10</sup> Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, UNAM, 2008.

como el GATT (luego OMC), y la firma de acuerdos como el TLCAN, transformaron la agenda de la política exterior. El llamado giro económico de los asuntos internacionales de México implicó la participación de nuevos actores como secretarías de Estado y gobiernos locales en la toma de decisiones e implementación de las acciones internacionales de México.

En general, la literatura identifica que una economía más abierta implica el fortalecimiento de las relaciones con el exterior y una mayor competencia por mercados nacionales e internacionales que orilla a los gobiernos locales a buscar mayor presencia internacional.<sup>11</sup> De ahí que el modelo económico sea considerado condicionante de la política exterior. Además, respecto a las relaciones internacionales de los gobiernos locales, algunos autores han identificado que el modelo económico del Estado incentiva la integración de los gobiernos locales en asuntos internacionales.<sup>12</sup>

- **Opinión pública**

La opinión pública es otra condicionante interna de la política exterior porque las posiciones que asume y el tipo de relación que existe entre la sociedad y la clase política influye en ciertas conductas de la política exterior.<sup>13</sup> Es decir, no solo su existencia, sino también su capacidad de influencia, son clave en el tipo de política exterior de un Estado. En México, la opinión pública fue casi inexistente y poco tomada en cuenta sobre todo durante las décadas del presidencialismo exacerbado, pero después se convirtió en un factor

---

<sup>11</sup> Consuelo Dávila, *Op. cit.*

<sup>12</sup> Manuel Martínez Justo (coord.), *Estudios comparados de Diplomacia Local en las Entidades Federativas del Centro de México*, México, UNAM, 2010.

<sup>13</sup> Thomas Risse-Kappen, "Public opinion, domestic structure and foreign policy in liberal democracies", *World Politics*, vol. 43, núm. 4, julio, 1991, pp. 479-511.

relevante con la participación de la sociedad civil organizada, los gobiernos locales y otros actores.

Con la apertura política, la opinión pública pasó de tener un papel marginal a ocupar un lugar fundamental en la toma de decisiones a grado tal que se le toma en cuenta al momento de definir y ejecutar la política exterior del país,<sup>14</sup> que se enriquece con las ideas y percepciones de la opinión pública, al tiempo que fortalece su legitimidad al darle credibilidad y coherencia con los intereses de la sociedad.

### **Cambios que llevaron al reconocimiento de nuevos actores en la política exterior mexicana**

Una vez revisadas las principales condicionantes que influyen la política exterior mexicana es pertinente destacar algunos acontecimientos que dieron lugar al reconocimiento de los gobiernos locales mexicanos como actores internacionales. Cabe mencionar que no solo éstos, sino otros actores como secretarías de Estado y sociedad civil comenzaron a tener poder de influencia en la toma de decisiones en asuntos internacionales.<sup>15</sup> Aunque el reconocimiento de las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos data de la década de 1990, diversas transformaciones internas y externas que tuvieron lugar incluso antes explican el surgimiento y desarrollo de esta actividad. Destacan: el fin de la Guerra Fría y el paso a la Globalización, la apertura económica y la firma del TLCAN, y

---

<sup>14</sup> Rodrigo Morales Castillo y Jorge Schiavon, “El efecto de la opinión pública en la política exterior de México: contrastando las teorías realistas y liberales”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. 55, núm. 3, julio-septiembre de 2015, pp. 669-706.

<sup>15</sup> También se ha estudiado la participación de actores como sindicatos, el sector empresarial y organizaciones no gubernamentales en la toma de decisiones de política exterior en procesos específicos como la negociación y firma del TLCAN. Véase Blanca Torres, “La participación de actores nuevos y tradicionales”, en Centro de Estudios Internacionales, *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 119-148.

la apertura política, que incluye los procesos de descentralización, democratización y alternancia política.

- **El fin de la Guerra Fría y la Globalización**

El fin de la Guerra Fría trajo consigo tres grandes cambios en el sistema internacional: 1) el aumento en el número de actores internacionales, por el que las relaciones internacionales dejaron de ser exclusivas de los Estados, 2) la ampliación de los temas propios de la agenda internacional, en el que ya no solo prevalecen los temas de alta política y 3) la revolución de la información.<sup>16</sup> A estos cambios deben añadirse la globalización y el liberalismo económico, así como la reconfiguración del orden mundial en el que perdió importancia la ubicación geográfica (Este-Oeste) y se hicieron presentes paradojas como la disminución del peso del Estado ante la multiplicación de actores internacionales.

Por su parte, la globalización trajo consigo la consolidación de las relaciones de producción transnacionales, la recomposición de los mercados financieros mundiales y la tendencia a la integración regional.<sup>17</sup> Además, potenció la intervención de actores no estatales en la esfera internacional.<sup>18</sup> La globalización también produjo transformaciones dentro de los Estados, que serían relevantes para las relaciones internacionales. El modelo y la interdependencia económicos provocaron tensiones dentro de los países, en los que los gobiernos locales comenzaron a luchar entre sí para atraer recursos e inversiones ante el

---

<sup>16</sup>Carlos De Icaza y Erika Ruiz, “México, actor con responsabilidad global: jugador en nuevos tableros”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMR, núm. 100, enero-abril de 2014, pp. 9-48.

<sup>17</sup> Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998.

<sup>18</sup> Karina Olivares Jara, “Las ciudades cosmopolitas y globales como parte del poder suave mexicano”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, *Un poder suave para México*, núm. 111, septiembre-diciembre de 2017, pp.85-103.

reordenamiento espacial de las actividades productivas. En general, la globalización provocó cambios también dentro de los Estados porque desterritorializa el capital y ejerce presión en la organización política.<sup>19</sup> Además, la globalización ha aumentado significativamente los costos de aislamiento de los estados del sistema internacional, lo que ha propiciado que la agenda de política exterior se amplíe y diversifique.

En ese contexto, el desafío para la política exterior mexicana fue encontrar respuestas para intensificar su vinculación y su influencia en el mundo, al tiempo de fortalecer su soberanía y bienestar nacionales.<sup>20</sup> Por ello, la estrategia diplomática de México cambió sustancialmente y se buscó diversificar las relaciones internacionales, capitalizar la condición de país latinoamericano, desplegar una política exterior activa y desarrollar una intensa actividad diplomática, siempre con apego a los principios de política exterior. En palabras de Mario Ojeda,<sup>21</sup> el derrumbe del antiguo orden internacional requirió ajustes rápidos y significativos de la política exterior, que resultaron en el cambio radical de dos prácticas tradicionales de la política exterior mexicana. El primero fue el paso del proteccionismo económico a la apertura económica con el que los temas económicos pasaron a ser parte de la agenda de política exterior; el segundo fue la institucionalización de la relación con Estados Unidos con la firma del TLCAN. Ambos, tuvieron la intención de buscar una mayor participación de México en la definición de la agenda global.

---

<sup>19</sup> Carlos Alba, “Controversias sobre los efectos de la globalización en México”, en Ilán Bizberg (comp.), *Op. cit.*, pp. 139-172.

<sup>20</sup> Ilán Bizberg, *Op. cit.*

<sup>21</sup> Mario Ojeda, “Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana”, en Ilán Bizberg (comp.), *Op. cit.*, pp. 29-38.

- **Apertura económica y firma del TLCAN**

México adoptó el modelo económico de sustitución de importaciones desde la década de 1940, este fue sustituido por el modelo de desarrollo estabilizador, aunque se mantuvo el carácter altamente proteccionista y se agotó hacia mediados de los años setenta, cuando se intentó establecer un plan de ajuste con apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, el cambio en la estructura y estrategia de la economía mexicana tuvo lugar, de manera más profunda, a partir de 1982 cuando la crisis de la deuda reveló la necesidad de cambios en la estrategia económica y comercial de México.<sup>22</sup> El ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 fue el primer compromiso formal de apertura económica a partir del cual comenzó el establecimiento de relaciones comerciales con otros países y regiones.

La apertura económica fue rápida y unilateral, basada en la estrategia de diversificar las relaciones económicas y políticas.<sup>23</sup> El cambio en el modelo económico implicó transformaciones en la política exterior mexicana, que debió enfrentar el giro hacia los temas económicos por encima de los políticos. La política exterior pasó a ser instrumento de la política económica y comercial. Este cambio trajo consigo la participación de secretarías de Estado distintas a la de Relaciones Exteriores, que durante la década de los noventa perdió protagonismo en los asuntos internacionales de México ante dependencias

---

<sup>22</sup> Gustavo Vega, “La nueva política de comercio exterior: el TLCAN y la OMC como estrategias complementarias de desarrollo”, en Ilán Bizberg, *Op. cit.*, pp. 173-216.

<sup>23</sup> Puede decirse que no se trató de una verdadera estrategia internacional, sino de una propuesta demasiado general y ambigua en la que no se definieron objetivos generales y particulares, tiempos, instrumentos ni facultades de las entidades que participan en la formulación de esa política exterior. Véase Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994”, *Foro Internacional*, vol. 4, núm. 34, 1994, pp. 534-544.

como la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

La consolidación de la apertura económica mexicana se fortaleció con el ingreso de México a distintos foros multilaterales como la OCDE, el APEC y el G20. aunque el cambio más trascendente fue la institucionalización de la relación con América del Norte a partir de la firma del TLCAN en 1992 y su entrada en vigor en 1994, considerado “la culminación del proceso de reajuste y liberalización, del cambio de modelo económico”.<sup>24</sup> La intención del acuerdo era integrar a México a la región de América del Norte como parte de la agenda de liberalización y reforma económica que caracterizó al gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Prácticamente todas las acciones internacionales de México en el periodo se volcaron al proceso de negociación del tratado, lo que provocó una alta concentración de la política exterior mexicana en Estados Unidos y descuido en las relaciones con otros países.

Los cambios en la política exterior mexicana ampliaron el número de actores involucrados en su formulación. Por un lado, la participación de secretarías de Estado como la de Hacienda y la SECOFI como brazo derecho del Ejecutivo en las negociaciones del TLCAN, implicó el reconocimiento de nuevos actores e intereses.<sup>25</sup> Además de las Secretarías, el sector privado también adquirió importancia en el proceso de apertura económica porque se convirtió en un gran aliado por los beneficios económicos y de

---

<sup>24</sup> Andrés Ruiz Pérez, “Los factores internos de la política exterior mexicana: Los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol.51, núm.2, 2011, pp. 304-335.

<sup>25</sup> Aunque la Cancillería de cualquier país debe ser el ente coordinador de la política exterior no es un actor único. Véase Roberta Lajous, *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, 2000, p. 18.

inversión que perseguía. En el proceso de negociación participaron sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales.

La apertura económica y en especial el TLCAN sirven para entender las transformaciones de la política exterior mexicana porque se trata de proyectos que comprometieron su orientación al tiempo que ampliaron el número de actores e intereses para tener en cuenta en la toma de decisiones y en la ejecución de estas.

- **Apertura política**

La apertura política, que culminó con el cambio de partido en el poder ejecutivo en 2000, también influyó de manera significativa en la política exterior. Al igual que la apertura económica, la apertura política es un proceso trascendental para entender los cambios recientes de la política exterior mexicana. El sistema político mexicano se caracterizó por décadas por su centralismo. El presidencialismo exacerbado que tuvo lugar durante las primeras décadas del gobierno postrevolucionario se mantuvo por casi setenta años sustentado en los poderes metaconstitucionales del presidente basados en un gobierno unificado mediante el control de ambas Cámaras del Congreso, de los gobernadores y presidente municipales, lo que hacía del equilibrio de poderes una figura formal, no funcional, en donde la disciplina de partido prevalecía por encima de otras formalidades políticas.

La apertura política comenzó con el proceso descentralizador de los ochenta. A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, tuvo lugar la revisión de competencias, facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno con la intención de que las decisiones en materia de desarrollo local se tomaran en ese ámbito y no desde el gobierno

federal. Desde entonces la descentralización ha sido objetivo de todas las administraciones federales. Políticas públicas como la educativa, la de salud, la de gasto público y la de seguridad fueron descentralizadas hacia los niveles de gobierno estatal y municipal, que debieron adquirir mayores compromisos sin necesariamente estar preparados para enfrentar los retos que esto suponía. Al mismo tiempo, la distribución de recursos no siguió el mismo proceso que hubo en transferencia de competencias y responsabilidades. El déficit de recursos transferidos por parte de la federación a estados y municipios ha creado una dependencia económica entre niveles de gobierno que disminuye el margen de acción de las unidades subnacionales.

Aunque la política exterior no ha pasado por ningún proceso de descentralización, los gobiernos locales realizan actividades en el ámbito internacional, en parte, para complementar su labor al atraer recursos e inversiones mediante la cooperación internacional descentralizada. En ese sentido, la Cancillería ha creado esquemas institucionales y de coordinación en los que se busca la vinculación de acciones entre distintos niveles de gobierno. En resumen, la desconcentración y descentralización explican, en parte, el surgimiento de los gobiernos locales mexicanos como actores internacionales porque en general, cuando el poder es menos centralizado, los gobiernos locales tienen mayor margen de acción en el ámbito internacional.

Por otro lado, las reformas electorales, el avance de los partidos de oposición y la alternancia política, fueron determinantes de la nueva configuración política, en que el poder legislativo sirve más de contrapeso al ejecutivo. Por ejemplo, ha habido iniciativas legislativas que pretenden modificar la distribución de atribuciones y ampliar las facultades

del Congreso en asuntos internacionales. El Congreso también ha tomado acciones que buscan influir en la política exterior mediante la denominada diplomacia parlamentaria.<sup>26</sup>

El gobierno dividido es otra condición que ha incentivado un mayor activismo en asuntos internacionales. Además, el sistema político mexicano empezó a tener gobiernos yuxtapuestos primero en el ámbito local y luego en el federal. En 1987 Baja California fue la primera entidad mexicana en ser gobernada por un partido distinto al PRI. En el ámbito federal, la transición política tuvo lugar hasta el año 2000. Desde entonces, la democratización ha alterado las dinámicas no solo en la política exterior, sino en todas las políticas nacionales, sobre todo por la participación de grupos de interés y nuevos actores que aumentan la complejidad de las políticas.

Otra consecuencia de la democratización es la expresión de la opinión de pública. Antes, esta tuvo una participación e interés más bien marginal, pero con la democratización se abrieron canales de comunicación y espacios de participación que permitieron la politización de los temas de la agenda internacional. Ahora es común la incidencia de grupos de interés y opinión pública en la toma de decisiones en asuntos internacionales. El desvanecimiento de la frontera entre los asuntos internos y externos permitió un mayor flujo de información entre gobierno y sociedad y viceversa.

---

<sup>26</sup> El término diplomacia parlamentaria fue utilizado por primera vez por Philip C. Jessup de la Universidad de Columbia. En México, es considerada un medio de vinculación del poder legislativo con homólogos de otros países, con el que se estrechan relaciones de cooperación, intercambio comercial y de experiencias. Se inscribe en una estrategia de cabildeo internacional con el propósito de coadyuvar el logro de objetivos establecidos en la agenda nacional e internacional. Véase Miguel Ángel Orozco Deza, "Diplomacia parlamentaria", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 62-63, noviembre de 2000- junio de 2001, pp. 91-109.

En resumen, en materia de política exterior, la apertura económica y política del país dio lugar a un enfoque más pragmático en las relaciones externas. Aunque no se alteró la concentración de facultades constitucionales del presidente en la materia sí se generaron estímulos suficientes para que diversos actores, como los gobiernos locales, con distintos intereses, participaran de manera activa en asuntos internacionales.<sup>27</sup>

### **El marco jurídico de la política exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos**

El estudio del marco jurídico que rige la política exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México es una de las distintitas perspectivas desde las que puede estudiarse la vinculación que hay entre ambas dinámicas. Alexander Kuznetsov<sup>28</sup> identificó la dimensión constitucionalista<sup>29</sup> como un enfoque útil en la explicación de la paradiplomacia porque parte de la revisión del marco jurídico que rige las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados, conformado por los textos constitucionales, documentos oficiales, leyes, acuerdos y tratados, y que deja ver la distribución de competencias entre distintos niveles de gobierno respecto a asuntos internacionales. El problema con esta dimensión de análisis es que avanza más lento que la práctica y podría no ser del todo coherente con la realidad que rige. Sin embargo, es útil sobre todo en países como México, de organización política federal y cuya política exterior se caracteriza por su apego a derecho,<sup>30</sup> porque deja ver un panorama general sobre las

---

<sup>27</sup> Rodrigo Morales, *Op. cit.* p. 684.

<sup>28</sup> Alexander S. Kuznetsov, *Theory ...Op.cit.*

<sup>29</sup> John Trone, *Federal Constitutions and International Relations*, Brisbane, University of Queensland Press, 2001.

<sup>30</sup> Jonathan Elías Álvarez Alzúa, *La política exterior de México y el derecho internacional. Evolución y uso en los campos de desarme y derechos humanos*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, México, El Colegio de México, 2011.

capacidades y ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno respecto de los asuntos internacionales del país. La explicación que resulta de la dimensión constitucionalista de las relaciones internacionales de los gobiernos locales puede ser una guía de las fortalezas y debilidades de la acción internacional local.

El marco normativo que rige la política exterior mexicana deja ver que tanto su formulación, como su revisión y ejecución son atribuciones que corresponden al ámbito del gobierno federal. Respecto a la formulación, el artículo 89 constitucional establece que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, es decir, al presidente de la República, la dirección de la política exterior mexicana.<sup>31</sup> Esta atribución da cuenta de la importancia que tiene para el Estado mexicano la proyección de una imagen unificada hacia el exterior, coherente con las convenciones internacionales de las que México forma parte, como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,<sup>32</sup> que solo reconoce como representante del país al Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o ministro de relaciones exteriores.<sup>33</sup>

Dentro del marco normativo de la política exterior también son importantes los principios de política exterior consagrados en la Constitución política mexicana. Estos restringen la acción presidencial, cuyas decisiones deben enmarcarse en los principios de derecho internacional. Además de los principios de política exterior, la división de poderes también limita las decisiones de política exterior del Ejecutivo. El Senado de la República

---

<sup>31</sup> Es facultad del presidente “[...] Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a aprobación del Senado. [...]”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89, fracción X.

<sup>32</sup> México aprobó y firmó la Convención de Viena el 23 de mayo de 1969. Fue aprobada por el Senado el 29 de diciembre de 1972 y publicada en el DOF el 14 de febrero de 1975.

<sup>33</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 7.

tiene atribuciones de revisión de las acciones de política exterior diseñadas por el presidente. Según el texto constitucional, el Senado tiene la facultad de revisar, ratificar y denunciar los tratados y acuerdos establecidos por el presidente.<sup>34</sup>

En lo que respecta a la ejecución de la política exterior mexicana, esta corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal identifica a esta dependencia como la encargada de conducir la política exterior, al tiempo que coordina las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>35</sup> Esta atribución de coordinación deja ver que, aunque la Cancillería es la encargada de ejecutar la política exterior mexicana apoyándose en su red de embajadas y consulados, oficinas centrales y delegaciones estatales, también hay acciones de carácter internacional desarrolladas por otras entidades de la Administración Pública Federal, así como por dependencias y autoridades de los gobiernos estatales y municipales, como se verá más adelante.

A pesar de la distribución de competencias aquí descrita, la política exterior mexicana está centralizada en el nivel federal. Con la apertura política el control presidencialista enfrentó mayores cuestionamientos y con la apertura económica nuevos temas adquirieron relevancia haciendo necesaria la intervención de dependencias distintas a la SRE en la ejecución de acciones internacionales, por ejemplo, el giro económico de la

---

<sup>34</sup> Son facultades exclusivas del Senado: “[...] Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 76, fracción I.

<sup>35</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 28, fracción I.

política exterior, dio a la Secretaría de Economía atribuciones en materia internacional, lo que hizo fundamental la coordinación entre ambas dependencias para el desarrollo de la política exterior mexicana. Además, resultado de la descentralización y la democratización, los gobiernos locales tuvieron márgenes de acción más amplios que les permitieron participar en asuntos en los que tradicionalmente no lo hacían, entre ellos, las relaciones internacionales. A pesar de restricciones constitucionales como el artículo 117 que prohíbe que estados y municipios celebren cualquier tipo de tratado o alianza internacional, los gobiernos locales mexicanos comenzaron a establecer vínculos con contrapartes en el extranjero y a demandar mayores espacios de participación en procesos internacionales para que sus intereses estuvieran representados en la política exterior. En ese contexto, se publicó la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992.

#### - **La Ley sobre Celebración de Tratados**

El 2 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Celebración de Tratados, que fue propuesta sobre la base de las facultades implícitas por las que el Congreso puede emitir normas de carácter general y abstracto,<sup>36</sup> toda vez que no cuenta con facultades para legislar en materia de tratados, al menos no explícitamente.

La creación de un marco normativo en materia de tratados internacionales fue parte del proceso de apertura económica y, en específico, en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Aunque el TLCAN representaba para México el primer gran acuerdo comercial internacional, fue uno de los

---

<sup>36</sup> La teoría de las facultades implícitas da al Congreso de la Unión la posibilidad de legislar materias sobre las que no tiene facultades expresas, por ejemplo, los tratados internacionales. Jorge Palacios Treviño, *Tratados. Legislación y práctica en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, cuarta edición, 2007.

muchos tratados internacionales que México negoció para consolidar el cambio de modelo económico en el que la atracción de inversiones era fundamental, lo que hizo necesario un marco jurídico-normativo en materia de tratados internacionales.

Esta ley reglamentó los tratados internacionales ya reconocidos por la Constitución al tiempo que reconoció la capacidad de las entidades y municipios de suscribir acuerdos con contrapartes extranjeras, a los que llamó acuerdos interinstitucionales y por los cuales se reconoció formalmente la actividad internacional de los gobiernos locales. El contexto en el que esta ley fue promulgada deja ver la importancia que tenía la defensa de intereses de las contrapartes extranjeras, sobre todo inversionistas, que mediante los mecanismos de solución de controversias obtuvieron garantías respecto a la protección de su inversión.<sup>37</sup> El debate en esta materia fue uno de los más amplios respecto a la ley, pero el interés de esta investigación se centra más bien en los dos tipos de convenio internacional que reconoció y reguló: los tratados internacionales y los acuerdos interinstitucionales. Ambos convenios están regidos por el derecho internacional, según la ley que los regula. Sin embargo, se trata de figuras jurídicas distintas por su contenido, partes involucradas y alcance.

Por un lado, los tratados internacionales son definidos por la ley como “el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>37</sup> *Ídem*

asumen compromisos”.<sup>38</sup> Estos son regidos por el derecho internacional en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,<sup>39</sup> y son reconocidos en México como Ley Suprema de la Unión, lo que les da carácter vinculante, es decir, el contenido de los tratados ratificados genera compromisos y obligaciones para el Estado mexicano.<sup>40</sup>

Solo el presidente o los plenipotenciarios nombrados por este pueden firmar este tipo de convenios, que, además, según las atribuciones del Senado en materia de política exterior deberán ser aprobados por el órgano legislativo para ser válidos.<sup>41</sup> Su suscripción representa un compromiso internacional para el Estado mexicano en su conjunto. Si el contenido de un convenio internacional involucra al Estado mexicano como un todo, se afecta al territorio nacional, modifica la esfera jurídica de los individuos, amplía o modifica

---

<sup>38</sup> Ley sobre Celebración de Tratados, artículo 2.

<sup>39</sup> “Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 2, fracción a.

<sup>40</sup> Según el artículo 133 constitucional todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, sean celebrados por el presidente de la República y cuenten con aprobación del Senado serán considerados ley suprema de toda la Unión. Ahora bien, sobre la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano hay distintas interpretaciones. Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en 2012 que “Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y atento al principio pro-persona, no resulta necesario considerar el contenido de tratados o instrumentos internacionales que formen parte de nuestro orden jurídico, si al analizar los derechos humanos que se estiman vulnerados es suficiente la previsión que contiene la Constitución General de la República y, por tanto, basta el estudio que se realice del precepto constitucional que los prevea, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.”(Tesis 2002747 en materia de jurisprudencia constitucional). Es decir, si la Constitución regula la materia de la que versa el tratado, este será secundario y, en caso contrario, estará al mismo nivel. Por lo que, en apego a la interpretación pro-persona, los tratados se encuentran por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes generales, federales y locales. Véase, Gerardo Guerrero Gómez, “Derecho y práctica en materia de tratados internacionales y acuerdos ejecutivos en México y Estados Unidos”, Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 109, enero-abril de 2017, pp. 45-60.

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 133.

legislación existente y/o se contraen obligaciones financieras que comprometen a la nación, se trata de un tratado internacional.

Por el contrario, los acuerdos interinstitucionales son definidos por la ley como “el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado”.<sup>42</sup> Su ámbito material debe limitarse a las competencias de las dependencias que los firmen y pueden derivar o no de un tratado o convenio internacional previo.

Cabe aclarar que estos acuerdos no son una versión mexicana de los *congressional executive agreements*<sup>43</sup> o acuerdos ejecutivos de Estados Unidos que son utilizados por el Ejecutivo estadounidense para firmar convenios internacionales sin la aprobación del Congreso. Los acuerdos interinstitucionales fueron creados para coordinar la acción de gobiernos locales y dependencias descentralizadas del gobierno mexicano que ya realizaban algún tipo de vinculación con el exterior pero que lo hacían de manera desregulada, en tanto que los acuerdos ejecutivos fueron creados para que el presidente

---

<sup>42</sup> Ley sobre Celebración de Tratados, artículo 2.

<sup>43</sup> Los *congressional-executive agreements*, son un tipo de acuerdo de carácter internacional, propio de la tradición constitucional estadounidense. Son acuerdos que el presidente puede concluir y que funcionan como tratados internacionales, pero no derivan del artículo 11 de la constitución estadounidense como el resto de los tratados internacionales que sí requieren la aprobación del Congreso. Una vez que estos son firmados, deben ser aprobados por al menos dos terceras partes del Senado, con lo que adquieren validez jurídica y pasan a ser considerados leyes federales. Véase, Lucy Reed e Ilmi Granoff, “Treaties in US domestic law: Medellín vs. Texas in context”, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Nueva York, Martinus Nijhoff Publishers, vol.8, 2009.

estadounidense firmara acuerdos de carácter internacional aun sin contar con la aprobación del Congreso, interfiriendo por lo tanto en la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo.

La intención de los acuerdos interinstitucionales no es evitar la participación del Senado mexicano en asuntos internacionales o en procesos específicos de firma de tratados internacionales, sino agilizar la acción internacional cuando versa sobre temas de importancia para los gobiernos locales y regular una dinámica que ya existía. En ese sentido, los acuerdos interinstitucionales no son equiparables ni a acuerdos ejecutivos ni a tratados internacionales y no están previstos en la Constitución mexicana, ni en ninguna convención internacional.

La introducción de estos acuerdos en la ley fue respuesta a las demandas de gobiernos locales de una mayor participación en asuntos internacionales y del reconocimiento de su acción en ese ámbito. Fue un primer paso en la creación de mecanismos de coordinación para la representación efectiva y eficaz de estos actores y sus intereses en la política exterior, pues se otorgó a los gobiernos locales la facultad de incidir en la política exterior al abrirles la posibilidad de firmar acuerdos con contrapartes extranjeras. En general, se sentó la base para que dependencias y actores subnacionales avanzaran en intereses específicos mediante la suscripción de convenios con reconocimiento legal, por lo que puede decirse que la intención de estos acuerdos es facilitar y coordinar la vinculación internacional de actores distintos al gobierno federal.

También es pertinente mencionar que los acuerdos de hermanamiento son parte de los acuerdos interinstitucionales. Aunque los acuerdos de hermanamiento tienen reconocimiento internacional desde la década de los sesenta y su firma fue una práctica

común de los gobiernos locales mexicanos,<sup>44</sup> en México no había ningún marco normativo que los rigiera. De hecho, estos acuerdos no están reconocidos en la legislación mexicana de manera explícita, sino que han sido incluidos como parte de los acuerdos interinstitucionales. Son el tipo de acuerdo más utilizado por los gobiernos locales mexicanos, aunque solo se consideran válidos aquellos registrados después de la publicación de la ley de 1992 y que fueron inscritos en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales.

#### - **Registro de acuerdos interinstitucionales**

La Ley sobre Celebración de Tratados establece que la Cancillería debe ser informada de la intención, proceso de negociación y firma de cualquier acuerdo interinstitucional suscrito.<sup>45</sup> De igual manera, la Ley también contempla que los acuerdos interinstitucionales firmados deben ser inscritos en el registro correspondiente. A pesar de las dificultades que hay en torno a la creación, seguimiento y sistematización del Registro, este es la fuente más integrada y sistemática de información sobre la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos.<sup>46</sup>

Para coordinar la relación entre los gobiernos locales y el gobierno federal en materia de asuntos internacionales en 2004 se creó la Dirección General de Coordinación

---

<sup>44</sup> Algunos ejemplos de estas primeras vinculaciones son el Acuerdo de Hermanamiento de Guadalajara, Jalisco con Downey, California, Estados Unidos en 1960 y el Acuerdo de Hermanamiento de San Luis Potosí, México con Pico Rivera California. Véase Manuel Martínez Justo, *Las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México*, México, UNAM, p. 173.

<sup>45</sup> Ley sobre Celebración de Tratados, artículo 7.

<sup>46</sup> Mariana Flores Mayén, “Los hermanamientos de ciudades como instrumento para la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos”, en Manuel Martínez Justo (coord.), *Estudios comparados... Op. cit.*, pp. 205-240.

Política (DGCP).<sup>47</sup> Dentro de las labores de esta Dirección está el fomento a la suscripción de acuerdos interinstitucionales, la atención a mecanismos de cooperación internacional descentralizada y el apoyo necesario a estados y municipios para que haya más participación de estos en las relaciones internacionales mexicanas. Además, en conjunto con la Consultoría Jurídica de la Cancillería, esta Dirección es el área responsable del Registro de Acuerdos Interinstitucionales. Este fue creado en atención al artículo séptimo de la Ley sobre Celebración de Tratados en la que se menciona que, una vez que la Cancillería es informada sobre la intención de suscripción de un acuerdo interinstitucional, ésta debe emitir un dictamen de procedencia y al ser firmado el acuerdo, este se inscribirá en el Registro correspondiente.<sup>48</sup>

El problema es que la comunicación entre gobiernos locales y la Cancillería no es obligatoria, por lo que no todos los acuerdos interinstitucionales suscritos cuentan con el dictamen de procedencia antes de ser firmados e incluso hay acuerdos firmados de los que no se tiene conocimiento. Otro problema es la falta de información sobre el proceso que los gobiernos locales deben seguir para registrar los acuerdos que celebran. Según la *Guía de Acción Internacional* de la DGCP,<sup>49</sup> el procedimiento de registro comienza cuando el gobierno local interesado en establecer algún acuerdo interinstitucional establece comunicación con la Cancillería por conducto de la DGCP. Esta puede acompañar al gobierno local en el proceso de negociación o solo servir de apoyo en la obtención del dictamen de procedencia correspondiente por parte de la Consultoría Jurídica. Una vez que

---

<sup>47</sup> Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 16.

<sup>48</sup> Ley sobre Celebración de Tratados, artículo 6.

<sup>49</sup>DGCP, *Guía de Acción Internacional*, México, SRE, 2015, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/accion-internacional>, consultada el 18 de julio de 2019.

el dictamen es emitido, después de aproximadamente diez días, el gobierno local es notificado y entonces la suscripción del acuerdo puede darse conforme a derecho.<sup>50</sup>

La emisión del dictamen de procedencia puede implicar más de una revisión hasta que los acuerdos cumplen con todas las condiciones dispuestas por la Consultoría. La intención, lejos de controlar o impedir que se firmen acuerdos, es garantizar que su contenido se apegue a los lineamientos generales de política exterior y dar protección a las partes firmantes respecto a los temas pactados. El problema es que los gobiernos locales no necesariamente tienen conocimiento del proceso burocrático y llegan a desistir en el camino. Otros hacen llegar el acuerdo que pretenden suscribir con muy pocos días de antelación a la fecha prevista para la firma y llegan a firmarlo aun sin el dictamen de la Consultoría. Hay casos de acuerdos cuya suscripción fue notificada después de la firma e incluso hay algunos de los que la Cancillería no tiene conocimiento. Esto ha provocado atrasos en la sistematización del Registro, pero, para la Cancillería solo se cuantifican aquellos que antes o después de su firma hayan sido inscritos en el Registro correspondiente, ya sea con o sin el dictamen de procedencia correspondiente.

Los acuerdos interinstitucionales como figura jurídica que reconoce la actividad internacional de los gobiernos locales son útiles porque facilitan la coordinación y sistematización de esta actividad. Además, fueron planteados como un proceso de negociación sencillo y distinto al de los tratados internacionales para que la comunicación de los gobiernos locales con el exterior fuera ágil y porque los temas que estos acuerdos involucran se limitan a las áreas de competencia de estados y municipios. Sin embargo, hay

---

<sup>50</sup> La información sobre el proceso de registro se recopiló en entrevistas a personal de la DGCP y la Consultoría Jurídica de la SRE.

varias críticas sobre estos acuerdos. En primer lugar, la figura de acuerdo interinstitucional tal y como la describe la Ley sobre Celebración de Tratados solo existe en la legislación mexicana.<sup>51</sup> La segunda crítica es que es un ordenamiento que ha sido rebasado en su aplicación por la intensa actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos<sup>52</sup> que han encontrado otras formas de vinculación mediante canales de comunicación distintos entre los que se encuentran distintas organizaciones nacionales e internacionales de gobiernos locales y que no dependen de la firma de acuerdos o convenios.

Una tercera crítica a los acuerdos interinstitucionales es que estos no requieren la revisión y aprobación del Congreso para entrar en vigor. Esta condición ha sido interpretada por algunos senadores como una afrenta a las atribuciones del órgano legislativo respecto a la revisión de la política exterior.<sup>53</sup> Sin embargo, estos acuerdos no son firmados por el presidente y responden a necesidades e intereses de los gobiernos locales por lo que la revisión de estos por parte del Senado podría ser interpretada como un intento de control e injerencia sobre las decisiones internas de estados y municipios, sin tomar en cuenta el

---

<sup>51</sup> Gerardo Guerrero Gómez, “Derecho y práctica...”, *Op. cit.*

<sup>52</sup> *Ídem*

<sup>53</sup> A este respecto ha habido algunas iniciativas para que los acuerdos interinstitucionales pasen por la revisión del Senado. Destaca, por ejemplo, la iniciativa presentada en 2018 por la senadora Gina Cruz Blackedge, que planteaba reformar la fracción I del artículo 76 constitucional para incorporar los acuerdos interinstitucionales en la Constitución y hacer necesario el proceso de revisión de estos para su entrada en vigor, igual que los tratados internacionales. Sin embargo, la iniciativa no progresó. Coordinación de Comunicación Social, “Plantean incorporar los acuerdos interinstitucionales en la Constitución”, *Boletín Núm. 690*, México, Senado de la República, jueves 8 de noviembre de 2018, en línea, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42625-plantan-incorporar-los-acuerdos-interinstitucionales-en-la-constitucion.html>, consultado el 16 de julio de 2019.

volumen de la carga administrativa y burocrática que implicaría para el Senado revisar cada acuerdo.

Otra crítica es sobre la no obligatoriedad del registro de los acuerdos, que dificulta el seguimiento de acciones internacionales de los gobiernos locales y la consecuente coordinación y sistematización de esta actividad por parte de la Cancillería. Sin embargo, a pesar de las críticas y dificultades que enfrentan los acuerdos interinstitucionales, estos son la fuente oficial de la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos y forman parte del marco legal de la política exterior y de las relaciones internacionales de los gobiernos locales, por lo que se utilizan en los capítulos siguientes para explicar cómo es y cuál es la relación de la actividad internacional de los gobiernos locales con la política exterior mexicana.

## **Capítulo III. Los acuerdos interinstitucionales en México. Descripción de las relaciones internacionales de los gobiernos locales**

En este capítulo se estudian las relaciones internacionales de los gobiernos locales a partir de los acuerdos interinstitucionales firmados y registrados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se presentan los resultados de la revisión de archivo del Registro de Acuerdos Interinstitucionales. Se hace un panorama general sobre el número de acuerdos registrados y se analizan a detalle algunas características de las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos a partir los acuerdos tomando en cuenta el nivel de gobierno firmante y contrapartes, así como la distribución geográfica, temática y temporal.

### **Panorama general de los acuerdos interinstitucionales**

En su libro *Comparative Paradiplomacy*,<sup>1</sup> Jorge Schiavon hace una revisión de las características de los acuerdos interinstitucionales en México, mismos que utiliza como variable explicativa de la acción internacional local. Aunque las relaciones internacionales de los gobiernos locales son mucho más amplias e incluyen una gran variedad de acciones, recurrir a los acuerdos para describir la internacionalización de los gobiernos locales mexicanos es útil porque deja ver un panorama general del grado de vinculación internacional desde el marco legal que rige al fenómeno. Por ello, se ha retomado la aportación del autor con la intención de actualizar la información disponible y hacer algunas anotaciones complementarias sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales a partir de la revisión del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta actualización de la información y la ampliación del análisis

---

<sup>1</sup> Jorge Schiavon, *Comparative Paradiplomacy*, Nueva York, Routledge, 2019.

es resultado de una estrecha colaboración con la Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores donde realicé una estancia de investigación durante el segundo semestre del 2018. En ese periodo, colaboré en la revisión y reorganización del archivo correspondiente al Registro de la que se obtuvo como resultado la actualización del número de acuerdos registrados y su sistematización.<sup>2</sup>

Los acuerdos interinstitucionales son uno de los dos tipos de convenio internacional reconocidos por la legislación mexicana. Fueron creados a partir de la Ley sobre Celebración de Tratados y son la única forma de vinculación internacional de gobiernos locales y organismos descentralizados reconocida por la legislación mexicana. Aunque la ley que creó los acuerdos interinstitucionales como el marco legal para la acción internacional de los gobiernos locales mexicanos data de 1992, no hubo un área a cargo del seguimiento de los mismos sino hasta 2004 cuando se creó la Dirección General de Coordinación Política (DGCP). Desde su creación, la DGCP ha trabajado en el fortalecimiento de la relación entre los gobiernos locales y el gobierno federal en asuntos internacionales. Esta, en conjunto con la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, son las áreas encargadas del Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAII).

Antes de pasar a la descripción de los resultados cabe hacer algunas acotaciones. Primero, de acuerdo con la Ley sobre Celebración de Tratados, los estados y municipios deben mantener informada a la Secretaría de la intención, proceso de negociación y firma

---

<sup>2</sup> El Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores puede consultarse en el sitio web <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>. Todas las referencias a “el Registro”, así como los mapas, gráficas y tablas de este capítulo fueron elaboradas a partir de la información disponible en este sitio electrónico.

de los acuerdos interinstitucionales que decidan establecer; sin embargo, no hay ningún ordenamiento que haga obligatoria esta comunicación. De igual manera, los acuerdos interinstitucionales no están sujetos a ningún proceso de revisión, similar al de los tratados internacionales, para entrar en vigor. Por lo tanto, puede haber acuerdos vigentes para las partes pero que no están registrados y de los que la Cancillería no tiene conocimiento. A pesar de las deficiencias, los acuerdos interinstitucionales son la única forma de internacionalización de lo local reconocida por la legislación mexicana, por lo que para el gobierno mexicano únicamente aquellos acuerdos inscritos en el RAI son considerados válidos.<sup>3</sup> Hay la posibilidad de que haya otros acuerdos interinstitucionales firmados y en operación que no están incluidos en el registro, pero, a pesar de ello, este es la fuente más integrada y sistemática de información disponible.<sup>4</sup>

Otra aclaración pertinente es que el reconocimiento que da el Estado mexicano a las relaciones internacionales de los gobiernos locales mediante la figura de los acuerdos interinstitucionales no da a estos la condición de sujetos de derecho internacional (*ius tractate*),<sup>5</sup> sino que los reconoce como actores con capacidad de interactuar en el ámbito internacional y únicamente pretende ser una forma de coordinación de las acciones emprendidas por las autoridades locales hacia el exterior.

---

<sup>3</sup> Jorge Schiavon, “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)”, *Revista Mexicana de Política Exterior. Gobiernos locales: actores internacionales*, México, IMR, mayo-agosto, 2015, pp. 104-127.

<sup>4</sup> Mariana Flores Mayén, “Los hermanamientos de ciudades como instrumento para la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos”, en Manuel Martínez Justo (coord.), *Estudios comparados de Diplomacia Local en las Entidades Federativas del Centro de México*, México, UNAM, 2010, p. 207.

<sup>5</sup> Jorge Palacios Treviño, *Tratados. Legislación y práctica*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, cuarta edición, 2007.

También cabe aclarar que los acuerdos interinstitucionales no son proyectos de cooperación internacional.<sup>6</sup> En 2017, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID), publicó el *Mapeo de proyectos y acciones de Cooperación Internacional de Gobiernos Subnacionales en México*.<sup>7</sup> Esta publicación es relevante porque reconoció la importancia de los gobiernos locales en el proceso de transformación y cambios institucionales en el sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que es uno de los principios de política exterior mexicana, que está avanzando a modelos de gobernanza y enfoques centrados en el desarrollo desde el ámbito local. Sin embargo, estos proyectos responden a una lógica distinta a la de los acuerdos interinstitucionales porque en ellos participan organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional y se enfocan únicamente en acciones de cooperación descentralizada. Los acuerdos interinstitucionales, como se verá, son más amplios en los temas, alcances y contrapartes involucradas. En las siguientes líneas se describen éstos en términos cuantitativos y cualitativos haciendo énfasis en los temas, regiones y socios internacionales involucrados.

---

<sup>6</sup> En México los conceptos “diplomacia local” y “cooperación internacional subnacional” se utilizan como sinónimos, aunque el primero responde a la lógica de paradiplomacia y el segundo se enmarca en la cooperación internacional para el desarrollo. Véase José Luis Ayala Cordero, “La cooperación internacional subnacional versus diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 120 y 121, septiembre 2014-abril 2015, pp. 77-104.

<sup>7</sup> AMEXCID, *Mapeo de proyectos y acciones de Cooperación Internacional de Gobiernos Subnacionales en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017.

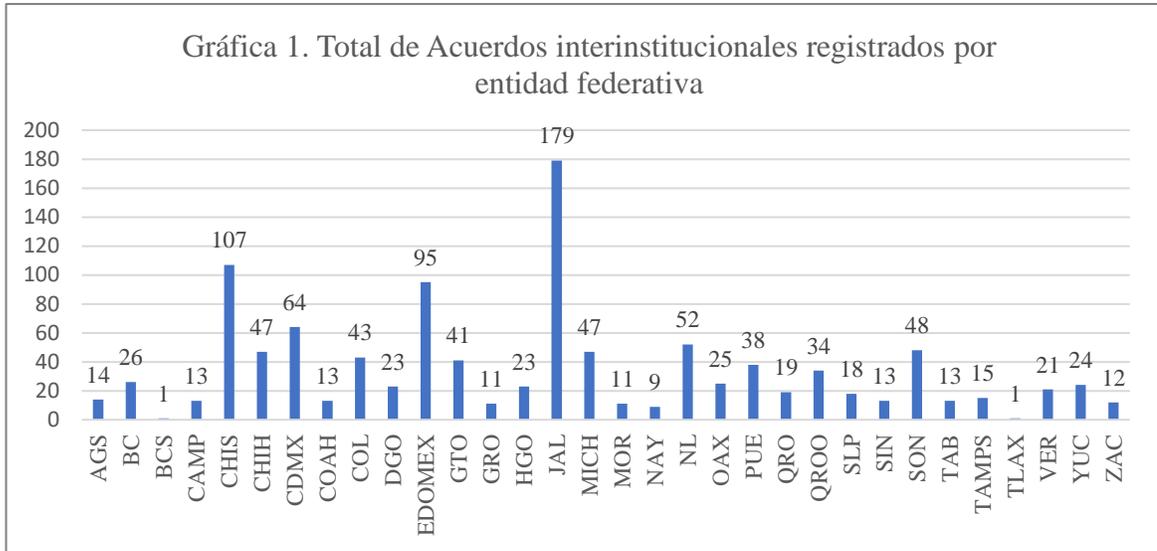
Hasta el 30 de noviembre de 2018 el RAII contaba con 1100 acuerdos interinstitucionales firmados por estados y municipios mexicanos entre 1992 y 2018. En el *Mapa 1. Acuerdos interinstitucionales registrados por entidad federativa*, se observa que las 32 entidades federativas mexicanas cuentan con al menos un acuerdo interinstitucional registrado, aunque la distribución de los acuerdos es muy diversa. Por ejemplo, hay entidades que tienen un solo acuerdo firmado, como Baja California y Tlaxcala y entidades como Jalisco y Chiapas con más de cien acuerdos cada uno.

Mapa 1. Acuerdos interinstitucionales registrados por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con información de SRE, Registro de Acuerdos Interinstitucionales, México, 2018, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>

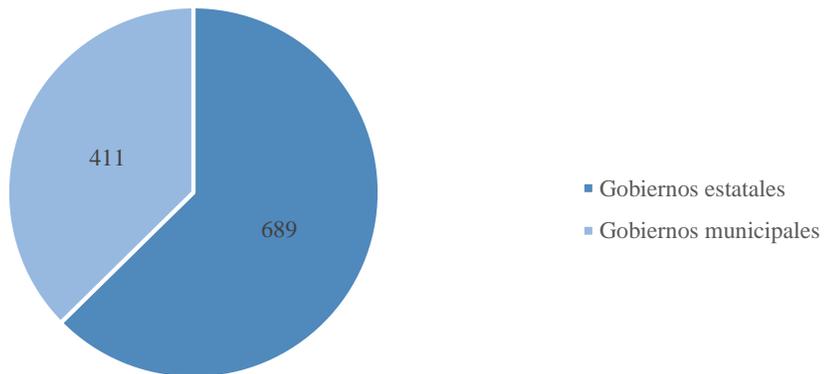
Como puede observarse a continuación en la *Gráfica 1. Total de Acuerdos Interinstitucionales registrados por entidad federativa*, las entidades federativas con mayor número de acuerdos interinstitucionales registrados son Jalisco, Chiapas, el Estado de México y la Ciudad de México. Los 445 acuerdos de estas 4 entidades representan el 40% del total de acuerdos registrados, los demás están distribuidos entre las 28 entidades restantes.



Fuente: Elaboración propia.

Los acuerdos también se pueden estudiar por el nivel de gobierno que los firmó. Es decir, hay acuerdos interinstitucionales firmados por gobiernos estatales y por gobiernos municipales. Del total de acuerdos, 63% corresponden al ámbito estatal y 37% a gobiernos municipales como lo muestra la *Gráfica 2. Acuerdos interinstitucionales registrados por nivel de gobierno.*

**Gráfica 2. Acuerdos interinstitucionales registrados, por nivel de gobierno**



Fuente: Elaboración propia

Distinguir los acuerdos firmados por autoridades estatales de los firmados por gobiernos municipales es útil porque, aunque todas las entidades cuentan con al menos un acuerdo interinstitucional registrado, no ocurre lo mismo en el ámbito municipal, donde la vinculación internacional corresponde únicamente al 6.17% del total de municipios del país, es decir, de los 2462 municipios mexicanos solo 152 tienen al menos un acuerdo interinstitucional firmado. Esto da cuenta de que, aunque los asuntos internacionales están adquiriendo importancia para todos los gobiernos locales, la mayor concentración de actividades se mantiene concentrada en los estados. Destaca también que la mayoría de los acuerdos firmados por municipios son de hermanamiento y versan sobre temas que impactan al desarrollo local. Entidades como Baja California Sur, Colima, Tabasco y Tlaxcala no tienen ningún acuerdo firmado por autoridades municipales, mientras que Jalisco, Estado de México y Michoacán concentran la mayoría de los acuerdos firmados por autoridades municipales.

Cabe aclarar que las delegaciones que conformaban el Distrito Federal no tenían capacidad de firmar acuerdos interinstitucionales. El cambio de condición jurídica de la ahora Ciudad de México y sus alcaldías hace que estas sean consideradas dentro del nivel de gobierno municipal y, por tanto, tendrán capacidad de firmar este tipo de acuerdos. Hasta el momento en que se escribe esta tesis no hay acuerdos registrados por ninguna alcaldía de la Ciudad de México. Sin embargo, la Ciudad de México es un caso paradigmático porque ha desarrollado importantes estrategias de internacionalización, entre las que destaca el artículo 20 de su Constitución Política<sup>8</sup>, denominado “Ciudad Global” en el que se instituye la promoción de la Ciudad en el mundo y el establecimiento de acuerdos con

---

<sup>8</sup> Constitución Política de la Ciudad de México, art. 20 “Ciudad Global”

organismos multilaterales, instituciones y organizaciones internacionales como parte de las prioridades del gobierno capitalino.

Otra arista del análisis general de los acuerdos es la cuestión fronteriza, que ha sido identificada como un factor favorable para la internacionalización de los gobiernos locales.<sup>9</sup> En México 10 de las 32 entidades federativas tienen frontera, la más amplia es la frontera norte con 3169 km de longitud y en la cual interactúan 6 estados mexicanos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), con 4 estados estadounidenses (California, Arizona, Nuevo México, y Texas). Respecto a los acuerdos interinstitucionales, los estados que forman parte de la frontera norte del país han firmado 201 acuerdos que corresponden al 18% del total de acuerdos registrados, distribuidos como se puede observar en el *Cuadro 1. Acuerdos interinstitucionales registrados por entidades de la frontera norte*. La entidad fronteriza más activa es Nuevo León con 52 acuerdos registrados

Cuadro 1. Acuerdos interinstitucionales registrados por entidades de la frontera norte.			
	Estatal	Municipal	Total
Baja California	15	11	26
Chihuahua	40	7	47
Coahuila	6	7	13
Nuevo León	16	36	52
Sonora	38	10	48
Tamaulipas	1	14	15
Total	116	85	<b>201</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>9</sup> Manuel Martínez Justo (coord.), *Estudios comparados de Diplomacia Local en las Entidades Federativas del Centro de México*, México, UNAM, 2010.

Por otro lado, la frontera sur tiene una longitud de 1 149 km en los que colindan 4 entidades mexicanas (Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche) con las Repúblicas de Belice y Guatemala. Los cuatro estados que conforman la frontera sur de México tienen en conjunto, 167 acuerdos interinstitucionales, que representan el 15% del total de acuerdos registrados. La distribución de acuerdos registrados por entidad se describe en el *Cuadro 2. Acuerdos interinstitucionales registrados por entidades de la frontera sur.*

Cuadro 2. Acuerdos interinstitucionales registrados por entidades de la frontera sur.			
	Estatal	Municipal	Total
Campeche	6	7	13
Chiapas	88	19	107
Quintana Roo	11	23	34
Tabasco	13	0	13
Total	118	49	<b>167</b>

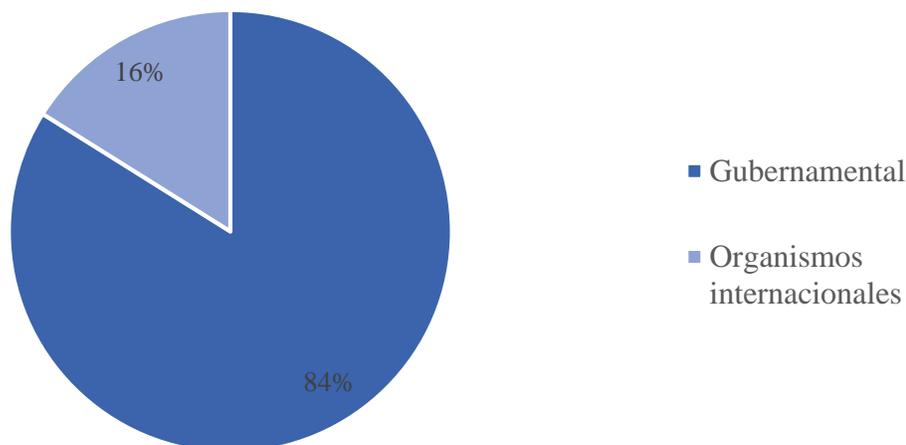
Fuente: Elaboración propia

En conjunto las 10 entidades mexicanas fronterizas han registrado el 33% del total de acuerdos interinstitucionales contenidos en el Registro, lo que deja ver que, aunque la condición fronteriza es importante, no es el único detonante de la internacionalización de los gobiernos locales. También cabe destacar que los acuerdos de estas 10 entidades no se limitan a sus contrapartes territoriales, es decir, no solo firman acuerdos con los países o ciudades vecinas, sino que mantienen diversificación en sus relaciones con el exterior.

### Distribución por tipo de contraparte

Los acuerdos interinstitucionales pueden ser firmados con contrapartes extranjeras, es decir, gobiernos locales, o con otras dependencias como organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales. Como se observa en la *Gráfica 3. Distribución de acuerdos interinstitucionales por tipo de contraparte*, de los 1100 acuerdos registrados, 923 son de carácter gubernamental, en tanto que los 177 restantes tienen como contraparte a algún organismo internacional.

Gráfica 3. Distribución de acuerdos interinstitucionales por tipo de contraparte

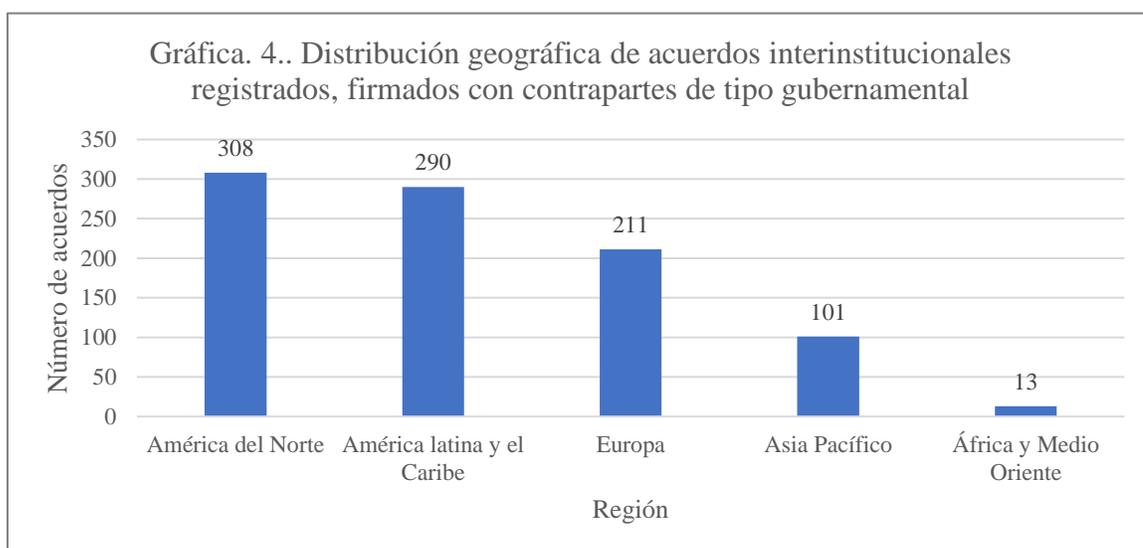


Fuente: Elaboración propia.

Esta distinción es importante porque, aunque la mayoría de los acuerdos han sido firmados con contrapartes gubernamentales, que haya acuerdos firmados con organismos internacionales refleja la importancia que le están dando a la internacionalización tanto los gobiernos locales como los foros internacionales, así como el potencial que tiene la internacionalización de los gobiernos locales respecto a objetivos de política exterior como la diversificación de relaciones y la participación activa en el ámbito multilateral. A continuación, se describen, por separado, ambos grupos de acuerdos.

- **Acuerdos con contrapartes gubernamentales (distribución geográfica)**

Como ya se mencionó, 923 de los 1100 acuerdos interinstitucionales registrados, es decir, el 84%, fueron firmados por gobiernos locales mexicanos con contrapartes de tipo gubernamental. Estos acuerdos vinculan a estados y municipios mexicanos con gobiernos y autoridades locales de al menos 64 países de cinco regiones o áreas geográficas: América del Norte, América del Sur, Europa, Asia- Pacífico y África-Medio Oriente; distribuidos como se detalla en la *Gráfica 4. Distribución geográfica de acuerdos interinstitucionales registrados, firmados con contrapartes de tipo gubernamental*, en la que se observa que, aunque América del Norte es la región con la que se ha firmado el mayor número de acuerdos, la diferencia respecto a otras regiones no es tan amplia.



Fuente: Elaboración propia

El análisis detallado de los acuerdos firmados con cada región permite identificar los países prioritarios en cada región, es decir, con lo que se han firmado más acuerdos, y las características de las vinculaciones que hay con cada región. Por ejemplo, con América del Norte, es decir, con gobiernos locales de Estados Unidos y Canadá, hay 308 acuerdos registrados, de los cuales 172 fueron firmados por autoridades municipales y 136 por

autoridades estatales. Este conjunto de acuerdos representa el 33% de las vinculaciones de estados y municipios mexicanos con gobiernos locales.

El país prioritario es Estados Unidos, que concentra 272 de los 308 acuerdos de la región y, además, es el país que concentra el mayor número de vinculaciones de los gobiernos locales, lo que se explica en términos de la relación binacional en la que los vínculos sociales, económicos y geográficos son incentivos para que los gobiernos locales de ambos países busquen profundizar sus contactos más allá de la relación entre los gobiernos nacionales. Por ejemplo, en términos sociales, el tema migratorio es prioritario en el ámbito local. Mientras en la relación entre ambos países éste ha sido un tema complicado, ríspido y conflictivo, a nivel local hay acuerdos interinstitucionales motivados por la intención de los gobiernos locales de profundizar lazos con las ciudades en las que hay números considerables de connacionales. El diálogo con la diáspora mexicana es más fácil llevado desde lo local, por lo que incluso algunas entidades han establecido casas de representación para dar atención a la comunidad migrante.

De igual forma, la vinculación económica es un tema de gran importancia en el ámbito local. A nivel nacional México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, pero a nivel local, México es el socio prioritario de al menos 33 estados de la unión americana. De ahí que muchos acuerdos firmados por autoridades locales refieren a la promoción económica y comercial entre ciudades de ambos países. Otros temas como la seguridad, sobre todo en el marco de la relación transfronteriza, también son recurrentes en los acuerdos interinstitucionales con Estados Unidos. Un ejemplo es la Comisión Sonora-Arizona, que surgió de acuerdos bilaterales entre ambas partes y que está consolidándose

como un tipo de organización transfronteriza centrada en la solución de problemas comunes de la región.

En tanto, la relación con Canadá se limita a 36 acuerdos. Solo 6 de ellos son municipales. Destacan los 2 firmados entre Chapala, Jalisco, con Alberta, Canadá, que se han convertido en Fondos de Cooperación Internacional Descentralizada y que articulan la relación en torno a temas comunes sobre todo en materia de desarrollo local y cuidado del medio ambiente.<sup>10</sup> Sólo 8 entidades mexicanas tienen acuerdos con Canadá, y Jalisco concentra la mayoría de los acuerdos (22), seguido por Nuevo León y Campeche.

La relación regional es tan significativa que en 2015 de manera inédita autoridades locales de los tres países que conforman la región se reunieron en la primer Cumbre de Gobernadores y Premieres de América del Norte, en la que se discutieron temas relacionados con la inversión, la infraestructura, la integración económica regional, el empleo y la educación, todo ello con la intención de nutrir la relación binacional desde la visión local. Este tipo de reuniones se ha realizado desde entonces de forma regular incluso a pesar de cambios en las condiciones de la relación a nivel nacional. Por ejemplo, ante las amenazas del presidente estadounidense Donald Trump de denunciar el TLCAN y eliminar la posibilidad de renegociar el acuerdo, los gobiernos locales pugnaron por mantener la estabilidad de los intercambios económicos en la región por la relevancia que este tiene para el desarrollo de las economías locales y el grado de integración de las cadenas de producción entre los tres países.

---

<sup>10</sup> AMEXCID, *Mapeo...*, *Op. Cit.*

Por otro lado, con América Latina y el Caribe hay 290 acuerdos registrados, que representan el 32% de las vinculaciones de gobiernos locales con contrapartes gubernamentales. Como se observa en el *Mapa 2. Acuerdos interinstitucionales firmados con América Latina*, Cuba es el país con el que hay mayor número de acuerdos, con un total de 88, que versan, primordialmente, sobre educación, cultura y hermanamientos de ciudades.

Mapa 2. Acuerdos interinstitucionales firmados con América Latina



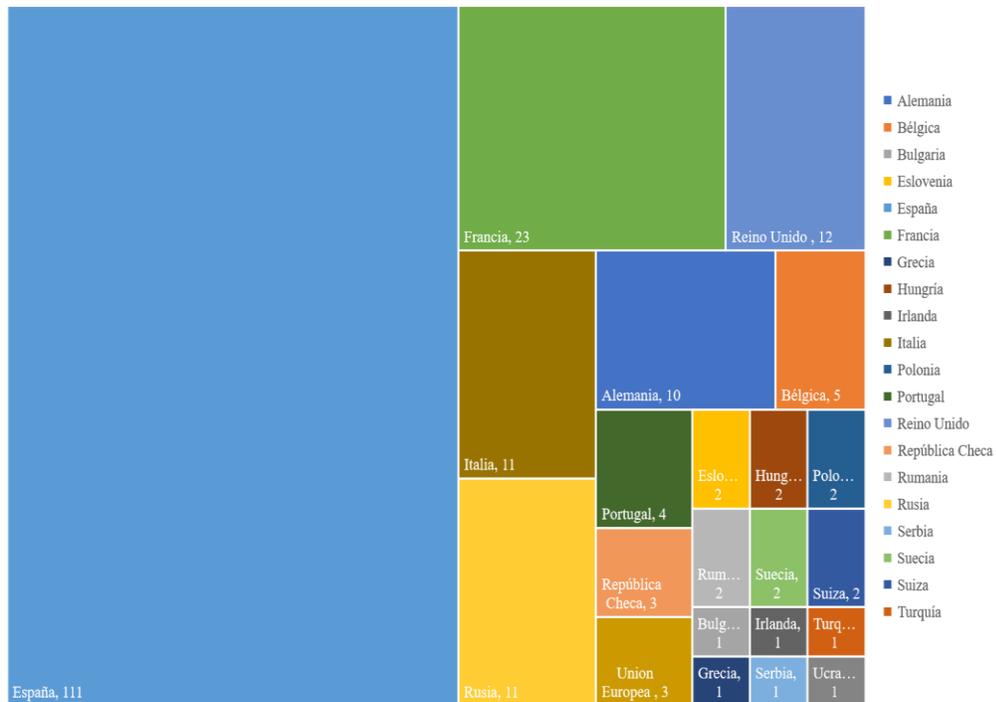
Fuente: Elaboración propia

En conjunto, el 55% de los acuerdos interinstitucionales firmados con entes gubernamentales han sido firmados con países del continente americano, lo que da cuenta de la importancia que tiene la proximidad geográfica para el establecimiento de vínculos de los gobiernos locales. Pero también es notorio que la distribución entre la región norte y sur del continente es bastante equitativa. Aunque Estados Unidos es el país con cuyos

gobiernos locales se ha firmado el mayor número de acuerdos, el resto del continente presenta un número considerable de vínculos, lo que da cuenta de la diversidad de las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos.

En otras latitudes, con el continente europeo hay 211 acuerdos registrados, que representan el 23% de las vinculaciones que tienen por contraparte a otros gobiernos locales. En esta región, el socio prioritario es España, que concentra 111 de los 211 acuerdos con la región. En este caso, los lazos histórico- culturales son primordiales para explicar la intensidad de la relación. Además, España ha desarrollado un intenso programa de promoción cultural y económica mediante actividades de diplomacia pública dentro de las que se inscribe la vinculación con gobiernos locales de países con afinidades históricas y culturales.

Gráfica 5. Acuerdos interinstitucionales firmados con Europa

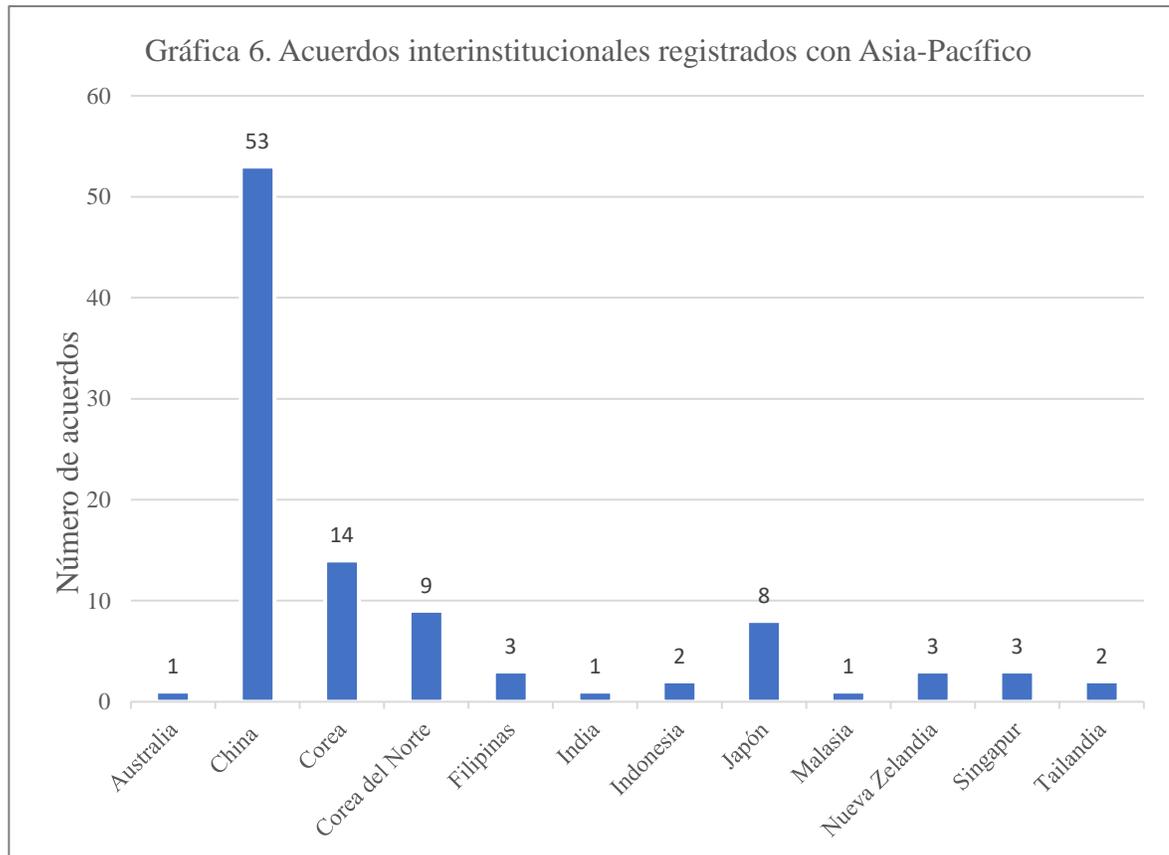


Fuente: Elaboración propia

La *Gráfica 5. Acuerdos interinstitucionales registrados con Europa*, deja ver la importancia de las vinculaciones con España, que representan el 52% de vínculos con la región. En segundo lugar, están los acuerdos firmados con gobiernos locales de Francia, país con el que los gobiernos locales han establecido conexiones importantes a través de acuerdos como el Grupo Francia, establecido en 2015, tras la visita de Estado realizada por el presidente Enrique Peña Nieto a Francia. En esta visita la delegación mexicana incluyó a representantes de gobiernos locales mexicanos que colaboraron en la reformulación de la relación bilateral a través del fortalecimiento de lazos con ciudades francesas. Hoy en día, los acuerdos interinstitucionales con autoridades locales francesas son fundamentales sobre todo en términos de intercambios educativos y promoción cultural.

También cabe mencionar que hay acuerdos interinstitucionales firmados con la Unión Europea, específicamente con la Comisión de las Comunidades Europeas. Estos acuerdos son: el “Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y el Gobierno del estado de Chiapas: Desarrollo Social Integrado y Sostenible, Chiapas, México”; la “Declaración de Intenciones entre el Gobierno del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y el Comité de las Regiones de la Unión Europea sobre Cooperación”; y el “Contrato de Subvenciones y Ayudas Exteriores, Programa URB-AL Proyecto: La intermunicipalidad: una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial en América Latina. Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo – México”, firmados por los gobiernos estatales de Chiapas, Jalisco y Michoacán en 2003. Es relevante que estos acuerdos fueron firmados con la misma autoridad europea, la Comisión de las Comunidades Europeas, con quien se firmó en 1997 el Acuerdo marco de cooperación México-Unión Europea, que rige la relación a nivel nacional.

Por otra parte, la región Asia-Pacífico representa 11% de las vinculaciones de gobiernos locales mexicanos. En total, hay 101 acuerdos registrados que fueron firmados con 13 países de esta área geográfica, distribuidos como lo muestra la *Gráfica 6. Acuerdos interinstitucionales registrados con Asia Pacífico*.



Fuente: Elaboración propia

Destaca que el mayor número de vinculaciones es con China, con quien hay 53 acuerdos registrados, y de los cuales 29 son de hermanamiento. Jalisco y Chihuahua son las entidades que mayor número de acuerdos tienen con el país asiático. En el caso de Jalisco, 8 de los 14 acuerdos registrados fueron firmados por el gobierno del Estado y la provincia de Shanghái ente 1998 y 2011. Aunque no hay acuerdos de años más recientes, en 2018 la embajada de China en México invitó a empresarios de todo el país, pero sobre todo del estado de Jalisco, para acordar estrategias de comercio benéficas para la entidad.

En el caso de Chihuahua, la relación se centra en temas educativos, 5 de los 7 acuerdos registrados corresponden al establecimiento de relaciones entre la Universidad Autónoma de Chihuahua y la Universidad de Estudios Internacionales de Beijing y fueron firmados entre 2006 y 2016.

También cabe mencionar que hay 9 acuerdos con Corea del Norte con quien México mantiene una relación distante, marcada en parte por la tensión entre Pyongyang y Estados Unidos, así como por el legado mexicano en torno a la desnuclearización. Los dictámenes emitidos por la Cancillería respecto a estos acuerdos reconocen su validez, pero aclaran que la relación está sujeta a las condiciones de respeto e integridad de la relación bilateral a nivel nacional. Durango, Oaxaca y Puebla son las entidades que han firmado acuerdos con el país asiático. No hay un tema que destaque en los acuerdos que hay con Corea del Norte, más bien se trata de acuerdos generales de cooperación en áreas de salud, educación y desarrollo local.

Por último, la región de África y Medio Oriente representa solo el 1% de las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales con solo 13 acuerdos registrados por seis entidades mexicanas: Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Jalisco y Nuevo León. La relación de los gobiernos locales mexicanos con la región es igual de distante que la del gobierno federal. México cuenta solo con 8 embajadas en el continente africano. En tanto, la presencia de México en Medio Oriente ha sido objetivo de la política exterior, pero es una relación que no se ha consolidado. Destaca, sin embargo, la relación de algunos municipios del Estado de México con Palestina, cuya acción internacional se

desarrolla en la lógica de búsqueda de reconocimiento internacional.<sup>11</sup> Hay dos acuerdos registrados por el municipio de Toluca, Estado de México, en 2014 y 2017 con Palestina, ambos son de hermanamiento.

- **Acuerdos con organismos internacionales**

Aunque el estudio de las relaciones internacionales de los gobiernos locales generalmente se centra en las vinculaciones de estos con contrapartes gubernamentales, la vinculación de los gobiernos no centrales no se limita a este tipo de interacción. Por el contrario, distintas organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales están abriendo espacios a la participación de los gobiernos locales. A los vínculos establecidos por los gobiernos locales con organizaciones internacionales se le denomina relaciones multilaterales de los gobiernos locales.<sup>12</sup> Esta otra dimensión de las relaciones multilaterales de los gobiernos locales es resultado de la participación de los gobiernos locales en foros y espacios internacionales y su consiguiente integración a proyectos de orden local, regional y estatal.<sup>13</sup> Que haya acuerdos entre gobiernos locales y organismos internacionales deja ver que la política internacional está abriendo espacios de participación para los gobiernos locales y, aunque aún queda mucho que hacer, cada vez hay más

---

<sup>11</sup> A la que algunos autores como Duchacek llaman protodiplomacia, y que tiene lugar cuando la acción internacional tiene intenciones separatistas. Esta acción también se enmarca en la dimensión nacionalista de Kuznetsov en la que los gobiernos locales establecen relaciones con el exterior en la búsqueda de reconocimiento internacional. Véase, Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, Nueva York, Routledge, 2015.

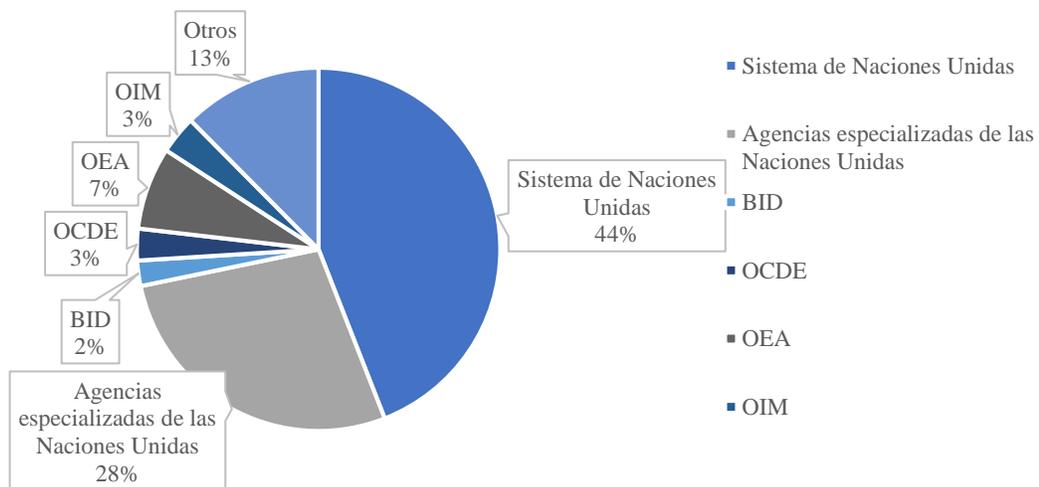
<sup>12</sup> Manuel Martínez Justo, “Las relaciones multilaterales de los gobiernos locales de México” en Manuel Martínez Justo (coord.), *Estudios Comparados...*, *Op. cit.*

<sup>13</sup> *Ídem.*

gobiernos locales invitados a participar en la discusión de los grandes temas internacionales.

De los 1100 acuerdos interinstitucionales registrados 177 corresponden al ámbito multilateral, es decir, han sido firmados con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales. Estos representan el 16% del total de acuerdos y vinculan a los gobiernos locales con organismos internacionales que pertenecen al sistema de Naciones Unidas, agencias especializadas de la ONU y otras organizaciones globales y regionales. En la *Gráfica 7. Acuerdos interinstitucionales registrados con Organismos Internacionales* se presenta un panorama general de la distribución de los 177 acuerdos firmados por gobiernos locales mexicanos con organismos internacionales.

Gráfica 7. Acuerdos interinstitucionales registrados con Organismos Internacionales



Fuente: Elaboración propia

Cabe aclarar que la clasificación se realizó según el Directorio del Sistema de Naciones Unidas<sup>14</sup> que cataloga a los organismos internacionales en tres grupos: 1)

<sup>14</sup> ONU, *The Directory of the UN System Organizations*, disponible en [https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/VBS\\_UNSystem](https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/VBS_UNSystem), consultado el 16 de julio de 2019

organizaciones del sistema de la ONU, 2) agencias especializadas y 3) organizaciones relacionadas pero que no forman parte de los dos grupos anteriores. Se reportan por separado los organismos que no forman parte de esta clasificación porque son organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) o especializados como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Con las organizaciones del sistema de Naciones Unidas hay registro de 78 acuerdos interinstitucionales, firmados con 9 organizaciones y distribuidos como se enlista en el *Cuadro 3. Acuerdos interinstitucionales registrados con organismos del sistema de Naciones Unidas*. Destaca que 35 de los 78 acuerdos de este grupo fueron firmados con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. También se incluyeron los 7 acuerdos firmados con la oficina de la ONU en México.

Cuadro 3. Acuerdos interinstitucionales registrados con organismos del sistema de Naciones Unidas

Organismo		Número de acuerdos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	3
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	11
ONU-Hábitat	ONU-Hábitat	8
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo	35
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas	3
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	7
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos	3
UNV	Universidad de las Naciones Unidas	1
ONU-MX	ONU México	7

Fuente: Elaboración propia

Respecto a las agencias especializadas de las Naciones Unidas,<sup>15</sup> hay 49 acuerdos de gobiernos locales mexicanos con 6 de las 15 agencias de esta categoría, distribuidos como lo indica el *Cuadro 4. Acuerdos interinstitucionales registrados con agencias especializadas de las Naciones Unidas*. Destaca la vinculación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con la que se han firmado 15 acuerdos y la UNESCO con 22 acuerdos. En todos los casos, se tratan de acuerdos sobre desarrollo, educación y programas o iniciativas de cooperación.

Cuadro 4. Acuerdos interinstitucionales registrados con agencias especializadas de las Naciones Unidas

Organismo		Número de acuerdos
ACNUR	Agencia de la ONU para los refugiados	3
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	15
OMS	Organización Mundial de la Salud	1
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	1
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	22
BM	Banco Mundial	3
BIRF <sup>16</sup>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	3

Fuente: Elaboración propia

El tercer grupo de organismos internacionales identificado por la ONU es el de las organizaciones relacionadas con la ONU pero que no son parte del sistema ni son agencias especializadas. Forman parte de este grupo la Organización del Tratado de Prohibición

<sup>15</sup> Término utilizado por primera vez en la Carta de las Naciones Unidas. Prevé la acción internacional para promover el progreso económico y social. Estas agencias especializadas trabajan en los campos económico, social, científico y técnico y poseen sus propios cuerpos legislativos y ejecutivos, sus propias secretarías y sus propios presupuestos. Véase, ONU, *The Directory... Op. cit.*

<sup>16</sup> Se reportan por separado 3 acuerdos firmados con el Banco Mundial y 3 con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), sin embargo, cabe aclarar que la ONU clasifica a ambos como Grupo del Banco Mundial.

Completa de los Ensayos Nucleares (CTBTO, en inglés), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). México, específicamente Oaxaca y San Luis Potosí, cuentan con 2 acuerdos interinstitucionales con esta última, ambos fueron firmados por el gobierno del Estado y tratan temas de desarrollo humano e institucional.

Más allá del sistema de Naciones Unidas, los gobiernos locales mexicanos han firmado acuerdos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación Económica (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. Lo que da cuenta de la diversidad de los vínculos que tienen los gobiernos locales mexicanos con el exterior, pero también de la importancia que están adquiriendo estos gobiernos como actores internacionales. Cada vez más organismos internacionales abren espacios para los gobiernos locales como reconocimiento a la importancia de su actividad en el exterior, pero también como estrategia de implementación de agendas globales desde el ámbito local.

Además, aunque las relaciones con organismos internacionales son bastante reducidas respecto al total de acuerdos registrados, hay que reconocer la incipiente pero creciente participación de los gobiernos locales en distintos foros y organismos internacionales. Entre los gobiernos locales mexicanos más activos por su participación en foros internacionales destacan Chiapas, Ciudad de México y el Estado de México.

Otra dinámica que vale la pena mencionar es la creciente participación de los gobiernos locales en foros y organizaciones de gobiernos locales. Por ejemplo, en México

hay asociaciones de gobiernos locales que participan en el ámbito internacional como la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC), constituida en 1994, que agrupa a 312 municipios mexicanos, la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC) que agrupa 700 municipios, la Federación Nacional de Municipios (FENAMM) y la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), entre otras. Incluso la Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO) cuenta con una Comisión de Asuntos Internacionales creada en diciembre de 2011.<sup>17</sup> Las actividades de estas organizaciones articulan los intereses de distintos municipios y facilitan su interacción con el exterior en conjunto.

Además, hay agrupaciones e iniciativas de gobiernos locales como *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)* que, con sede en Barcelona, España, agrupa a más de 300 gobiernos locales y es heredera de iniciativas como la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Pueblos y Ciudades Unidas (UTO). En América Latina destaca el *Proyecto AL-LAS, ciudades al mundo* que es una alianza euro latinoamericana de cooperación entre ciudades y que ha sido de gran importancia en el proceso de internacionalización de la Ciudad de México.<sup>18</sup>

### **Distribución temática**

El marco normativo mexicano no define los temas sobre los que puede versar un acuerdo interinstitucional. La Ley sobre Celebración de Tratados establece que éstos deberán circunscribirse al ámbito de competencia de las partes involucradas. Sin embargo, el

---

<sup>17</sup> CONAGO, *Comisión de Asuntos Internacionales. Agenda Estratégica 2017*, México, CONAGO, 2017.

<sup>18</sup> Gabriella Gómez-Mont, *La ciudad de México en el mundo. hacia una política pública de acción internacional*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2018.

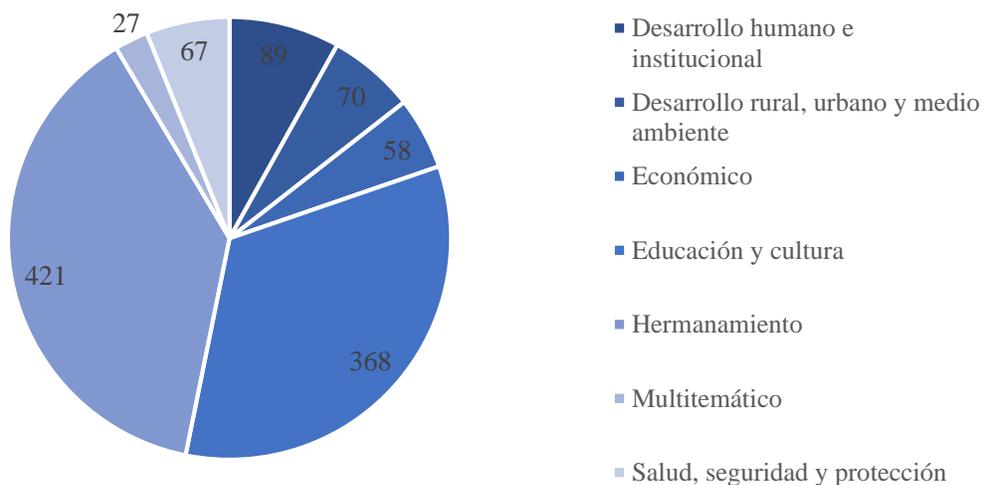
ámbito de competencia de los gobiernos locales mexicanos no está del todo claro, por ello, la *Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre Celebración de Tratados*,<sup>19</sup> publicada por la Consultoría Jurídica de la Cancillería, establece algunos lineamientos sobre los temas que pueden ser parte de un acuerdo interinstitucional. Por ejemplo, si la materia del acuerdo recae dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que lo celebre y las obligaciones financieras, en caso de contenerlas, pueden ser cubiertas por el presupuesto de la dependencia firmante y, además, su contenido no modifica la legislación nacional ni afecta la esfera jurídica de las personas, se puede firmar un acuerdo interinstitucional.

A pesar de la falta de criterios claros sobre los temas que pueden tratar los acuerdos interinstitucionales y a partir de las tendencias observadas en los distintos acuerdos registrados, el Registro los clasifica en 7 categorías: 1) desarrollo humano e institucional, 2) desarrollo rural, urbano y medio ambiente, 3) acuerdos en materia económica, 4) educación y cultura, 5) acuerdos de hermanamiento, 6) multitemáticos y 7) salud, seguridad y protección civil. La distribución temática se detalla en la Gráfica 8. Distribución temática de los acuerdos interinstitucionales registrados, en la que se observa que el hermanamiento de ciudades, así como la educación y la cultura son temas prioritarios en las vinculaciones de los gobiernos locales mexicanos con el exterior.

---

<sup>19</sup> SRE, *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, s/año.

Gráfica 8. Distribución temática de los acuerdos interinstitucionales registrados



Fuente: Elaboración propia

Cabe mencionar que la clasificación es indicativa y no limitativa, en ocasiones los acuerdos incluyen diversos temas. Además, la clasificación concentra temas específicos en categorías más amplias. Por ejemplo, dentro de los acuerdos sobre educación y cultura se engloban aquellos sobre ciencia y tecnología, intercambios estudiantiles y académicos y promoción cultural. Otro ejemplo es el turismo, englobado en los acuerdos sobre economía, donde también están aquellos encaminados a la promoción y cooperación económica-comercial. A continuación, se describen los temas prioritarios de la acción internacional: los acuerdos de hermanamiento, educación y cultura y acuerdos económicos.

- **Acuerdos de hermanamiento**

Los acuerdos de hermanamiento son un tipo específico de acuerdos interinstitucionales por el que las partes firmantes establecen vínculos de cooperación e intercambio y estrechan

lazos amistosos.<sup>20</sup> Generalmente estos acuerdos son el primer acercamiento entre distintos gobiernos locales y sientan la base de acuerdos sobre materias específicas.

Los hermanamientos son reconocidos por la ONU como una forma de cooperación para el desarrollo desde los años sesenta, sin embargo, la legislación mexicana no los contempla como un tipo de convenio internacional específico, sino que los agrupa como un tipo de acuerdo interinstitucional. Cabe mencionar que los hermanamientos de ciudades mexicanas datan de la década de 1960 y fueron primordialmente establecidos con ciudades estadounidenses y europeas, pero, por su carácter protocolario y por no contar con reconocimiento formal dentro del marco jurídico mexicano, en el Registro solo se incluyen los hermanamientos que se establecieron después de 1992 o que ya existían, pero se formalizaron o renovaron en términos de la Ley.

Actualmente 31 de las 32 entidades federativas tienen al menos un acuerdo de hermanamiento, únicamente Baja California Sur no tiene acuerdos de este tipo. Estos son primordialmente municipales porque implican el establecimiento de vínculos entre ciudades, que son los centros en los que confluyen las principales actividades económicas, políticas y sociales de los países de los que forman parte.<sup>21</sup>

Los acuerdos de hermanamiento han sido impulsados ampliamente por el gobierno mexicano. Por ejemplo, en 1995 se creó el Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH) como estrategia para fomentar la colaboración entre la SRE y los gobiernos locales mexicanos. Después, en 2008 el programa de acción se amplió y dio lugar a la creación del

---

<sup>20</sup> Raquel Lozano, “Los gobiernos locales mexicanos y su actividad internacional: de la centralización a la construcción de relaciones descentralizadas”, *Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, México, UNAM, mayo-agosto, 2012.

<sup>21</sup> Mariana Flores Mayén, *Op. Cit.*

Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMEHCID)<sup>22</sup> con el que se impulsó la figura de los Acuerdos de Hermanamiento de Alto Alcance con los que se buscó ampliar el impacto de los hermanamientos hacia una lógica de fomento al desarrollo local.

- **Educación y cultura**

Hay 369 acuerdos interinstitucionales agrupados en la categoría de educación y cultura. Jalisco es la entidad con mayor número de acuerdos sobre este tema, lo que se atribuye en parte al activismo de las instituciones de educación superior locales y a que el tema educativo es parte de la agenda internacional del gobierno del estado desde 1999. La mayoría de los acuerdos están encaminados al desarrollo educativo y al fomento de la investigación, así como a la mejora de la calidad educativa como pilar del desarrollo local.<sup>23</sup>

Aquí se incluyen los acuerdos o convenios suscritos por universidades o instituciones de educación superior como institutos tecnológicos que son organismos descentralizados que establecen vínculos internacionales con el respaldo de la entidad a la que pertenecen. Estos acuerdos incluyen intercambios académicos y estudiantiles, así como actividades de promoción cultural, desarrollo científico y tecnológico. Destaca la actividad de instituciones como la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Guadalajara, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores (ITESO) y la Universidad Tecnológica de Jalisco, que han establecido diversos convenios de colaboración con

---

<sup>22</sup> Andrés Barba Vargas, *PROMEHCID. La diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009.

<sup>23</sup> Pamela Angulo Olvera, *La internacionalización de los gobiernos locales a través de la educación superior en México. El caso de Jalisco*, México, UNAM, 2014.

instituciones educativas internacionales mediante las cuales se ha posicionado la educación como tema de cooperación descentralizada.

Las universidades también son actores protagónicos de la acción internacional local. Aunque Jalisco es el caso emblemático, instituciones académicas y centros de investigación en todo el país también establecen vínculos con el exterior en aras de mejorar la calidad educativa y fomentar los intercambios académicos y educativos. La acción internacional de entidades académicas y de investigación se incluye dentro de las relaciones internacionales de los gobiernos locales porque estas dependen de la entidad federativa donde se localizan. Dentro de los acuerdos sobre educación y cultura también se incluyen aquellos sobre ciencia y tecnología, además de todos los acuerdos sobre promoción e intercambios culturales.

- **Acuerdos en materia económica**

Los acuerdos interinstitucionales en materia de promoción económica incluyen la promoción económica y comercial entre las partes firmantes, pero son muy limitados porque actividades como la atracción de inversiones corresponden a la federación. La mayoría de estos acuerdos están enfocados en el establecimiento, fortalecimiento y/o desarrollo de relaciones económicas. Los estados y municipios utilizan estos en una lógica de inserción a los mercados globales. Esta categoría de acuerdos engloba también aquellos sobre promoción turística.

De nuevo, Jalisco es la entidad que mayor número de acuerdos ha firmado sobre esta materia, lo que da cuenta del apoyo del estado a los empresarios locales para su internacionalización y la importancia que se da a las relaciones internacionales como

mecanismo de desarrollo para la entidad. El segundo estado con mayor número de acuerdos económicos es Sonora, 10 de los 48 acuerdos registrados por la entidad son sobre temas relacionados con promoción económica, comercial o fomento a las inversiones, y fueron firmados con Arizona, Estados Unidos, estado con el que Sonora tiene una relación privilegiada, formal y productiva de más de 56 años.<sup>24</sup> Desde su origen, la relación se centró en el establecimiento y fortalecimiento de lazos económicos, de negocios y comerciales, institucionalizados incluso en mecanismos como la Comisión Sonora -Arizona

Por otra parte, el desarrollo local, no incluido en los acuerdos económicos sino en categorías como desarrollo humano, medio ambiente y salud, seguridad y protección civil también suelen tener motivaciones e implicaciones económicas porque incluyen acciones y programas para el desarrollo institucional, rural y urbano. Estos son temas de gran importancia para los gobiernos locales porque, igual que la educación, son políticas a cargo de los ámbitos estatal y municipal desde la descentralización de los años noventa. Por ello, la mayoría de estos acuerdos se centran en la creación o fortalecimiento de capacidades institucionales y formación de recursos humanos especializados. También incluyen el intercambio de buenas prácticas entre autoridades locales. En la frontera norte prevalece el tema de seguridad, lo que se explica por la agenda de cooperación binacional México-Estados Unidos en materia de cooperación transfronteriza.

---

<sup>24</sup> Demian Duarte y Jael Esparza, “Megarregión Sonora Arizona: una relación formal y productiva”, 8 de agosto de 2016, *Uniradio Noticias*, disponible en <https://www.uniradionoticias.com/noticias/reportajesespeciales/429336/megarregion-sonora-arizona-una-relacion-formal-y-productiva.html>, consultada el 16 de julio de 2019.

## **Distribución temporal**

La variación en el número de acuerdos suscritos por cada entidad varía también en el tiempo, en donde confluyen las transformaciones del sistema internacional y condiciones internas como los cambios de gobierno. Con la intención de encontrar la relación de la actividad internacional local con la política exterior es interesante analizar la evolución en el número de acuerdos firmados por autoridades locales en distintos periodos presidenciales para evaluar la correspondencia, o no, que hay entre las líneas y objetivos generales de política exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos locales.

- **Acuerdos firmados antes de 1992**

Los acuerdos suscritos por los gobiernos locales con contrapartes extranjeras previo a la Ley de 1992 no contaban con un fundamento jurídico dentro de la legislación, pero algunos fueron incluidos en el registro porque ciertos gobiernos locales solicitaron a la Cancillería la revisión y dictamen correspondientes para suscribirlos. En total hay 5 acuerdos en el registro que fueron firmados antes de 1992, todos son acuerdos de hermanamiento entre ciudades.

En el registro, el acuerdo con mayor antigüedad es el “Pacto de Hermandad entre los Municipios de Caparroso, España y Toluca, Estado de México”, firmado el 22 de abril de 1977. De la década de 1980 hay 3 acuerdos registrados: el primero, fue firmado en 1980 entre el municipio de Córdoba, Veracruz y la ciudad de Córdoba, España. En 1987 se firmó el “Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Tlahualillo, Estado de Durango de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Laredo, Estado de Texas de los Estados Unidos de América.” Este, es el primer acuerdo local con Estados Unidos registrado como acuerdo interinstitucional, aunque, como ya se dijo, las relaciones internacionales entre ciudades

mexicanas y estadounidenses datan de 1960. En 1988 se firmó el “Acta de Hermandad de las Ciudades de Toluca, Estado de México, República Mexicana y Nanchang, Provincia de Jiangxi, República Popular China”, que es el primer registro de relaciones exteriores de gobiernos locales con el país asiático. Por último, en 1990 el Estado de México firmó el “Acuerdo de Hermanamiento entre los Estados Illinois-México”, este último es el único de la época que fue firmado por la autoridad estatal de la entidad, el resto corresponde al nivel municipal.

- **Acuerdos firmados entre 1992 y 2000**

Tras la publicación de la Ley sobre Celebración de Tratados hubo un aumento considerable del número de acuerdos registrados, así como de los temas y partes involucradas. Por ejemplo, de los 4 acuerdos firmados en 1992 al menos 3 son sobre educación y cultura. El Estado de México, que ya tenía vínculos con España y China, estableció acuerdos con Cuba a través de la firma de convenios de colaboración entre la Universidad Autónoma del Estado de México y los Institutos Superiores José Antonio Echeverría y el de Ciencias Agropecuarias ambos de la Habana, Cuba. En ese mismo año Nuevo León y Veracruz registraron acuerdos con ciudades estadounidenses. En el caso de Nuevo León, la ciudad de Monterrey firmó un acuerdo de hermanamiento con la ciudad de Dallas, Texas, mientras que el municipio de Córdoba Veracruz y la ciudad de Chillicothe, Ohio, firmaron el “Convenio de Intercambio y Colaboración Social y Cultural.”

En 1993 hubo 10 acuerdos registrados. Prevalcieron dos temáticas: acuerdos de hermanamiento y acuerdos sobre educación y cultura. Jalisco, cuya actividad internacional ha sido amplia y de las más desarrolladas, comenzó su actividad internacional en este año con el establecimiento de un acuerdo de hermanamiento con Maryland, Estados Unidos y

otro sobre cooperación educativa entre la Universidad de Guadalajara y la Universidad Nacional de Costa Rica. Otros estados que también han desarrollado estrategias internacionales destacables como Chiapas y Guanajuato establecieron sus primeros acuerdos en este año. El municipio de Monterrey, Nuevo León fue el que mayor diversificación tuvo: primero amplió su relación con Estados Unidos con el establecimiento de acuerdos con las ciudades de Houston, Dallas y Corpus Christy en Texas; al tiempo que estableció relaciones con Ontario, Canadá, y con las ciudades de Lasi, Rumania y Olongapo, Filipinas.

La tendencia de crecimiento del número de acuerdos registradas observada entre 1992 y 1993 se opone a lo observado en 1994 cuando solo hubo dos acuerdos. El primero fue el “Acuerdo de Colaboración entre el municipio de Naucalpan, Estado de México y Alberta, Canadá”. El segundo, también de hermanamiento, entre Xalapa, Veracruz y Ambato, Ecuador. Además, este periodo se caracterizó por la ampliación de temas y contrapartes que forman parte de las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos. En 1995 se registraron 6 acuerdos. Destaca la inclusión de temas como el desarrollo urbano y medio ambiente en el convenio entre la Comisión Estatal de Ecología y la ciudad de Colorado, Estados Unidos, denominado “Acuerdo de Cooperación Ambiental”. También se firmó el primer acuerdo sobre salud, seguridad pública y protección civil en el “Acuerdo de Cooperación” de los estados de Sonora, México y Arizona, Estados Unidos. Cabe mencionar que con este acuerdo comenzó la relación bilateral entre Sonora y Arizona, que se convertiría en una de las más dinámicas tanto por el número de acuerdos suscritos entre las partes como por la diversidad de temas involucrados.

En 1996 hubo 11 acuerdos registrados. Aunque prevalecieron las mismas temáticas (hermanamientos, educación y cultura, y salud y seguridad pública), destaca el aumento de socios internacionales como Berlín, Alemania, hermanaada con la Ciudad de México; Kionggy, Corea, hermanaada con el Estado de México al igual que la ciudad de Trujillo, Perú. Además, Aguascalientes, Querétaro y Yucatán registraron su primer acuerdo interinstitucional con Temple, Texas; Hebei, China y el Instituto Superior José Antonio Echeverría, Cuba, cada uno.

En 1997 se registraron 15 acuerdos mediante los cuales entidades como la Ciudad de México, el Estado de México y Jalisco fortalecieron su presencia internacional mediante la diversificación de relaciones. Destacan por ejemplo acuerdos del EDOMEX con Saitama, Japón y Anyag, Corea, así como el de Jalisco con Kyongsangnam-Do, Corea. Otras entidades, como Sonora, fortalecieron su relación con Estados Unidos, en tanto que otras como Puebla y Quintana Roo firmaron sus primeros acuerdos con Lodz, Polonia y Anzoategui, Venezuela, respectivamente.

En 1998 nuevamente se registraron 15 acuerdos. Destaca la introducción de los temas económicos en los acuerdos interinstitucionales firmados por el gobierno del estado de Jalisco. El primero fue el “Memorándum de Entendimiento de Cooperación Económica entre el Estado de Jalisco, México y la Provincia de Alberta, Canadá”, firmado en enero de 1998, después se firmó el “Acuerdo entre Export Vlaanderen y la Secretaría de Promoción Económica el Estado de Jalisco” con Bélgica y finalmente el “Convenio de Colaboración y Cooperación de Desarrollo Turístico, entre el Gobierno del Estado de Idaho y el Gobierno del Estado de Jalisco.” A partir de estos acuerdos la cooperación y promoción económica,

así como el turismo se consideraron parte de las atribuciones sobre las que los gobiernos locales pueden establecer relaciones internacionales.

El final de este periodo se caracteriza por una amplia participación de entidades como la Ciudad de México, que firmó 13 acuerdos principalmente con ciudades europeas como Barcelona, España y París, Francia; e introdujo el tema medioambiental en las relaciones internacionales locales con la firma y registro del primer acuerdo interinstitucional con un organismo internacional: el “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales”. Otra entidad que destaca no solo por los nueve acuerdos que registró, sino por los temas que incluyó como parte de sus relaciones internacionales es Jalisco, que introdujo el desarrollo humano e institucional mediante el “Acuerdo para el Intercambio de Personal entre la Oficina de Acuerdos Internacionales del Gobierno del Estado de Jalisco y la Oficina de Asuntos Internacionales y Protocolo del Estado de Washington.”

Tanto en 1999 como en el 2000 se registraron 34 acuerdos por año. Aunque en el 2000 la CDMX redujo su actividad internacional de manera considerable, pasó de 13 acuerdos en 1999 a 4 en el año 2000, aunque mantuvo temáticas y socios de gran diversidad. Por ejemplo, firmó el primer acuerdo con un organismo del sistema de Naciones Unidas, la FAO, sobre desarrollo urbano y medio ambiente.

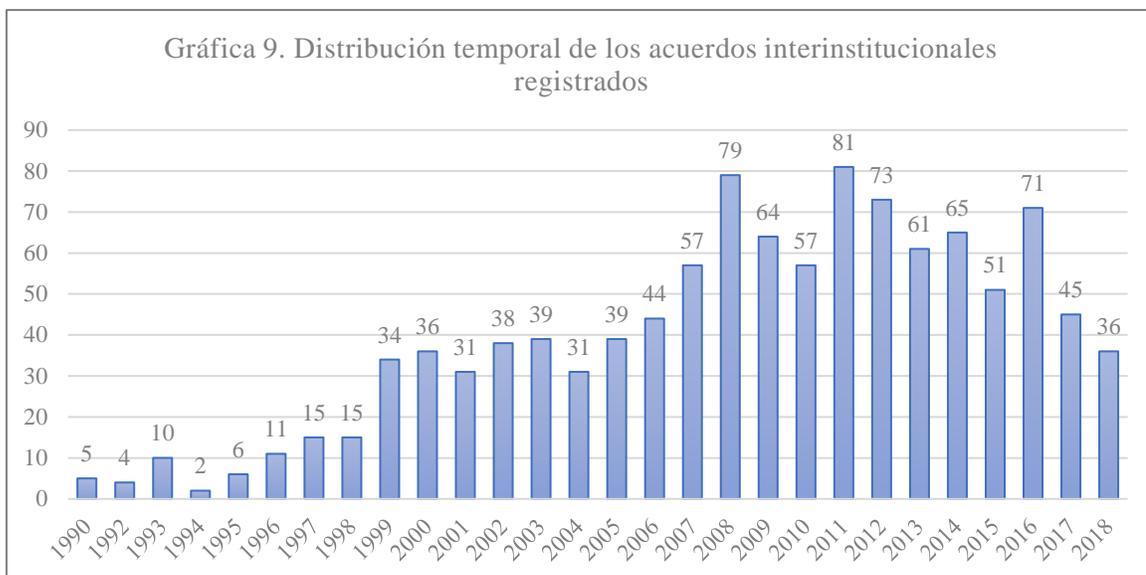
En total, 136 acuerdos fueron firmados entre 1977 y 2000. De esos, 117 son del periodo presidencial de Ernesto Zedillo y 19 son de periodos anteriores. Lo que deja ver que, en general, el reconocimiento de la acción internacional de los gobiernos locales y los cambios internos y externos que hubo en la década de los noventa incentivaron un mayor

activismo de los gobiernos locales en asuntos internacionales, cuya participación en asuntos internacionales aumentó en los años posteriores.

- **Acuerdos registrados a partir del 2000**

Aunque los acuerdos fueron reconocidos desde 1992, la creación de un área encargada de dar seguimiento a la acción internacional de los gobiernos locales y de realizar el registro de los acuerdos interinstitucionales no tuvo lugar sino hasta el año 2001 en el marco de la reestructuración interna de la Cancillería. En el contexto del fortalecimiento institucional y los cambios internos y externos el número de acuerdos interinstitucionales registrados aumentó de manera considerable. Entre 2000 y 2006, en el gobierno de Vicente Fox, se firmaron 224 acuerdos interinstitucionales, de los cuales 116 fueron firmados por autoridades estatales y 108 por municipios.

El mayor número de acuerdos firmados se concentra en el periodo 2007-2012. Durante el gobierno de Felipe Calderón se registraron 409 acuerdos. Además, como se ve en la *Gráfica 9. Distribución temporal de los acuerdos interinstitucionales registrados*, 2011 fue el año en el que se registraron más acuerdos, 81 en total. Por el contrario, en el gobierno de Enrique Peña Nieto, es decir, en el periodo 2013-2018 solo se registraron 331 acuerdos, 76 menos que en el periodo anterior.



Fuente: Elaboración propia

El panorama general de los acuerdos interinstitucionales deja ver que la internacionalización de los gobiernos locales mexicanos ha sido constante, diversa y centrada en los intereses y necesidades de los estados y municipios. Ahora bien, establecer si existe o no relación entre las acciones internacionales de los gobiernos locales y la política exterior mexicana requiere un análisis más detallado. En el siguiente capítulo, se hace un estudio comparado entre las líneas generales de la política exterior en los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto y las acciones de los gobiernos locales en asuntos internacionales. También se revisa si hubo acciones de fomento a la actividad internacional de los gobiernos locales desde el gobierno federal en cada uno de los periodos estudiados. Es preciso aclarar que no se realiza una descripción amplia y detallada de todos los procesos, iniciativas o proyectos de política exterior de los sexenios revisados. Más bien, el objetivo es identificar algunos puntos en los que la política exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos locales se vincularon o si, por el contrario, ambas dinámicas ocurrieron de manera independiente.

## **Capítulo IV. Política exterior y relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos**

En este capítulo se hace un estudio comparado de las líneas generales de la política exterior mexicana en los sexenios de Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2007-2012) y Enrique Peña Nieto (2013-2018) y las relaciones internacionales de los gobiernos locales para analizar si hay vinculación o no entre ambas dinámicas. Se han utilizado los Planes Nacionales de Desarrollo de cada sexenio, los programas sectoriales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como los informes de labores de la dependencia y fuentes secundarias como noticias, artículos y publicaciones académicas que examinan los alcances, acciones y limitaciones de la política exterior de cada periodo. También se utiliza el Registro de Acuerdos Interinstitucionales.

### **2000-2006: democratización y nuevos actores**

En el año 2000 el cambio de partido en el poder presidencial después de 70 años fue interpretado como un momento de grandes transformaciones internas, pero también como una oportunidad de cambio en la relación de México con el mundo. El llamado “bono democrático” dio a México una legitimidad renovada en el ámbito internacional y la oportunidad de asumir mayor influencia internacional.<sup>1</sup>

La política exterior se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el apartado “Poder Ejecutivo Federal” en donde también se describían las acciones en materias como el federalismo, la política económica y los cambios en la Administración Pública Federal. Se plantearon 5 objetivos estratégicos: primero, promover y fortalecer la

---

<sup>1</sup> Rafael Velázquez Flores, “Balance general de la política exterior de México, 2000-2006”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. 48, 2008, pp. 81-122.

democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.<sup>2</sup> En general, el sexenio de Vicente Fox inició con altas expectativas en materia de política exterior, aunque los resultados no estuvieron a la altura de lo esperado.<sup>3</sup>

En este periodo hubo dos secretarios a cargo de la Cancillería, primero Jorge Castañeda y después Luis Ernesto Derbez, que tuvieron perspectivas distintas sobre la acción y estrategias internacionales de México. Al inicio del sexenio la estrategia de política exterior trazada por Castañeda mezclaba el cambio y la continuidad y se materializó en tres pilares de la política exterior: 1) la proyección de una nueva imagen de México ante el mundo, 2) la priorización de la relación estratégica con Estados Unidos y 3) el fortalecimiento de la participación en foros multilaterales.<sup>4</sup> Estos planteamientos se cristalizaron en estrategias como la promoción de la democracia y los derechos humanos,<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México

<sup>3</sup> Humberto Garza Elizondo (ed.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México, 2010.

<sup>4</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la Política exterior de México”, *Nexos*, vol. 23, no. 288, diciembre, 2001.

<sup>5</sup> La promoción de derechos humanos respondió, sobre todo, a consideraciones políticas internas y no tanto a intereses de México en el exterior. Véase Ana Covarrubias, “Mexico’s Foreign Policy under the PAN: Promoting Democracy, Human Rights and Interests”, en Gian Luca Gardini y Peter

la búsqueda de un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos,<sup>6</sup> la profundización de la relación con América del Norte y la participación de México en foros como el Consejo de Seguridad en 2002 y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Tras la renuncia de Jorge Castañeda en 2003 la Secretaría fue asumida por Luis Ernesto Derbez cuya estrategia se centró en la consecución de más tratados de libre comercio y la organización de múltiples reuniones internacionales como la Cumbre de las Naciones Unidas para el Financiamiento al Desarrollo, la V Conferencia Ministerial de la OMC, la cumbre del APEC y la Cumbre Extraordinaria de las Américas, entre otras; con la intención de promover la imagen de México en el exterior.

Estados Unidos fue la relación prioritaria en todo el sexenio, por lo que hubo cierto distanciamiento con otras regiones como América Latina, a lo que se sumaron incidentes diplomáticos tanto del presidente Fox como de ambos cancilleres, que ocasionaron desencuentros con países como Cuba y Venezuela.<sup>7</sup> Con Centroamérica la relación se basó en esquemas institucionalizados de cooperación como el Mecanismo de Tuxtla Gutiérrez, el Plan Puebla Panamá y las comisiones binacionales.

---

Lambert, (eds.), *Latin American Foreign Policies. Between ideology and pragmatism*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 213-234.

<sup>6</sup> Aunque se atribuyen los atentados del 11 de septiembre de 2001 al cambio de prioridades de la política exterior estadounidense, el acuerdo migratorio integral que México buscó nunca fue una posibilidad real. Véase Alejandro Anaya, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, *La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox*, México, Universidad Iberoamericana, s/año, pp. 31-36.

<sup>7</sup> Por ejemplo, hubo enfrentamientos verbales tanto con Hugo Chávez de Venezuela como con Néstor Kirchner de Argentina en la Cumbre de Mar de la Plata en 2005. Véase Erika Ruiz Sandoval, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces”, *Foro Internacional*, vol. 68, núm. 1-2, 2008, pp. 66-80.

Con Europa la relación se articuló sobre la base del recién negociado Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-Unión Europea, con un balance positivo en términos generales. Este acuerdo fortaleció las relaciones comerciales y el diálogo político entre México y la Unión Europea y facilitó la mejora de relaciones bilaterales con distintos países europeos.

Las relaciones con Asia Pacífico fueron consideradas estratégicas. El presidente Vicente Fox realizó cuatro giras a la región con la intención de atraer inversiones y promover el comercio de productos mexicanos.<sup>8</sup> Como resultado se firmó la Asociación Estratégica Bilateral con China en 2003 y el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón en 2004. Por otra parte, África y Medio Oriente persistieron en este sexenio como regiones poco prioritarias para la política exterior de México. Sin embargo, hubo acciones como el establecimiento de una oficina de representación ante la Autoridad Nacional Palestina y la firma de un memorándum de entendimiento con la Liga de Estados Árabes para establecer un mecanismo de consultas, que permitió un mayor acercamiento entre México y la región.

En general, hubo una gran distancia entre los objetivos y los resultados de la política exterior del sexenio.<sup>9</sup> Los mayores logros fueron los obtenidos en el ámbito multilateral, pero los fracasos en relaciones bilaterales y la falta de consenso entre los principales actores políticos respecto a las acciones internacionales se reflejaron en la continuidad de muchas de las líneas generales de política exterior de gobiernos anteriores como el énfasis en la

---

<sup>8</sup> Rafael Velázquez Flores, “Balance general de la política exterior de México. 2000-2006”, en Humberto Garza Elizondo (ed.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 93-136.

<sup>9</sup> Erika Ruiz Sandoval, *Op. cit.*

dimensión económica, un marcado pragmatismo y prioridad de la relación con Estados Unidos.<sup>10</sup>

- **Relaciones internacionales de gobiernos locales mexicanos, 2001-2006**

Respecto a las relaciones internacionales de los gobiernos locales hubo dos acciones relevantes en el periodo. Primero, en el proceso de reestructuración de la SRE se creó en 2001 la Dirección General Estatal de Enlace Federal y Estatal (DGEFE) como área encargada de apoyar a los estados y municipios en su vinculación internacional, labor antes realizada por las delegaciones de la Secretaría en cada entidad federativa. La labor de la DGEFE fue trasladada a la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior (DGCME) y después a la Dirección General de Enlace Político (DGEP). Finalmente, en 2004 se creó la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), que sería la encargada de la relación entre el gobierno federal y los gobiernos locales.<sup>11</sup> La segunda acción importante fue el lanzamiento del Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH) en 2005 como estrategia de colaboración entre la cancillería y las entidades federativas. Este programa colocó a la autoridad local como actor central de las estrategias de vinculación con el exterior y favoreció la firma de acuerdos de hermanamiento, a los que consideró herramientas para el desarrollo local.

En el periodo comprendido entre los años 2001 y 2006 se registraron 224 acuerdos interinstitucionales, de los cuales 116 fueron firmados por entidades y 108 por municipios. Trasciende que 112 de los acuerdos del periodo fueron acuerdos de hermanamiento, lo que

---

<sup>10</sup> Rafael Velázquez Flores, *Op. cit.*

<sup>11</sup> Andrés Barba Vargas, *PROMEHCID. La diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*, México, SRE, 2009.

da cuenta del impulso que programas como el PNCH dieron a las relaciones internacionales de los gobiernos locales.

Los acuerdos sobre educación y cultura también fueron relevantes en el sexenio. En total se firmaron 72 acuerdos con esta temática. Destaca la participación de las Secretarías de Cultura y Educación Pública de diversos estados, así como la actividad internacional de distintas universidades estatales. Otra área con menor número de acuerdos, pero no por ello menos importante fue la económica, con 14 acuerdos de promoción económica, comercial y turística, y la de Salud, Seguridad Pública y Protección Civil, de la que hay 8 acuerdos registrados.

En términos regionales la mayoría de los vínculos establecidos por los gobiernos locales fue con América del Norte. La relación prioritaria fue con Estados Unidos con cuyos gobiernos locales se firmaron 71 acuerdos, de los cuales al menos 47 fueron de hermanamiento. Con Canadá se firmaron solamente 8 acuerdos en los que prevaleció el tema educativo. En tanto, con América Latina se firmaron 72 acuerdos, de los cuales 38 son acuerdos de hermanamiento, 27 sobre educación y cultura y 7 sobre otros temas. Con Cuba se firmaron 23 acuerdos interinstitucionales en tres áreas: hermanamiento, educación y cultura, y salud. De estos, 8 fueron firmados por autoridades del gobierno de Michoacán con distintas ciudades cubanas, con el centro de investigación Centro Internacional de Restauración Neurológica y con el Ministerio de Educación.

La relación con Europa se reflejó en la firma de 43 acuerdos en los que España fue el socio prioritario ya que en el periodo concretó 29 acuerdos, la mayoría de ellos para el fomento de intercambios académicos y culturales. Con la Unión Europea se firmaron dos acuerdos: el “Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y el

Gobierno del estado de Chiapas Desarrollo Social Integrado y Sostenible, Chiapas, México” y la “Declaración de Intenciones entre el Gobierno del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y el Comité de las Regiones de la Unión Europea sobre Cooperación”, ambos en 2003.

Con los países de la región Asia-Pacífico se firmaron 24 acuerdos, en los cuales destaca la relación con China reflejada en la firma de 10 acuerdos. En este periodo la entidad con mayor número de acuerdos registrados con la región asiática fue Jalisco, que estableció vínculos con Corea, Filipinas, China y Singapur. Con África y Medio Oriente la vinculación fue inexistente ya que no se firmó ningún acuerdo.

En el ámbito multilateral se firmaron 6 acuerdos. En 2003 el gobierno del estado de Hidalgo firmó el “Convenio de Cooperación Técnica para el Fortalecimiento y Gestión de Proyectos Educativos” con la UNESCO, organismo de Naciones Unidas con el que también firmó un acuerdo el gobierno del Estado de México en 2004. En el ámbito educativo la Universidad de Colima estableció un convenio de colaboración con el Programa de Voluntarios de la ONU. Por otra parte, Guerrero, Michoacán y Puebla firmaron, cada uno, acuerdos con la FAO en temas específicos como fomento a la pesca, la acuicultura y el desarrollo agrícola.

En resumen, el cambio democrático abrió la posibilidad de que actores internos, como los gobiernos locales, participaran en asuntos internacionales, lo que se tradujo en un mayor número de acuerdos firmados respecto a periodos previos. En el ámbito local prevaleció la relación con Estados Unidos al igual que en el ámbito nacional, pero giró en torno a distintos temas como la educación y los hermanamientos de ciudades. En la relación

con América Latina destaca que el deterioro de la relación con la región se compensó en el ámbito local, ya que se firmaron diversos acuerdos interinstitucionales.

### **2007-2012: la recomposición de las relaciones internacionales**

En el gobierno de Felipe Calderón la política exterior tuvo un perfil relativamente bajo como resultado de la polarización política tras la elección presidencial en el año 2006, la violencia ocasionada por la guerra contra el narcotráfico y la crisis económica internacional de 2008.<sup>12</sup> Las líneas generales de política exterior plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 asumían a esta como medio para satisfacer intereses internos y como parte de la estrategia para promover el desarrollo. Se definió el interés nacional como el “interés de todos los mexicanos” y se planteó la necesidad de una política exterior activa y responsable que permitiera la promoción de principios democráticos y derechos humanos.<sup>13</sup> Se plantearon cuatro objetivos: 1) convertir a la política exterior en palanca de desarrollo nacional, 2) participar en la construcción del orden mundial, 3) diversificar la agenda de política exterior y 4) atender a los mexicanos en el exterior.<sup>14</sup> Cada uno de estos objetivos incluyó estrategias específicas que se materializaron en diversas acciones. Por ejemplo, se priorizó la cooperación internacional como herramienta de política exterior<sup>15</sup> y el uso de los acuerdos de libre comercio a favor del desarrollo interno.

---

<sup>12</sup> Humberto Garza, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez Flores, “Introducción: La política exterior en el sexenio de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, vol. 53, pp. 447-454.

<sup>13</sup> Ana Covarrubias, “La política exterior de Calderón: objetivos y acciones”, *Foro Internacional*, vol. 53, núms.3-4, julio-diciembre, 2013, pp. 455-482.

<sup>14</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México.

<sup>15</sup> La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) fue incluida como principio de política exterior con rango constitucional desde 1988 pero no fue sino hasta 2011 que se consolidó el sistema mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) con la publicación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la consecuente creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID). Véase Bruno Figueroa Fischer, “Breve historia de la

El segundo objetivo, participar en la construcción del orden mundial, implicó la colaboración en diversos foros y organismos multilaterales. México participó en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente entre 2009 y 2010. También fue notoria la participación en foros como el Grupo de Río, el G20 y la 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (COP16).

Respecto a la diversificación de la agenda de política exterior un tema clave fue la recomposición de relaciones con América Latina. El énfasis puesto en la relación con Estados Unidos y los conflictos diplomáticos que ocurrieron en el sexenio anterior, alejaron a México de la región latinoamericana. Por ello, parte de la estrategia del gobierno de Calderón fue favorecer el diálogo con los países latinoamericanos, caribeños y centroamericanos para fortalecer las relaciones políticas y económicas en la región. La recomposición de relaciones con América Latina era necesaria ante el deterioro ocasionado por la administración de Fox. Por ejemplo, para mejorar las relaciones con Cuba se promovió el sistema de no condena ante el Consejo de Derechos Humanos, que fue interpretado favorablemente por el gobierno cubano. Además, se normalizaron las relaciones financieras, comerciales y migratorias entre ambos países, incluso a pesar de ciertos roces diplomáticos.<sup>16</sup> En el ámbito regional destaca la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe de la que resultó la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños (CELAC).

---

cooperación internacional de México (1900-2000)”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMR, núm.112, septiembre-diciembre de 2014, pp. 31-53.

<sup>16</sup> Ana Covarrubias Velasco, “La política exterior de Calderón...”, *Op. cit*

También como parte de la estrategia de diversificación se planteó el fortalecimiento de la relación con Europa y el mejor aprovechamiento del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. La estrategia de diversificación económica planteó además la importancia de estrechar vínculos con la región Asia-Pacífico. La relación con África y Medio Oriente se consideró una oportunidad de concertación multilateral.

Con América del Norte se planteó la necesidad de perfeccionar el TLCAN y la cuestión migratoria fue, de nueva cuenta, tema importante en la agenda bilateral con Estados Unidos, desde una perspectiva de corresponsabilidad bilateral. Sin embargo, el tema migratorio se dejó de lado a costa de la cooperación en materia de seguridad. La Iniciativa Mérida<sup>17</sup> es considerada el proyecto más trascendente no solo en la relación con Estados Unidos, sino de todo el sexenio de Calderón. Aunque se planteó como un proyecto de cooperación bilateral, el esquema de la iniciativa, con un enfoque asistencialista y vertical abrió debates sobre la posible cesión de soberanía por parte de México y el descuido de otras áreas y temas de política exterior.

Aunque hubo objetivos definidos en documentos como el Plan Nacional de Desarrollo y el programa sectorial de Relaciones Exteriores, estos no necesariamente reflejaron los intereses internos. También hay patrones de continuidad respecto al gobierno previo en temas como la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos y la

---

<sup>17</sup> La Iniciativa Mérida consistió en el otorgamiento inicial de 1400 millones de dólares de Estados Unidos a México para la lucha contra el narcotráfico. Descansaba en tres “pilares”: 1) que cada país actuaría en su propio territorio; 2) la cooperación bilateral; y 3) la transferencia de equipo y tecnología estadounidense a México y el entrenamiento de personal mexicano, véase Carlos Rico F., “La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado”, *Foro Internacional*, vol. 8, núm. 1, enero-marzo de 2008, pp. 3-13.

apertura comercial como palanca de desarrollo. En este gobierno solo hubo una secretaria de Relaciones Exteriores, la embajadora Patricia Espinosa, miembro del servicio exterior mexicano desde 1981.

- **Relaciones internacionales de gobiernos locales mexicanos, 2007-2012**

Respecto a los gobiernos locales y su actividad internacional se reconoció, por primera vez, en el Plan Nacional de Desarrollo el papel de las entidades federativas en el establecimiento de vínculos transnacionales. Las relaciones internacionales de los gobiernos locales se consideraron parte de la ampliación de la capacidad del estado en la proyección de sus intereses en el exterior.<sup>18</sup> En 2008 el PNCH se convirtió en el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMEHCID),<sup>19</sup> que impulsó la firma de acuerdos de alto alcance y fomentó el intercambio de experiencias y colaboración entre ciudades mexicanas y sus homologas en el exterior. En este periodo los gobiernos locales aumentaron considerablemente su número de vinculaciones con el exterior. En total se registraron 409 acuerdos, de los cuales 281 fueron firmados por autoridades estatales y 128 por municipios. 2011 fue el año con más acuerdos firmados no solo en el sexenio, sino en todo el periodo de existencia del Registro. Dentro de las causas que dieron lugar a este incremento están el impulso de programas como PROMEHCID y el desarrollo de estrategias de apoyo a la diplomacia federativa, como se llamó a las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos durante el sexenio.

---

<sup>18</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México

<sup>19</sup> DGCP, *Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMEHCID)*, México, SRE, 2008.

Del total de acuerdos registrados en el periodo 137 fueron de educación y cultura, 128 acuerdos de hermanamiento, 43 sobre salud y seguridad pública, 42 de desarrollo humano e institucional, 22 de desarrollo urbano y medio ambiente, 14 sobre cuestiones económicas y 23 sobre otros temas. En términos regionales Norteamérica permaneció como región prioritaria y Estados Unidos fue, nuevamente, el país con cuyas dependencias y localidades se firmaron más acuerdos, un total de 88, en los que la temática principal fue el establecimiento de relaciones mediante acuerdos de hermanamiento. La colaboración en cuestiones educativas se concretó en 15 acuerdos con universidades y consejos técnicos de distintas ciudades estadounidenses. En el ámbito económico solo hubo 3 acuerdos, pero de gran relevancia por su contenido, por ejemplo, con Sonora se celebró el “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno del Estado de Sonora y el Gobierno del Estado de Arizona, para establecer un Acuerdo de Cooperación Regional para satisfacer las demandas del mercado laboral en Arizona de trabajadores profesionales, con la fuerza laboral de Sonora, bajo el Programa de Visas para Trabajadores Profesionales”. En tanto, la relación con Canadá se concentró en la firma de 12 acuerdos de los cuales la mitad estableció vínculos en materia educativa. Jalisco firmó 9 de los 12 acuerdos con Canadá, la mayoría dentro de su estrategia de internacionalización mediante la educación media-superior y con el apoyo de la Secretaría de Educación del Estado.

Con América Latina se firmaron 98 acuerdos en este periodo. Con Cuba se mantuvo la estrecha colaboración en el área educativa y se firmaron 27 acuerdos. Con los países centroamericanos hubo 31 acuerdos. En tanto, en la relación con Europa prevalecieron los acuerdos de tipo bilateral sobre todo con España y Francia. Con la Unión Europea en conjunto solo se firmó el “Contrato de Subvenciones y Ayudas Exteriores. Programa URB-

AL, Proyecto: La Intermunicipalidad: una herramienta eficaz para la cohesión social y territorial en América Latina” entre el Gobierno del Estado de Michoacán, México y la Comisión de las Comunidades Europeas en 2008. En total, se firmaron 77 acuerdos con gobiernos y dependencias del continente europeo.

Con la región Asia-Pacífico se establecieron 32 acuerdos con 6 países: China, Corea, Corea del Norte, Japón, Malasia y Nueva Zelanda. China concentró el mayor número de vinculaciones con la región, 21 acuerdos, seguida por Corea del Norte, con quien Durango, Oaxaca y Puebla establecieron vínculos sobre distintas áreas entre las que destacan programas de colaboración educativa, científica y educativa.

Destaca que en 2007 se establecieron las primeras relaciones de gobiernos locales mexicanos con África y Medio Oriente, cuando la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Medio Ambiente estableció acuerdos de cooperación en materia medioambiental con la Dirección Ejecutiva Interina del Zoológico Nacional de Sudáfrica y con el Servicio de Vida Silvestre de Kenia. En 2008 la Universidad Politécnica de Chiapas y el Instituto Internacional para el Liderazgo de Israel establecieron convenios de colaboración académica. En 2011 y 2012 nuevamente la Ciudad de México firmó acuerdos con la región: primero el “Convenio de Hermanamiento entre la Ciudad de Kuwait (Estado de Kuwait) y la Ciudad de México (Estados Unidos Mexicanos)”, y después un “Memorando de Entendimiento en Materia de Salud” también con Kuwait.

Los vínculos internacionales de los gobiernos locales mexicanos también se fortalecieron en el ámbito multilateral. En este periodo se establecieron 84 acuerdos con organismos internacionales tanto del sistema de Naciones Unidas como de instituciones financieras y organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, en 2011 la Secretaría de

Planeación y Presupuesto del estado de Yucatán estableció un acuerdo con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) sobre Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de Información Estadística, Geográfica y Evaluación del estado. Entidades como Baja California, Chiapas y Michoacán establecieron convenios de colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este sexenio la actividad internacional de los gobiernos locales creció de manera considerable, de hecho, es el periodo en el que más acuerdos se firmaron y registraron. Este aumento en el número de acuerdos interinstitucionales fue resultado de dos condiciones: la primera, relacionada con causales internas, es la baja prioridad que tuvieron los asuntos internacionales para el gobierno federal. Los problemas internos provocaron la securitización de la agenda nacional e internacional, ante lo cual, los gobiernos locales ampliaron su relación con el exterior. La segunda razón responde a causales externas. La diversificación de las relaciones internacionales se planteó como una de las líneas generales de la política exterior del sexenio, pero en la práctica se mantuvo el énfasis en la relación con Estados Unidos. Sin embargo, los gobiernos locales establecieron vínculos con regiones como África y Medio Oriente, y fortalecieron los vínculos con organismos internacionales.

### **2013-2018: responsabilidad global y nuevas formas de acción internacional**

Los primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto se caracterizaron por la conciliación política materializada en el Pacto por México y el llamado *momento mexicano*. El cambio de partido en el poder produjo expectativas de cambio en la conducción de las relaciones

internacionales mexicanas,<sup>20</sup> pero la reflexión sobre la política exterior tuvo poco espacio ante los cambios internos,<sup>21</sup> a pesar de lo cual tuvieron lugar múltiples encuentros bilaterales, visitas de Estado<sup>22</sup> y la participación de México en distintos foros multilaterales. Hubo tres cancilleres, José Antonio Meade de 2012 a 2015, Claudia Ruiz Massieu de 2015 a 2017 y Luis Videgaray de 2017 a 2018.

La política exterior fue definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 como la dimensión internacional de la estrategia de gobierno en donde el diálogo y la cooperación tanto bilateral como multilateral son las herramientas fundamentales para la consecución de las metas nacionales.<sup>23</sup> El apartado “México con Responsabilidad Global” incluyó la presencia global, el libre comercio, la integración regional y la migración como temas clave en torno a los que se crearon los objetivos, estrategias y líneas de acción del periodo. Se plantearon cuatro objetivos de política exterior: 1) diálogo político para ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo basado en la cooperación internacional para el desarrollo, 2) promoción de México a través de la economía, el turismo y la cultura, 3) reafirmar el compromiso con el libre comercio y 4) velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero. Cada uno de estos objetivos incluyó estrategias entre las que destacan la

---

<sup>20</sup> Ante las grandes expectativas respecto a la política exterior del sexenio debido al cambio de partido destaca el vínculo entre la política exterior y la política local. Véase Marcela Franzoni “La política exterior de México en el gobierno de Peña Nieto: Retos locales e internacionales”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, núm. 17, 2017, pp. 1-9.

<sup>21</sup> Olga Pellicer, “La política exterior de México bajo un nuevo presidente”, *Anuario Internacional: México, perfil de país*, Barcelona, CIDOB, 2014, pp. 341-347.

<sup>22</sup> 71 giras al extranjero a más de 42 países. Véase Político MX, “EPN y la política exterior en 6 años: no todo fue Trump”, 12 de noviembre de 2018, disponible en <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/ePN-y-la-pol%C3%ADtica-exterior-en-6-a%C3%B1os-no-todo-fue-trump/>, consultado el 16 de julio de 2019.

<sup>23</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.

diversificación de relaciones internacionales, la profundización de relaciones ya existentes, el aprovechamiento del sistema multilateral, la promoción de valores nacionales, el impulso de la cooperación internacional para el desarrollo y, en general, la consolidación de México como actor con responsabilidad global.<sup>24</sup>

Con América del Norte se planteó la necesidad de consolidar la relación tanto con Estados Unidos como con Canadá desde una visión integral y de largo plazo. Con Estados Unidos la relación estaba altamente centrada en el tema de seguridad como resultado de la cooperación del sexenio anterior, pero, tanto para el presidente Obama como para Peña, era importante desmarcarse de esa agenda para dar cabida a otros temas que favorecieran la relación estratégica entre ambos países. Como resultado de un breve encuentro de trabajo en 2013 se establecieron foros de diálogo binacional para la ejecución de proyectos de cooperación económica y educativa. Sin embargo, se dejaron de lado dos temas fundamentales de la relación bilateral: la migración y el comercio, que serían clave tanto en las elecciones estadounidenses de 2016 como en los últimos años del sexenio cuando la llegada de Donald Trump hizo necesario replantear las condiciones de la relación bilateral.

A las relaciones con América Latina se les concedió importancia sobre todo al principio del sexenio. En el PND se reconoció la relación con la regional como una oportunidad para consolidar la posición de México como actor regional relevante. Durante los primeros meses de gobierno el presidente Peña realizó visitas de Estado a Cuba, Ecuador, Chile, Honduras y Panamá que se complementaron con una amplia gira por parte del canciller José Antonio Meade.<sup>25</sup> Además, se fortalecieron las relaciones con

---

<sup>24</sup> *Ídem*

<sup>25</sup> Olga Pellicer, *Op. cit.*

Centroamérica mediante un fondo de financiamiento para proyectos de cooperación. Con Sudamérica se favoreció la Alianza de Pacífico cuyo potencial como generador de desarrollo mediante el libre comercio y la supresión de visas entre los países miembros la colocó como instrumento estratégico de la política exterior.

Las relaciones con países europeos también se tomaron en cuenta en la estrategia de política exterior, sobre todo como oportunidad para ampliar vínculos políticos, comerciales y de cooperación. En términos regionales la relación con la Unión Europea se modernizó con la revisión del TLCUEM. Con la región Asia-Pacífico se buscó consolidar la relación como parte de la diversificación de vínculos económicos. En ese sentido se concluyó el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés).

La relación con Medio Oriente fue especialmente importante en este sexenio en el que se reconocieron oportunidades de vínculos tanto comerciales como políticos. El presidente Peña realizó una gira por Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar en 2016 de la que resultaron distintos acuerdos de inversión bilateral. También se establecieron representaciones diplomáticas mutuas entre el Reino Hachemita de Jordania y México.

En el ámbito multilateral se buscó impulsar temas estratégicos mediante la participación en distintos foros y organizaciones internacionales. Hubo una mayor participación de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales sobre todo en la denuncia sobre la crisis de derechos humanos. Respecto al objetivo de promoción económica, turística y cultural del país se impulsaron agendas de diplomacia pública y cultural y se planteó la necesidad de coordinar una estrategia integral de promoción de

México en el exterior, con la colaboración de otras dependencias y de actores locales influyentes, reconociendo así la relevancia de estos actores en las relaciones internacionales mexicanas.

- **Relaciones internacionales de gobiernos locales mexicanos, 2013-2018**

La política exterior en este periodo partió de un contexto en el que fue necesario reconocer la proliferación de nuevos actores que inciden en los asuntos internacionales del país y cuya existencia representa un reto de concertación de intereses. Por ello, la Cancillería impulsó el apoyo a la internacionalización de los gobiernos locales mediante talleres y seminarios sobre la importancia de la acción internacional desde lo local, con la intención de profesionalizar y consolidar la acción internacional local.

La relación con la región norteamericana prevaleció como la más importante. De los 82 acuerdos con Estados Unidos y Canadá al menos 46 fueron sobre hermanamiento de ciudades, aunque áreas como la educativa y la económica también se fortalecieron, basta mencionar que el estado de Sonora concretó 11 acuerdos de colaboración e intercambio educativo con distintas universidades de Estados Unidos, así como 2 acuerdos en materia económica con los Departamentos de Desarrollo Económico y Comercio de Nuevo México y Arizona.

Con América Latina prevalecieron los vínculos en materia educativa y de hermanamiento. De los 72 acuerdos establecidos con la región en este sexenio al menos 40 fueron sobre intercambios educativos y/o culturales. En tanto, con Centroamérica destaca el establecimiento del primer acuerdo interinstitucional en materia económica con Panamá, negociado por el Gobierno del Estado de México con el Ministerio de Comercio e

Industrias y concretado en 2016. También en 2016 distintos municipios de Chiapas establecieron 7 acuerdos de hermanamiento con distintas ciudades de Guatemala. Por otra parte, la relación entre los gobiernos locales y Cuba disminuyó considerablemente, pasó de 31 acuerdos entre 2006 y 2012 a 10 en el periodo 2013-2018, todos fueron acuerdos sobre educación y cultura.

Europa fue otra región en la que hubo una disminución considerable del número de vinculaciones. En este periodo se establecieron 61 acuerdos, todos bilaterales, es decir, no se firmaron acuerdos interinstitucionales con la Unión Europea. Más del 50% de los acuerdos fueron firmados con España. A pesar de que en este sexenio se llevaron a cabo los años duales México- Alemania y México-Francia, solo se estableció un acuerdo interinstitucional con cada uno de estos países. El resto de las vinculaciones se dispersaron en países como República Checa, Rumania, Rusia y Serbia, con los que no había acuerdos previos.

Con Asia-Pacífico, al igual que en otros sexenios, los vínculos de los gobiernos locales se concentraron principalmente en China con quien se firmaron 16 de los 24 acuerdos de la región. Tuvo lugar el primer vínculo local con la India, mediante el “Memorándum de Entendimiento para la Cooperación Educativa entre la Universidad de Colima de los Estados Unidos Mexicanos y Jamia Millia Islamia de la República de la India” firmado en 2016. Con Corea del Norte se estableció el “Anexo Específico de Ejecución en el área de Deporte entre el Gobierno de la República Popular Democrática de Corea y el Instituto Estatal del Deporte del Estado de Durango” en 2014. En asuntos económicos destaca el “Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Desarrollo

Económico del Gobierno de la Ciudad de México y la *International Enterprise of Singapore*” entre la CDMX y Singapur.

En África y Medio Oriente se mantuvieron pocas vinculaciones entre las que destacan 2 con Palestina y 3 con Israel, todas son acuerdos de hermanamiento. Otros acuerdos con la región son los acuerdos de hermanamiento entre el municipio de Monterrey, Nuevo León con Ciudad del Cabo, Sudáfrica y el del gobierno del estado de Yucatán con la Autoridad Regional de Petra, Jordania.

En total se registraron 331 acuerdos interinstitucionales, 78 menos que en el periodo anterior. La disminución de acuerdos registrados no necesariamente significa que los gobiernos locales hayan disminuido su acción internacional. Por el contrario, este cambio puede atribuirse a nuevas formas de interacción y comunicación con el exterior, así como el desarrollo de estrategias de vinculación que no implican la firma de acuerdos. Por ejemplo, en el periodo se creó el mayor número de oficinas de asuntos internacionales de los estados y prácticamente todos los planes estatales de desarrollo consideraron el tema internacional dentro de sus líneas de acción.<sup>26</sup> Además, la comunicación entre la Cancillería y los gobiernos locales se amplió. Por ejemplo, la DGCP tomó acciones para apoyar a los estados y municipios no solo en la firma y registro de acuerdos interinstitucionales, sino también en el seguimiento de visitas oficiales de autoridades internacionales o de autoridades locales hacia el exterior, proyectos de cooperación (en conjunto con AMEXCID) y profesionalización de la actividad internacional mediante talleres, seminarios y capacitaciones a funcionarios locales.

---

<sup>26</sup> AMEXCID, *Mapeo de proyectos y acciones de Cooperación Internacional de Gobiernos Subnacionales en México*, México, SRE, 2017.

Además, en este sexenio se organizaron diversos foros y talleres para fomentar la comunicación y coordinación entre la Cancillería y los gobiernos locales. Por ejemplo, en julio de 2016 la secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruíz Massieu, declaró que los gobiernos locales mexicanos debían contar con mayor apoyo y herramientas para actuar en el quehacer internacional. Esta declaración tuvo lugar en el marco del Diálogo Parlamentario sobre el Papel de los Gobiernos Subnacionales como Actores Internacionales, en el que también reconoció la evolución de la política exterior hacia esquemas de interacción multilateral en donde la comprensión de lo local es sumamente relevante.<sup>27</sup>

### **Balance general de las relaciones internacionales de los gobiernos locales**

Después de analizar brevemente las líneas generales de la política exterior de cada gobierno y revisar los acuerdos interinstitucionales registrados en cada periodo es posible realizar un balance general sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos y su vínculo con la política exterior. En primer lugar, destaca la variación de acuerdos registrados en cada sexenio. En el periodo 2000-2006 los cambios internos permitieron la participación de los gobiernos locales en asuntos internacionales. Además, se creó la estructura institucional para coordinar la acción internacional de estados y municipios con el gobierno federal. En este sexenio, el impulso de valores como la democracia en conjunto

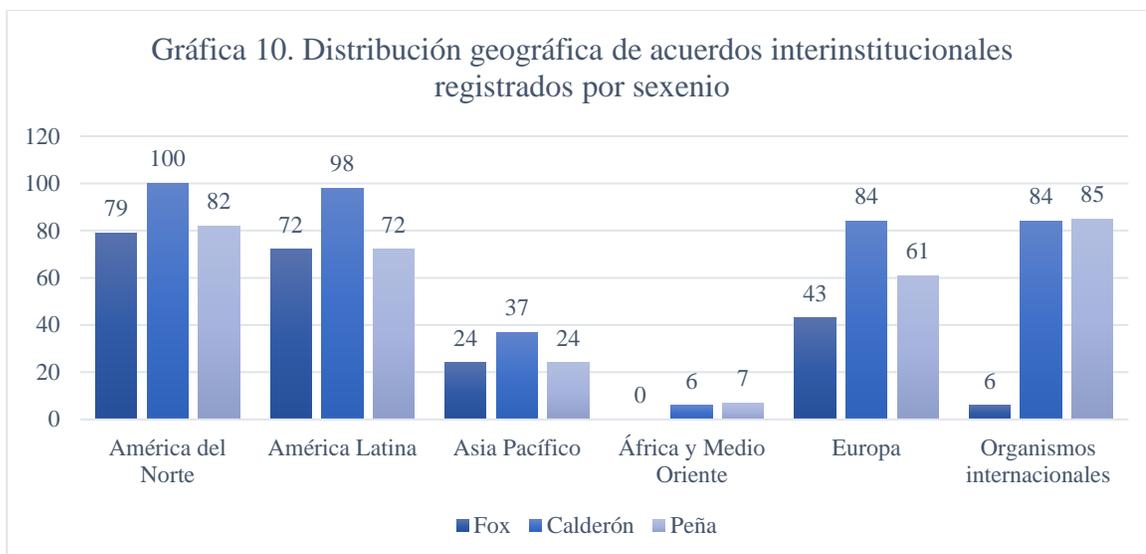
---

<sup>27</sup> SRE, “Los gobiernos locales de México deben contar con mayor apoyo, y herramientas para actuar en el quehacer internacional: Claudia Ruiz Massieu”, *Comunicado núm. 307*, México, SRE, 12 de julio de 2016, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/los-gobiernos-locales-de-mexico-deben-contar-con-mayor-apoyo-y-herramientas-para-actuar-en-el-quehacer-internacional-claudia-ruiz-massieu>, consultado el 16 de julio de 2019.

con los constantes errores diplomáticos del gobierno federal dieron mayor margen de acción internacional a los gobiernos locales.

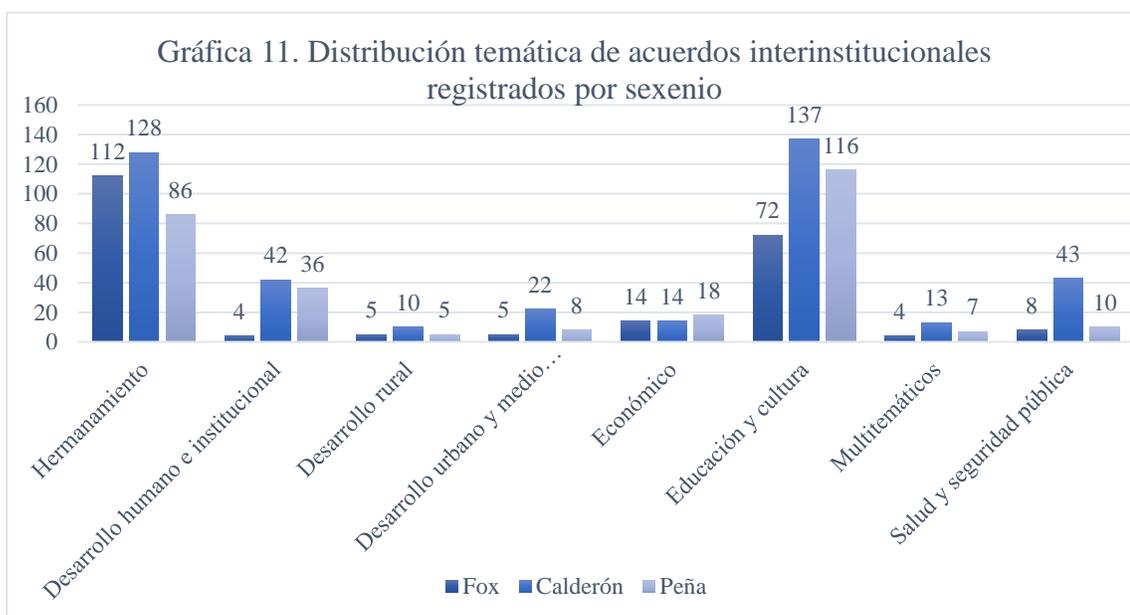
En el sexenio de Calderón, las condiciones internas adquirieron tal relevancia que condicionaron notoriamente a la política exterior que, en términos generales, mantuvo un perfil bajo. Sin embargo, los gobiernos locales fortalecieron sus vínculos con el exterior, sin contraponerse a las líneas generales de la política exterior, pero buscando la diversificación de las relaciones internacionales de México no solo en términos geográficos, sino también temáticos. Por último, en el gobierno de Peña Nieto se crearon altas expectativas sobre la política exterior y la intención de convertir a México en actor con responsabilidad global; sin embargo, estas expectativas se redujeron ante diversas problemáticas internas. Respecto a las relaciones internacionales de los gobiernos locales disminuyó el número de acuerdos registrados con respecto al periodo anterior pero no disminuyeron los vínculos de estados y municipios con el extranjero, que desarrollaron otros canales de comunicación y vinculación.

En términos de los socios prioritarios Estados Unidos prevalece como el protagonista de las relaciones exteriores de México tanto en el ámbito nacional como en el nivel local. También destaca la relación con regiones como América Latina. La *Gráfica 10. Distribución geográfica de acuerdos interinstitucionales registrados por sexenio* deja ver la alta concentración de acuerdos interinstitucionales con América del Norte y América Latina, así como la importancia de las relaciones multilaterales para los gobiernos locales, que han fortalecido sus vínculos con organismos internacionales a lo largo de los tres sexenios estudiados.



Fuente: Elaboración propia

Sobre los temas eje de los acuerdos interinstitucionales destaca, en los tres periodos estudiados, que la mayoría son acuerdos de hermanamiento, seguidos de acuerdos en materia de educación y cultura, aunque, como se muestra en la *Gráfica 11. Distribución temática de acuerdos interinstitucionales registrados por sexenio*, los acuerdos firmados en todos los periodos estudiados corresponden a una gran diversidad de temas.



Fuente: Elaboración propia

## Consideraciones finales

Las Relaciones Internacionales ya no tienen como único actor a los Estados. La participación de otros actores, como los gobiernos locales, en asuntos internacionales ha adquirido cada vez más importancia tanto en el ámbito académico como en la práctica. Desde el primer estudio sobre los gobiernos locales como actores internacionales en la década de los ochenta, esta actividad ha persistido y aumentado a través del tiempo como resultado de cambios tanto en el sistema internacional como dentro de los Estados. En un primer momento, en la década de los sesenta, el debate de la disciplina se centró en el reconocimiento de actores distintos al Estado como actores internacionales. Después, en la década de 1980 los primeros estudios sobre la actividad internacional de los gobiernos no centrales sentaron las bases de la paradiplomacia. Con el tiempo, la paradiplomacia adquirió diversas connotaciones, aunque no se logró consenso en su definición conceptual ni en su desarrollo teórico, razón por la cual surgieron otros estudios que trataban de explicar las causas y condiciones en que ocurre la vinculación internacional de los gobiernos locales. En ese contexto se enmarca esta tesis, cuyo interés ha sido identificar la actividad internacional de los gobiernos locales a través de los acuerdos interinstitucionales que han registrado y establecer su relación con la política exterior de tres gobiernos mexicanos.

Los gobiernos locales pueden tener o no capacidad de influir en el análisis, formulación e implementación de la política exterior del Estado del que forman parte según las condiciones internas y externas en las que ocurre su actividad internacional. A pesar de

que el desarrollo teórico y conceptual no ha alcanzado consenso, cada vez más gobiernos locales optan por internacionalizarse y más Estados están actualizando sus marcos jurídicos para permitir y facilitar esta acción. Por ello, estudiar las relaciones internacionales de los gobiernos locales desde el marco legal permite entender la relación entre distintos niveles de gobierno y la distribución de competencias en asuntos internacionales, además, deja ver los procedimientos y mecanismos de coordinación respecto a la política exterior.

La política exterior de México responde a condicionantes internas y externas que la configuran. Estas, en conjunto con el marco jurídico establecen los márgenes de acción de los gobiernos locales al establecer relaciones internacionales. En el caso mexicano la política exterior está centralizada en el gobierno federal; sin embargo, las relaciones internacionales de los gobiernos locales son reconocidas por el marco jurídico mexicano desde 1992. El procedimiento de coordinación, seguimiento y sistematización de estos acuerdos ha sido un proceso lento y complejo, sujeto a cambios de gobierno, transformaciones administrativas y voluntades políticas que han limitado la continuidad y, en ocasiones, el desarrollo de esta actividad.

El Registro de Acuerdos Interinstitucionales da cuenta de las vinculaciones oficiales que han establecido los estados y municipios mexicanos en casi tres décadas, al tiempo que permite verificar la validez, dictamen de procedencia y contenido de cada acuerdo registrado. Con la información obtenida se actualizó y sistematizó el Registro, garantizando que los 1100 acuerdos inscritos refieren vinculaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos reconocidas por la Cancillería y realizadas con apego a la legislación mexicana. De la información obtenida destaca la variedad de temas y contrapartes de los acuerdos interinstitucionales. Por un lado, todas las entidades federativas cuentan con al

menos un acuerdo interinstitucional firmado; por otro, la variación en el número de vinculaciones de cada entidad es drástica y se profundiza más cuando se revisan solo los acuerdos firmados por gobiernos municipales. En todos los casos, el establecimiento de vínculos con el exterior responde a condiciones, intereses y necesidades particulares de cada gobierno local que los firma, aunque prevalecen aquellos acuerdos encaminados al establecimiento de hermanamientos de ciudades y los que tratan temas de desarrollo entre los que destacan los de educación y cultura.

El reconocimiento de las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos y su sistematización en el Registro de Acuerdos son avances significativos, aunque aún queda mucho por hacer. Es común escuchar entre funcionarios y académicos, que el marco normativo ha sido superado por la realidad en la que la interacción de los gobiernos locales es cada vez más amplia. Esta es también una crítica a la dimensión constitucionalista de la paradiplomacia que no hay que dejar de lado. Tras revisar los acuerdos registrados se han identificado algunas áreas de oportunidad que no solo fortalecerían la acción internacional de los estados y municipios, sino que servirían de puente de las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales y las acciones de política exterior. No obstante, antes de describir estas áreas de oportunidad y las propuestas para atenderlas, es necesario reconocer que cada gobierno local tiene características, intereses y necesidades específicos y, por lo tanto, diseñará su propia estrategia de vinculación con el exterior, acorde a sus capacidades.

Respecto a las temáticas, la DGCP ha clasificado los acuerdos en temas eje, que engloban la gran diversidad de temas incluidos en los acuerdos. Puede decirse que hay tantos temas como acuerdos se han registrado y que cada vinculación responde a intereses

y necesidades específicas del gobierno local que los firma, lo que da gran complejidad a la tarea de sistematizar la información del Registro. Por ello, sería útil desarrollar una metodología que facilite la clasificación de los acuerdos. En general, es necesario diseñar una estrategia de sistematización de los acuerdos que de criterios de uniformidad. Por ejemplo, los modelos de carta de intención, de acuerdo de hermanamiento y de acuerdo de amplio alcance propuestos por la Cancillería son pasos fundamentales en la normalización de los acuerdos. En adelante, sería útil fomentar la firma de acuerdos basados en un formato de acuerdo base, lo que además de facilitar la clasificación del acuerdo agilizaría el proceso de dictamen y registro. Delimitar los temas eje también sería útil para mejorar los acuerdos. Lejos de limitar los temas de vinculación establecidos en los acuerdos interinstitucionales, la Cancillería podría proponer las áreas generales de los acuerdos y definirlos. Por ejemplo, la revisión del archivo permitió identificar que el tema eje denominado “Educación y Cultura” incluye acuerdos sobre intercambios académicos y culturales, cooperación educativa, ciencia y tecnología, entre otras. Pero, al no haber una definición de los temas eje y las áreas que cada uno incluye, la clasificación de los acuerdos queda a juicio del personal a cargo del Registro.

Respecto a las contrapartes con las que se han firmado los acuerdos interinstitucionales registrados es notoria la diversidad de vínculos tanto con gobiernos locales extranjeros como con organismos internacionales. Esta amplia gama de vínculos da cuenta del potencial que tienen los gobiernos locales como agentes de diversificación de las relaciones de México con el exterior.

Además, la participación de los gobiernos locales mexicanos en asuntos internacionales se caracteriza por la prioridad que estos vínculos dan al desarrollo local, lo

cual es fundamental para hacer ver los impactos positivos que las relaciones internacionales tienen sobre la vida de las personas en ámbitos como el estatal y el municipal. Sin embargo, ante la diversidad de intereses y necesidades de los gobiernos locales el reto es mayor porque requiere la coordinación y conciliación efectiva de estos con la política exterior.

Por ello, es necesario fortalecer los elementos que existen a favor de la internacionalización de los gobiernos locales. Un primer paso sería agilizar la comunicación y coordinación entre la Cancillería y los gobiernos locales. Aunque la Ley no obliga a los estados a registrar los acuerdos que firman, sería útil generar esquemas de incentivos para que los gobiernos locales mantengan informada a la SRE sobre los acuerdos negociados y firmados. En ese sentido no es necesario crear más legislación sobre la materia, sino fortalecer la existente mediante mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno, armonización de los acuerdos y su contenido, facilitación de procesos burocráticos y mejora en la estrategia de comunicación entre distintos niveles de gobierno y hacia los ciudadanos para dejar clara la importancia de la acción internacional en el día a día. En ese sentido, se deben tener en cuenta los costos y beneficios de que los gobiernos locales establezcan vínculos con el exterior. La globalización ha aumentado el costo de aislamiento de los países, lo mismo ocurre en el caso de los gobiernos locales que cada vez enfrentan mayores retos y han encontrado en las relaciones internacionales una forma de complementar sus labores y la posibilidad de competir por recursos como inversiones, turismo e inserción a mercados globales.

En términos de la institucionalización de las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos destaca que prácticamente todos los estados tienen oficinas o áreas dentro de su estructura gubernamental que se encargan de los asuntos internacionales

de la entidad. Sin embargo, es necesaria la profesionalización de los funcionarios a cargo de estas oficinas para que la acción que realizan trascienda entre administraciones. La sujeción a voluntades políticas y coyunturas ha dificultado la internacionalización de los gobiernos locales mexicanos por lo que es necesario convertir las relaciones internacionales locales en una política pública, de carácter transversal, con presupuesto específico asignado y funcionarios capacitados que puedan ejercer una efectiva vinculación con el exterior que sume a las acciones del gobierno local y a la presencia de México en el mundo mediante la política exterior.

Las relaciones internacionales de los gobiernos locales podrían ser la clave para acercar la política exterior a los ciudadanos. Existe un profundo desconocimiento no solo sobre las relaciones internacionales de México, sino sobre la importancia de estas en el día a día del país. En parte, este alejamiento se debe a errores en la estrategia de comunicación de los asuntos exteriores. La política exterior, y la labor de la Cancillería, suele asociarse a actos protocolarios y asuntos de alta política. Sin embargo, los asuntos internacionales inciden en la vida diaria de los ciudadanos cada vez de manera más profunda, por ello sería útil que los gobiernos locales establezcan estrategias de comunicación eficientes con énfasis en el impacto y los beneficios de la acción internacional. Desde el gobierno local, el más cercano a los individuos, la comunicación sobre el impacto positivo de una política exterior activa podría ser más amplia y representativa de la diversidad de intereses que hay dentro del país.

La política exterior debe ser una voz única hacia el exterior, pero debe incluir los intereses de actores como los gobiernos locales para que las estrategias que despliegue sean coherentes con las condiciones, necesidades e intereses internos. Por ello, sería útil que la

política exterior tomara en cuenta los intereses y las agendas internacionales de los gobiernos locales y las integrara en las líneas generales de política exterior. El resultado sería, por un lado, el fortalecimiento de la acción internacional de los gobiernos locales y el pleno aprovechamiento de estas vinculaciones para el desarrollo local. Por otro lado, se conseguiría una política exterior de mayor alcance y más coherente con la realidad nacional al tener como referente un interés nacional en el que estén integrados los intereses locales.

El objetivo central de esta investigación fue describir la relación, en caso de haberla, entre la acción internacional de los gobiernos locales y la política exterior de México. Después de realizar el análisis temático de los acuerdos por sexenio, se observa que la actividad local no sigue las líneas de política exterior en estricto sentido, pero tampoco las contradice. En conclusión, ambas dinámicas ocurren paralelamente, sin conflictos, en un esquema de complementariedad que no implica que se integren en una misma. Los gobiernos locales mexicanos establecen relaciones internacionales según condiciones, intereses y necesidades particulares, por lo tanto, aunque actúan dentro del Estado al que pertenecen y no contradicen las líneas generales de política exterior, establecen agendas *ad hoc* sobre las cuales crean acuerdos específicos. La riqueza de esta dinámica está en que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades locales y, por lo tanto, buscarán establecer vínculos con impactos específicos que beneficien directamente a sus comunidades. Aunque las relaciones internacionales de los gobiernos locales no son acciones de política exterior, esta se nutre de la acción internacional local y se apoya de ella para cumplir objetivos como la ampliación de la agenda internacional y la diversificación de las relaciones internacionales de México, lo que puede dar lugar a una política exterior de mayor alcance.

Por último, hay que recordar que el análisis aquí presentado solo es una dimensión de las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Una aproximación más profunda daría luz sobre otros temas y formas en las que se las unidades subnacionales se vinculan. El espacio y tiempo de esta investigación no permiten ampliar el estudio a otras formas de vinculación, pero algunos temas que eventualmente podrían ser objeto de otros estudios son, por ejemplo, otras dimensiones de paradiplomacia desde el caso mexicano.

## Fuentes de consulta

- Aggestam, Lisbeth, "New actors, new foreign policy: EU and enlargement", en Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 359-376.
- AGONU, *Resolución 2058. El hermanamiento de ciudades como medio de cooperación internacional*, 7 de diciembre de 1965, disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/2058\(XX\)](https://undocs.org/es/A/RES/2058(XX)), consultado el 16 de julio de 2019.
- Aguirre Ramos, Alonso, "La política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo, una perspectiva del Senado", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 23, abril-junio, 1989. pp. 26-28.
- Aguirre Zavala, Iñaki, "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia?", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 203-235.
- Alba, Carlos, "Controversias sobre los efectos de la globalización en México", en Ilán Bizberg, (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 139-172.
- Aldecoa, Francisco y Michael, Keating (eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- Alger, Chadwick, *Relaciones entre los procesos locales y mundiales*, San José, Costa Rica, FLACSO, 1994.
- Álvarez Alzúa, Jonathan Elías, *La política exterior de México y el derecho internacional. Evolución y uso en los campos de desarme y derechos humanos*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, México, El Colegio de México, 2011.
- AMEXCID, *Mapeo de proyectos y acciones de Cooperación Internacional de Gobiernos Subnacionales en México*, México, SRE, 2017.
- Anaya, Alejandro, "La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox", *La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox*, México, Universidad Iberoamericana, s/año, pp. 31-36.
- Angulo Olvera, Pamela, *La internacionalización de los gobiernos locales a través de la educación superior en México. El caso de Jalisco*, Tesis de Maestría en Estudios Internacionales, México, UNAM, 2014.
- Arámbula Reyes, Alma, *Las relaciones Internacionales de las Autoridades Locales*, México, Cámara de Diputados, 2008.

- Arana, Cesar, "Paradiplomacia mexicana. Aproximación histórica al desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades federativas en México", *InterNaciones*, núm. 5, mayo-agosto de 2015, pp. 25-41.
- Arellanes, Paulino, "El federalismo y municipio contemporáneo en las Relaciones Internacionales: El caso de México", *Argentina Global*, vol. 18, enero-julio 2008, pp. 4-23.
- Ayala Cordero, José Luis, "La cooperación internacional subnacional versus diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núms. 120 y 121, septiembre 2014-abril 2015, pp. 77-104.
- Barba Vargas, Andrés, *PROMEHCID. La diplomacia Federativa en Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*, México, SRE, 2009.
- Bizberg, Ilán (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998.
- Carlsnaes, Walter, "Actors, structures, and foreign policy analysis", en Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 85-100.
- Carrera, Ady, "La política del gobierno federal para el fortalecimiento de los gobiernos municipales, 1990-2002", en Juan Mendoza Pérez (coord.), *Políticas públicas, cambio social e institucional*, UAM Iztapalapa, México, 2005, pp. 355-382.
- Castañeda G., Jorge, "Los ejes de la Política exterior de México", *Nexos*, vol. 23, no. 288, diciembre, 2001.
- Centro de Estudios Internacionales, *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México, 1997, 190 pp.
- CONAGO, *Comisión de Asuntos Internacionales. Agenda Estratégica 2017*, México, CONAGO, 2017.
- Coordinación de Comunicación Social, "Plantean incorporar los acuerdos interinstitucionales en la Constitución", *Boletín Núm. 690*, México, Senado de la República, jueves 8 de noviembre de 2018, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/42625-plantan-incorporar-los-acuerdos-interinstitucionales-en-la-constitucion.html>, consultado el 16 de julio de 2019
- Cornago, Noe, "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation", *Regional and Federal Studies*, vol. 9, núm. 1, 1999, pp. 40-57.

- Costero, María, “Paradiplomacia en México. La actividad exterior del estado de San Luis Potosí”, *Revista de El Colegio de San Luis*, México, El Colegio de San Luis, núm. 9, enero-junio 2015, pp. 10-30.
- Covarrubias, Ana, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo IX, México, El Colegio de México, 2010.
- Covarrubias, Ana, “La política exterior activa...una vez más” en Garza Elizondo, Humberto (ed.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 25-46.
- Covarrubias, Ana, “La política exterior de Calderón: objetivos y acciones”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. 53, núms.3-4, julio-diciembre, 2013, pp. 455-482.
- Covarrubias, Ana, “Mexico’s Foreign Policy under the PAN: Promoting Democracy, Human Rights and Interests”, en Gian Luca Gardini y Peter Lambert (eds.), *Latin American Foreign Policies. Between ideology and pragmatism*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 213-234.
- Covarrubias, Ana (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008.
- Dávila Consuelo, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, México, UNAM, 2008, 457 pp.
- De Icaza, Carlos y Erika Ruiz, “México, actor con responsabilidad global: jugador en nuevos tableros”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 100, enero-abril de 2014, pp. 9-48.
- Deshayes, Frédéric, Luc Blanco y Eugene Zapata (coords.), *Acción internacional de las autoridades locales: miradas entre Francia y América Latina*, México, Le Cavalier Bleu Editions, 2014.
- DGCP, *Guía de recomendaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la Acción Internacional de Estados y Municipios de México*, México, SRE, 2015.
- Díaz Abraham, Leonardo, “Las redes en la cooperación internacional para el desarrollo: El caso ilustrativo de la Ciudad de México”, en Esther Ponce Adame, Simone Lucatello y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Teoría y práctica de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una perspectiva desde México*, México, AMEI, 2016, pp. 143-154.
- Diputación de Barcelona, *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, vol. 1, Barcelona, 2007.
- Duarte, Demian y Jael Esparza, “Megarregión Sonora Arizona: una relación formal y productiva”, 8 de agosto de 2016, *Uniradio Noticias*, disponible en

- <https://www.uniradionoticias.com/noticias/reportajesespeciales/429336/megarregion-sonora-arizona-una-relacion-formal-y-productiva.html>, consultada el 16 de julio de 2019
- Duchacek, Ivo, "Perforated sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp.1-33.
- Dunne, Tim, Milja Kurki y, Steve Smith (eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Reino Unido, Oxford University Press, 2016, cuarta edición.
- ECOSOC, *Resolución 1028: Hermanamiento de ciudades como forma de cooperación mundial*, 13 de agosto de 1964, disponible en <https://search.archives.un.org/town-twinning-as-means-of-world-co-operation-ecosoc-res-1028-xxxvii>, consultado el 16 de julio de 2019.
- Fazio Vengoa, Hugo, "Los factores externos en la política exterior contemporánea: material para discusión", *Colombia Internacional*, Colombia, Universidad de los Andes, núm.25, enero-marzo, 1994, pp. 28-45.
- Fernández de Lozada, Agusti y Del Huerto Romero María, *Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?*, Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades, Ciudades al mundo, México, Proyecto ALLAS, núm.7, 2016.
- Flores Mayén, Mariana, "Los hermanamientos de ciudades como instrumento para la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos", en Manuel Martínez Justo (coord.), *Estudios comparados de Diplomacia Local en las Entidades Federativas del Centro de México*, México, UNAM, 2010, pp. 205-240.
- Franzoni, Marcela, "La política exterior de México en el gobierno de Peña Nieto: Retos locales e internacionales", *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, núm. 17, 2017, pp. 1-9.
- Fry, Earl, "Sub-state Strategies in an Era of Globalization and the Information Technology Revolution", en Guy Lachapelle y Stéphane Paquin, (eds.), *Mastering Globalization: New Sub-States Governance and Strategies*, Nueva York, Routledge, 2005, pp. 116-123.
- García Bátiz, Ma. Luisa y Sergio M. González, et. al., *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo, México*, Universidad de Guadalajara, 1998.
- Garza Elizondo, Humberto y Jorge Schiavon y Rafael Velázquez (coords.), *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, El Colegio de México, 2014.
- Garza Elizondo, Humberto, *Fundamentos y prioridades de la Política Exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Garza Elizondo, Humberto, "Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994", *Foro Internacional*, vol. 4, núm. 34, 1994, pp. 534-544.

- Garza Elizondo, Humberto (ed.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México, 2010.
- Goldsborough, James, "California's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 2, 1993, pp. 88-96.
- Gómez-Mont, Gabriela (coord.), *La Ciudad de México en el mundo. Hacia una política pública de acción internacional*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2016.
- González, Guadalupe y Olga Pellicer (coords.), *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, México, Siglo XXI Editores, 2013, 445 pp.
- González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la Globalización", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, octubre-diciembre 2001, pp. 619-671.
- González, Guadalupe y Jorge Schiavon, "Los mexicanos y el mundo: elementos para pensar y diseñar la política exterior", *Revista Mexicana de Política Exterior. Opinión pública y política exterior en América Latina*, núm. 93, julio-octubre, 2011, pp. 135-174.
- Green, Rosario, "México en las Américas: entre un Norte económico y un Sur político", *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 3, julio- septiembre de 2004, pp. 28-41.
- Guerrero Gómez, Gerardo, "Derecho y práctica en materia de tratados internacionales y acuerdos ejecutivos en México y Estados Unidos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 109, enero-abril de 2017, pp. 45-60.
- Handley, Susan, *Take your partners. The local authority handbook on international partnership, International Report*, Local Government International Bureau, Londres, núm. 10, 2006.
- Happaerts, Sander, Karoline Van de Brande y Hans Bruyninckx, "Governance for Sustainable Development at the Inter-Subnational Development", *Regional and Federal Studies*, Routledge, vol. 20, núm. 1, 2010, pp. 127-149
- Hernández Renat, Loustalot-Laclette, "Políticas públicas subnacionales y cooperación internacional para el desarrollo: una reflexión desde los derechos humanos", en Jorge A. Pérez Pineda, Citlali Ayala y Felipe de la O López (coords.), *Diagnóstico sobre la cooperación internacional para el desarrollo en México 2014-2015*, México, Instituto Mora, 2015, pp. 39-76.
- Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003.
- Hill, Christopher, *The National Interest in Question: Foreign Policy in Multicultural Societies*, Nueva York, Oxford University Press, 2015.
- Hocking, Brian, *Localizing Foreign Policy. Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, The Macmillan Press, 1993.

- Hocking, Brian, "Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales", en Francisco Aldecoa, Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 29-55.
- Hudson, Valerie M. y Christopher S. Vore, "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow", *International Studies Review*, vol. 39, num. 2, 1995, pp. 209-238.
- Hudson, Valerie M., "The history and evolution of foreign policy analysis", en Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 11-30.
- 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.
- Keohane, Robert y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1973.
- 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.
- Kukucha, Christopher, *Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2008.
- Kuznetsov, Alexander S., *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, Nueva York, Routledge, 2015.
- Lajous, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 377 pp.
- Lajous, Roberta (coord.), *Los retos de la política Exterior de México en el siglo XXI*, México, Instituto Matías Romero, 2000.
- Leonard, Mark, Catherine Stead y Conrad Smewing, *Public Diplomacy*, Londres, The Foreign Policy Centre, 2002.
- Lerín Rueda, Hector, "La diversificación hacia adentro de la política exterior: hacia la construcción de una política exterior de estado" en Lajous Roberta (coord.), *Los retos de la política Exterior de México en el siglo XXI*, México, Instituto Matías Romero, 2000, pp. 29-49.
- Lozano, Raquel, "Los gobiernos locales mexicanos y su actividad internacional: de la centralización a la construcción de relaciones descentralizadas", *Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, mayo-agosto, 2012, pp. 1-22.

- Lozoya, Jorge Alberto, “La coordinación interna de las estrategias internacionales” en Rosario Green (Coord.), *Ensayos sobre la modernidad nacional. México y sus estrategias internacionales*, México, Editorial Diana, 1989, pp. 319-334.
- Maira, Luis, “Las relaciones entre Argentina y Chile. Un caso singular de combinación entre los vínculos interestatales y la paradiplomacia”, en Sergio Rodríguez Gelfenstein, (coord.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 83-114.
- Malé, Jean Pierre y Carla Cors, “Las relaciones internacionales de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio”, *Revista Mexicana de Política Exterior. Gobiernos locales: Actores internacionales*, México, IMR, núm. 104, mayo-agosto 2015, pp. 50-68.
- Mansbach, Richard W., *The web of World Politics: Non- State Actors in the Global System*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1976.
- Marín Bosch, Miguel, “Entre la espada y la pared: algunas reflexiones en torno a la política exterior de México al fin de la Guerra Fría”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 59-80.
- Martínez Justo, Manuel (coord.), *Estudios comparados de Diplomacia Local en las Entidades Federativas del Centro de México*, México, UNAM, 2010.
- Martínez Justo, Manuel, *Las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México*, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 2016.
- Méndez Silva, Ricardo, “La Ley de 1992 sobre la Celebración de Tratados”, *Modernización del derecho mexicano (Reformas constitucionales y legales, 1992)*, México, UNAM, 1993.
- Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes*, México, Grupo Editorial Cenzontle, 2014.
- Mendoza Sánchez, Juan Carlos, “Hacia un nuevo consenso nacional en política exterior”, en Roberta Lajous (coord.), *Los retos de la política Exterior de México en el siglo XXI*, México, Instituto Matías Romero, 2000, pp. 11-28.
- Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1991.
- Michelmann, Hans y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Miranda, Roberto, “Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales”, *Anuario 2005, Instituto de Relaciones Internacionales Argentina*, Universidad Nacional de la Plata, 2005, pp. 1-8.

- Monge, Raúl, “Llenaron un hueco: aprobada la Ley de Celebración de Tratados”, *Proceso*, 1 de febrero de 1992, disponible en <https://www.proceso.com.mx/158669/llenaron-un-hueco-aprobada-la-ley-de-celebracion-de-tratados>, consultado el 16 de julio de 2019.
- Morales Castillo, Rodrigo y Jorge Schiavon, “El efecto de la opinión pública en la política exterior de México: contrastando las teorías realistas y liberales”, *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 3, julio-septiembre de 2015, pp. 669-706
- Ned Lebow, Richard, “Classical Realism”, en Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith (eds.), *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, Reino Unido, Oxford University Press, 2013, pp. 34-50.
- Ohmae, Kenichi, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics*, Londres, Harper Collins Publishers, 1995.
- Ohmae, Kenichi, “The rise of the Region State”, *Foreign Affairs*, vol.72, 1993, pp. 78-87.
- Ojeda, Mario, “La política exterior de México: objetivos, principios e instrumentos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol.1, núm. 2, enero-marzo, 1984, pp.6-10.
- Ojeda, Mario, “Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana” en Bizberg, Ilán (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 29-38
- Olivares Jara, Karina, “Las ciudades cosmopolitas y globales como parte del poder suave mexicano” en *Revista Mexicana de Política Exterior, Un poder suave para México*, núm. 111, septiembre-diciembre de 2017, pp.85-103.
- ONU, *The Directory of the UN System Organizations*, disponible en [https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/VBS\\_UNSystem](https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/VBS_UNSystem), consultado el 16 de julio de 2019
- Orozco Deza, Miguel Ángel, “Diplomacia parlamentaria”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 62-63, noviembre de 2000-junio de 2001, pp. 91-109.
- Orozco Torres, Luis Ernesto, “Carácter y Alcance de los Acuerdos Interinstitucionales en el sistema jurídico mexicano”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 34, enero-junio, 2016
- Palacios Treviño, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, cuarta edición, México, SRE, 2007.
- Paquin, Stéphane y Annie Chaloux, “La Doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans et pas une ride !”, *Revue québécoise de droit international*, junio de 2016, pp. 5-8.
- Pellicer, Olga, “La política exterior de México bajo un nuevo presidente”, *Anuario Internacional: México, perfil de país*, Barcelona, CIDOB, 2014, pp. 341-347.

- Ponce Adame, Esther, “Cooperación descentralizada y desarrollo local”, en Beatriz Schmuckler, Citlali Ayala y Gabriela Sánchez (coords.), *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México. Hacia una agenda participativa*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 105-184.
- Ponce Adame, Esther, “Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación”, en Juan Mendoza Pérez (coord.), *Políticas públicas, cambio social e institucional*, México, UAM Iztapalapa, 2005, pp. 405-448.
- Putnam, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 1988, vol. 42, pp. 427-460.
- Ramírez, Kenia y Nalia Rochin, “La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto”, *Comillas Journal of International Relations*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2017, pp. 51-66.
- Raymond, Aaron, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Alianza editorial, 1985.
- Reed, Lucy e Ilmi Granoff, “Treaties in US domestic law: Medellín vs. Texas in context”, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Nueva York, Martinus Nijhoff Publishers, vol.8, 2009, pp. 1-26.
- Riker, William, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Company, 1964.
- Risse-Kappen, Thomas, “Public opinion, domestic structure and foreign policy in liberal democracies”, *World Politics*, vol. 43, núm.4, julio, 1991, pp. 479-511.
- Rodríguez Gelfenstein, Sergio “La paradiplomacia: las relaciones internacionales del gobierno de Chiapas”, en Sergio Rodríguez Gelfenstein, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 17-42.
- Rodríguez Gelfenstein, Sergio, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Rodríguez, Fabiola, “Cultura y Diplomacia: La Diplomacia Cultural de Quebec a 50 años de la Doctrina Gérin-Lájoie”, *Reflexión política*, vol. 17, núm. 23, junio, 2015, pp. 6-19.
- Rosenau, James, *Along the Domestic-Foreign Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Rosenau, James, *Domestic Sources of Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1967.
- Rosenau, James, “Introduction: New Directions and recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy”, en Charles Hermann (ed.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen and Unwin, 1987, pp.1-12.

- Rosenau, James, *The study of Global interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*, Nueva York, Nichols Publishing, 1980.
- Rosenau, James, "Toward a Study of National-International Linkages", en James Rosenau (ed.), *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*, Nueva York, Free, 1969, pp.44-66.
- Ruiz Alanís, Leobardo, "Las relaciones internacionales de los municipios", *Convergencia*, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 49, enero/abril 2009, pp. 253-275.
- Ruiz Pérez, Andrés, "Los factores internos de la política exterior mexicana: Los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox", *Foro Internacional*, vol. 5, núm. 2, 2011, pp. 304-335.
- Ruiz Sandoval, Erika, "La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces", *Foro Internacional*, vol.68, núm. 1-2, 2008, pp. 66-80.
- Russell, Roberto, "El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales" en Sergio Rodríguez Gelfenstein, (coord.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 17-42.
- s/a, *Sister Cities International. Connect globally, Thrive locally*, disponible en: <https://sistercities.org/>, consultado el 16 de julio de 2019.
- Salmerón Escobar, Federico, *Un lugar en la mesa global: Los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2017.
- Sassen, Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Nueva Jersey, Princeton University, 1991.
- Schiavon, Jorge A., *Comparative Paradiplomacy*, Nueva York, Routledge, 2019.
- Schiavon, Jorge A., *La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010)*, México, CIDE, 2010, 45 pp.
- Schiavon, Jorge A., "La diplomacia local y la cooperación internacional descentralizada en México" en Esther Ponce Adame, Simone Lucatello y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Teoría y práctica de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una perspectiva desde México*, México, AMEI, 2016, pp. 143-154.
- Schiavon, Jorge A., "Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, Tomo XII, Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, 2010. pp. 241-284.

- Schiavon, Jorge A., “Las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México hacia 2012”, en Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (eds.), *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas*, México, AMEI, 2012, pp. 101-106.
- Schiavon, Jorge, Rafael Velázquez y Humberto Garza (eds.), *La política exterior de México 2018-2024: Diagnóstico y propuestas*, México, CIDE, 2018.
- Schiavon, Jorge A., *La proyección internacional de las entidades federativas, México ante el mundo*, México, Instituto Matías Romero, 2006.
- Schiavon, Jorge A., “¿Qué quieren los mexicanos en temas internacionales?: opinión pública y política exterior en México (2006-2012)”, *Foro Internacional*, vol. 53, 2013, pp. 517-536.
- Schiavon, Jorge A., *The International Relations of Sub-State Governments in Mexico: A Comparative Analysis with Ten Federal Systems*, California, Universidad de San Diego, 2016.
- Schiavon, Jorge A., “Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)”, *Revista Mexicana de Política Exterior. Gobiernos locales: actores internacionales*, mayo-agosto, 2015, pp. 104-127.
- Selee, Andrew, *Decentralization, Democratization and Informal Power in Mexico*, Estados Unidos, The Pennsylvania State University, 2011, 191 pp.
- Slaughter, Anne Marie, “The real new world order”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, 1997, pp. 183-198.
- Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors and Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Snyder, Richard, “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, *Studies in International Development*, Estados Unidos, Springer US, vol. 36, 2001, pp. 93-110.
- Soldatos, Panayotis, “An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors” en Michelmann Hans y Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 34-53.
- Soriano, Juan Pablo, *Estrategias de internacionalización de las áreas metropolitanas*, Barcelona, Oficina Tècnica de Gerència, 2016.
- SRE, “Los gobiernos locales de México deben contar con mayor apoyo, y herramientas para actuar en el quehacer internacional: Claudia Ruiz Massieu”, *Comunicado núm. 307*, México, SRE, 12 de julio de 2016, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/los-gobiernos-locales-de-mexico-deben-contar-con-mayor-apoyo-y-herramientas-para-actuar-en-el-quehacer-internacional-claudia-ruiz-massieu>, consultado el 16 de julio de 2019
- SRE, *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales*, México, SRE, 2012.

- SRE, *Programa mexicano de ciudades hermanas y cooperación internacional descentralizada*, México, SRE, 2008.
- Tah, Einer, “Las Relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 233, mayo-agosto de 2018, pp. 389-404.
- Tamayo Flores, Rafael y Fausto Hernández Trillo (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Torres, Blanca, “La participación de actores nuevos y tradicionales” en Centro de Estudios Internacionales, *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 119-148.
- Treviño Cantú, Javier, “Principios e intereses de la política exterior de México”, en Ilán Bizberg, (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 39-48.
- Trone, John, *Federal Constitutions and International Relations*, Brisbane, University of Queensland Press, 2001.
- Ugalde Zubiri, Alexander, “La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial, Globalización y democracia: nuevas formas de gobierno en red”, *Gizarte Zientzien Aldizkaria Politika, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2, diciembre, 2006, pp. 115-118.
- Vega, Gustavo (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en Honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009.
- Vega, Gustavo, “La nueva política de comercio exterior: el TLCAN y la OMC como estrategias complementarias de desarrollo”, en Ilán Bizberg, (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 173-216,
- Velázquez Flores, Rafael, “Balance general de la política exterior de México. 2000-2006” en Humberto Garza Elizondo (ed.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 93-136.
- Velázquez Flores, Rafael, “Los factores internos y externos en la política exterior mexicana (2012-2018): una evaluación general”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. 59, núm. 3-4, 2019, pp. 671-701.
- Velázquez Flores, Rafael y Ernesto Alonso de León Valdez, “Los pilares de las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México. El caso de Baja California”, en *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, 2016.

- Vélez, Jeannette, *Hacia una acción internacional sostenible en las ciudades, Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades, Ciudades al mundo*, México, Proyecto ALLAS, núm. 8, 2018.
- Waltz, Kenneth, *El hombre, el Estado y la Guerra. Un análisis teórico*, México D.F., CIDE, 2007.
- Whitehead, Laurence, “Consecuencias de la democratización en la política exterior de México”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008, pp. 356-388.
- Zamora Avilés, Edgar Alberto, “Relaciones internacionales y gobiernos locales: Discusiones desde los actores internacionales y la política exterior”, *Ciencias políticas y Relaciones Internacionales Revista de Investigación*, núm. 5, 2016, pp. 95-113.
- Zapata, Éugene, y Emilio Suárez, (coords.) “Gobiernos locales: Actores Internacionales”, *Revista Mexicana de política Exterior*, mayo-agosto 2015, núm. 104, pp. 11-18.
- Zapata, Éugene (coord.), *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción*, Ciudad de México, Proyecto Allas, 2014.
- Zapata, Éugene (coord.), *Marco Legal e Institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana*, Ciudad de México, Proyecto Allas, 2014.
- Zepeda Martínez, Roberto, *La paradiplomacia de los gobiernos subnacionales en América del Norte*, Ánfora, Universidad Autónoma de Manizales, 2018.

### **Tratados, leyes y convenciones**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política de la Ciudad de México
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley sobre Celebración de Tratados