

# INTRODUCCIÓN

Desde la firma de la Paz de Westphalia en 1648, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos con territorios bien definidos. Tradicionalmente, la conducción de la política exterior ha sido una facultad exclusiva de dichos Estados, cuya función principal es salvaguardar su independencia e integridad territorial. La política exterior es la política pública de los Estados orientada hacia el mundo externo.<sup>1</sup> Son los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado<sup>2</sup> los encargados de diseñar e instrumentar esta política, cuyo objetivo central es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema internacional.<sup>3</sup> Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha

---

<sup>1</sup> G. R. Berridge y Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, Nueva York, Palgrave, 2001, p. 94.

<sup>2</sup> Charles F. Hermann, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", en *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 1990, p. 5.

<sup>3</sup> James N. Rosenau, *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1974, p. 4.

propiciado que, incluso en los sistemas federales,<sup>4</sup> se deje en manos del gobierno central, generalmente en el Ejecutivo federal, la conducción de la política exterior. Así pues, en los Estados federales aplicaría la breve —pero contundente— frase del estadista suizo Alfred Escher: “Unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior”.<sup>5</sup> Es más, de acuerdo con el derecho internacional vigente, sustentado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Artículo 7), es el Ejecutivo central quien posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de llevar la batuta en materia de política exterior.

Sin embargo, en los años recientes, esta concepción tradicional de dominio del Ejecutivo federal sobre la política externa ha sido crecientemente cuestionada al interior de los sistemas federales, al grado de que hoy se observa cierta balcanización en su operación. Aun cuando el jefe de Estado o gobierno conserva la facultad de conducir la política exterior, generalmente a través de su Cancillería, el número de actores que buscan participar en las relaciones internacionales se ha multiplicado en diferentes instancias: entre las dependencias del Ejecutivo, entre los poderes de

---

<sup>4</sup> Uno de los principales estudiosos del federalismo, William H. Riker, define al federalismo como “una organización política donde los poderes gubernamentales están divididos entre un gobierno central y gobiernos regionales, de tal manera que cada orden de gobierno tiene ciertas áreas de competencia donde tiene la facultad de tomar decisiones finales”; ésta será la definición de federalismo que se usará a lo largo del presente trabajo. William H Riker, “Federalism”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley, 1975, p. 101.

<sup>5</sup> Citado por Bernhard Ehrenzeller, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, “Federalism and Foreign Relations”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, p. 53.

la Unión (particularmente el Legislativo, aunque en ocasiones el Judicial), entre los órdenes de gobierno (en especial las entidades federativas —provincias, estados, cantones, etcétera—, aunque, en algunos casos, también los gobiernos locales —condados, municipios, etcétera—) y, también, frente a actores no estatales como organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de interés (empresariales, sindicales, partidarios) y empresas transnacionales.

Actualmente, no existe entre los estudios de relaciones internacionales ni de política comparada un análisis que explique de manera sistemática, por una parte, las causas del incremento en la actividad internacional de las entidades federativas y, por la otra, la forma e intensidad en que ésta se manifiesta. Para el caso particular de México, la literatura actual no explica la razón por la cual las entidades federativas mexicanas participan en el ámbito internacional, y no existen estudios que clasifiquen la intensidad de dicha participación y expliquen las razones de la misma. Esta obra busca contribuir al llenado de estos importantes vacíos en las disciplinas de relaciones internacionales, política comparada y estudios sobre política exterior de México. En su primer capítulo, se analiza comparativamente la participación de las entidades federativas de 10 países en materia internacional. En su segundo capítulo, se explica el caso específico de las entidades federativas mexicanas en términos de la participación de las mismas en cuestiones internacionales.

El primer capítulo se aboca a analizar, de manera comparativa, la forma en que las entidades federativas a nivel mundial participan en la elaboración y puesta en marcha de la política exterior en 10 Estados federales. Este capítulo busca servir como marco de comparación para ubicar el caso mexicano en el plano inter-

nacional. Atribuye el reciente, pero a la vez creciente y radical cambio, en términos de la participación internacional de las entidades federativas a nivel mundial, a la combinación de dos variables: a) en el ámbito interno, los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural, y b) en la arena internacional, la creciente interdependencia y globalización en el sistema internacional. Posteriormente, procede a analizar la proyección internacional de las entidades federativas en 10 de los principales sistemas federales del mundo (Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, Sudáfrica y Suiza), con objeto de que sirvan de marco de contraste y comparación para el caso mexicano. Se buscó una representatividad regional, eligiéndose dos casos de América del Norte (Canadá y Estados Unidos), dos de América del Sur (Argentina y Brasil), tres europeos (Alemania, Bélgica y Suiza), un africano (Sudáfrica), un asiático (India) y uno de Oceanía (Australia).

Tras una breve introducción que expone de manera sintética los cambios internos y externos que explican la creciente participación de las entidades federativas en el ámbito internacional, el capítulo se encuentra dividido en 10 secciones. En cada una de ellas se describe y analiza uno de los 10 Estados federales incluidos en el análisis, en lo referente a la participación de sus entidades federativas en asuntos internacionales.

El segundo capítulo se aboca al estudio de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. A partir de lo argumentado en el capítulo primero, se explica el incremento en la actividad externa de los estados mexicanos, con base en la combinación de variables internas (procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural) e internacionales (creciente interdependencia y globalización en el sistema inter-

nacional). Además, se plantea que la variación en la intensidad de la participación de las entidades federativas se puede explicar recurriendo a dos variables: a) las reglas legales establecidas en la Constitución, las cuales acotan el rango de posibilidades de acción de las entidades de la federación en la materia, y b) la división de poder y propósito en el sistema —definida de acuerdo con las variables institucionales y partidarias del sistema político interno—, la cual establece los incentivos que explican el grado de intensidad en la participación de dichas entidades en cuestiones internacionales, dentro de los límites establecidos constitucionalmente.

Una vez explicado el aumento e intensidad en la participación internacional de los estados mexicanos, el capítulo se construye en torno a la respuesta a tres preguntas centrales: a) ¿existe una política exterior de las entidades federativas en México?, b) ¿cuáles son los niveles de participación de dichas entidades en materia internacional? y c) ¿qué factores explican la variación en el nivel de participación internacional de las entidades federativas mexicanas? Con respecto a la primera pregunta, se argumenta que, en términos jurídicos, no existe una política exterior propia de las entidades federativas mexicanas, dadas las limitaciones legales que existen en la materia, así como por tratarse de un área que, por lo menos en términos jurídicos, sigue siendo competencia exclusiva del Ejecutivo federal. En lo que se refiere a la segunda pregunta, se hace notar que actualmente existe una gran variación en el grado de participación de las entidades federativas mexicanas en cuestiones internacionales.

Para caracterizar la variación de actividad internacional se elabora una tipología que contempla cuatro niveles de participación, que en grado creciente son: autarquía, participación

internacional, relaciones internacionales, y política exterior. De las 32 entidades federativas, ninguna se ubica en el nivel de política exterior; tres se encuentran en el nivel de relaciones internacionales; 23 quedan comprendidas en los rangos de alto, medio y bajo nivel de presencia internacional, y las seis restantes están en el nivel de autarquía. En lo que corresponde a la tercera pregunta, se sostiene que el grado de participación de las entidades federativas en el ámbito internacional depende de variables internas de tipo económico (nivel de ingreso), político (la existencia de gobiernos yuxtapuestos),<sup>6</sup> geográfico (su ubicación en zona fronteriza), y coyuntural (el grado de visibilidad de los estados frente al exterior). Cada una de estas variables es medida para determinar su impacto sobre la participación internacional de las entidades federativas en México.<sup>7</sup>

Con la finalidad de responder convenientemente las preguntas arriba planteadas, el segundo capítulo está dividido en seis secciones. En la introducción se exponen los cambios internos que explican la creciente participación de las entidades federativas mexicanas en el área internacional. La primera sección discute lo fundamental de la configuración legal e institucional del sistema para establecer el rango de acción de dichas entidades en materia exterior, así como la importancia que la división institucional de

---

<sup>6</sup> Por gobierno yuxtapuesto se entiende la presencia de un gobierno a nivel local o estatal de extracción partidaria distinta al que gobierna a nivel federal.

<sup>7</sup> Es importante mencionar que el hecho de que en esta investigación se hayan tomado en cuenta únicamente las variables descritas, no significa que éstas expliquen de manera exclusiva el fenómeno. Otro punto que se debe aclarar es que el presente trabajo analiza únicamente lo que en el momento actual ocurre en torno al fenómeno de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. No busca hacer un análisis en el tiempo, debido a la restricción que existe en la información y a lo relativamente reciente del fenómeno.

poder y la división partidaria de propósito tienen para incentivar una mayor o menor intensidad en dicha participación en la arena internacional; asimismo, se introduce someramente el caso de la participación de las entidades federativas mexicanas en el ámbito internacional. La segunda hace una breve revisión del marco legal que en materia de política exterior existe en nuestro país, con el fin de clarificar las limitaciones formales que las entidades federativas tienen en este ámbito. La tercera presenta una tipología de la participación internacional de los estados. La cuarta sección está dedicada a clasificar las entidades federativas mexicanas con base en la tipología desarrollada. La quinta confronta el nivel de participación internacional de los estados frente a los factores explicativos que se han propuesto en el párrafo anterior. Finalmente, la sexta y última sección presenta los casos de algunas entidades (Jalisco y Estado de México), que muestran un considerable nivel de participación internacional, frente al caso del Distrito Federal, que tiene un bajo nivel de participación, con el fin de contrastar más ampliamente estos casos extremos.





# LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS EN LAS FEDERACIONES DEL MUNDO

## INTRODUCCIÓN

Desde la caída del Muro de Berlín y el fin de la guerra fría, el sistema internacional ha experimentado enormes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento, los cuales han impactado a la gran mayoría de los países del mundo, al modificar de manera sustancial sus políticas públicas, entre ellas la política exterior.<sup>8</sup> La creciente globalización —la cual implica un incremento en la interacción internacional resultado de los crecientes flujos de información, bienes, servicios, capitales y migración, resultado de la reducción de los costos de transacción en estas áreas por el dramático descenso en los costos de transferencia de información, divisas, movimiento y transporte—, ha aumentado significativamente los costos del aislamiento de los Estados en el sistema internacional, a la vez que ha reducido el control estatal sobre su territorio y población, erosionando el concepto

---

<sup>8</sup> Guadalupe González y Jorge Chabat, “Mexico’s Hemispheric Options in the Post Cold War Era”, en Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien (eds.), *Beyond NAFTA: Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne-Rienner, 1996.

tradicional de soberanía. Esto ha generado una explosión exponencial en el número y naturaleza de actores con incidencia en asuntos internacionales. Aun cuando los Estados siguen siendo los actores centrales en la arena internacional, otros, como los demás órdenes de gobierno,<sup>9</sup> organizaciones internacionales, empresas transnacionales, ONG, grupos empresariales, sindicales o partidarios, han adquirido mayor relevancia en el ámbito internacional.<sup>10</sup>

Aunado a lo anterior y como resultado de la creciente interdependencia en el sistema internacional, se ha experimentado una importante ampliación y diversificación en los temas de la agenda de política exterior, pasando de los temas de alta política —seguridad internacional— y de carácter económico —principalmente cooperación económica en las áreas de comercio y finanzas internacionales— a una gran diversidad de nuevos temas como derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración, combate al narcotráfico y crimen organizado internacional, entre muchos otros.<sup>11</sup>

Por otra parte, la estructura internacional del poder cambió radicalmente con el final de la guerra fría, pasando de un sistema bipolar —de competencia entre dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética— a una estructura híbrida de po-

---

<sup>9</sup> B. Ehrenzeller, *et al.*, *op. cit.*

<sup>10</sup> Enrique Escorza, “La política exterior de México en un entorno internacional cambiante: nuevos actores, nuevos instrumentos”, en Roberta Lajous (comp.), *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI*, México, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000.

<sup>11</sup> John Kincaid, “Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 74-96.

der,<sup>12</sup> donde existe unipolaridad en términos militares y de seguridad internacional —Estados Unidos es, relativamente, y por un gran margen, el país más poderoso del mundo—, tripolaridad en el área económica —existe un relativo balance de poder económico entre Estados Unidos y la Unión Europea, con Japón en un tercer lugar—, y multipolaridad en el ámbito cultural —cada vez más las diferencias entre culturas o civilizaciones tienen mayor relevancia en el funcionamiento del sistema internacional.

Por último, se ha observado un aumento sustancial en la interdependencia y cooperación internacional resultado de un dramático incremento en la creación de instituciones internacionales, entendidas como el conjunto de organizaciones, tratados, acuerdos, reglas, normas y procedimientos de toma de decisiones para regular las diferentes áreas de las relaciones internacionales.<sup>13</sup> Esta proliferación en el número, asuntos cubiertos y profundidad de las instituciones internacionales no sólo se ha producido en materia de seguridad, sino de manera particular, en el ámbito económico y en los nuevos temas de la agenda internacional.<sup>14</sup>

Así, un sistema internacional en transición que conduce a una participación más activa de los actores internacionales en el mismo —dados los altos costos del aislamiento—, donde los asuntos de seguridad se han visto complementados por la cooperación en materia económica y en nuevos temas de la agenda

---

<sup>12</sup> Samuel Huntington, “The Lonely Superpower: US Military and Cultural Hegemony Resented by Other Powers”, en *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, 1999.

<sup>13</sup> Guadalupe González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 619-671.

<sup>14</sup> Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, en *Nexos*, vol. 23, núm. 288, 2001, pp. 66-75.

internacional, y donde existe un incremento sustancial en su institucionalización, generó los incentivos para que las entidades federativas buscaran participar más activamente en materia de política exterior.

Paralelamente a la globalización e interdependencia en el sistema internacional, en el curso de las últimas tres décadas ha habido una ola de democratización, descentralización y liberalización económica a nivel internacional. El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en descentralización económica han abierto espacios de participación a las entidades federativas, que anteriormente estaban monopolizados por gobiernos centrales poco representativos de sus intereses.

Adicionalmente, la apertura económica generó incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional para colocar sus exportaciones y atraer inversiones a sus territorios. La reforma estructural neoliberal generó el cambio de modelo económico y estrategia de desarrollo de una economía cerrada al exterior y con fuerte intervención estatal, que seguía un modelo de industrialización a través de la sustitución de las importaciones (ISI), a una economía abierta hacia el exterior, que se encuentra sujeta a las fuerzas del mercado y que busca el desarrollo económico a través de la integración al mercado internacional y la promoción de las exportaciones. Esta reforma estructural ha sido la principal política pública puesta en marcha a nivel mundial en las últimas dos décadas y su gran importancia radica en que incide directamente en el crecimiento y desarrollo económicos en todos los órdenes de gobierno, afectando por tanto directamente los niveles de vida, ingreso y empleo de sus poblaciones.

La reforma estructural neoliberal surge como respuesta a la crisis económica y de deuda externa de la década de 1980, resultado, en gran parte, del agotamiento e inoperancia del modelo de ISI. Aunado a esto, el colapso de la Unión Soviética, a finales de la década, implicó la desaparición del otro modelo de desarrollo alternativo, la planeación centralizada. Además, el éxito económico de varios países que habían llevado a cabo la reforma durante la década de 1970 (Chile, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán) la hizo una opción aceptable. Finalmente, las Instituciones Financieras Internacionales —Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— y Estados Unidos (durante la administración del presidente Ronald Reagan) presionaron para su puesta en marcha. Así, la combinación de crisis económica, presión internacional, falta de opciones alternativas y éxito de quienes la habían iniciado con anterioridad, hicieron que la reforma estructural neoliberal pareciera la única opción disponible como modelo de desarrollo.

Ante un mercado mundial más abierto y competitivo, las entidades federativas incrementaron su actividad internacional para encontrar espacios para sus productos de exportación así como fuentes de inversión externa para sus actividades productivas internas. La democratización del sistema, aunada a la liberalización económica y la descentralización, crearon los incentivos para que las entidades federativas buscaran participar más activamente en materia de política exterior, con la finalidad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su autonomía frente al gobierno federal.

En las siguientes 10 secciones se analizarán los casos de igual número de federaciones a nivel internacional (Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India,

Sudáfrica y Suiza). Se describirá la forma en que están estructuradas las relaciones intergubernamentales en cada una de ellas, para luego estudiar la participación de sus entidades federativas, tanto en la formación de la política exterior en sus países, como en su actividad internacional. Lo anterior servirá de base para establecer de marco de contraste y comparación internacional para el caso mexicano, que se analizará a profundidad en el segundo capítulo.

### *Alemania*

En cuestiones de política exterior, la responsabilidad constitucional recae en el gobierno central. El *Lander*, o entidad federativa alemana, tiene el derecho de ser consultado antes de la conclusión de un tratado internacional, pero solamente si alguna o varias de las regiones son más afectadas por dicho tratado que el resto. La federación también tiene el derecho de concluir tratados internacionales dentro de los poderes legislativos exclusivos del *Lander* pero, en este caso, éstos participan durante todo el proceso de toma de decisión;<sup>15</sup> además, deben ser consultados con tiempo suficiente.<sup>16</sup>

La integración europea es un tema de interés y preocupación para el *Lander* alemán. Debido a que su influencia comenzaba a erosionarse en esta área —preocupación expresada principal-

---

<sup>15</sup> Beat Habegger, “Participation of Sub-national Units in the Foreign Policy of the Federation”, en R. Blindenbacher y A. Koller (eds.), *op. cit.*, p. 61.

<sup>16</sup> Rahmatullah Khan, “Implementation of International and Supra-national Law by Sub-national Units”, en R. Blindenbacher y A. Koller (eds.), *ibid.*, p. 115.

mente por Bavaria—, el *Lander* obtuvo, con la asistencia del gobierno central, el derecho a participar formal y directamente en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea (UE).<sup>17</sup> Dado que la UE podía invadir poderes constitucionalmente otorgados al *Lander*, éste argumentó que no se trataba de relaciones exteriores, sino intergubernamentales, obteniendo así una voz directa en la participación de Alemania en aquellas cuestiones de política exterior europea que lo afectaban.<sup>18</sup>

Los problemas relacionados con el manejo de la política exterior alemana se deben a su complejidad y difícil puesta en marcha, más que al hecho de que las regiones se enfrenten con la autoridad del gobierno central en dicha cuestión.<sup>19</sup> La coordinación entre el *Lander* y la federación usualmente tiene lugar en la cámara alta, el *Bundesrat*. Como la mayor parte de los tratados internacionales deben ser aprobados como ley federal, el *Bundesrat* tiene el derecho de oponerse o ejercer el poder de veto, dependiendo del tema del acuerdo internacional. Además, a pesar de ser un órgano de la federación, el *Bundesrat* sirve como un instrumento para el *Lander*, al asegurar su participación en la formación de la política exterior hacia la UE.<sup>20</sup>

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales ejercen sus poderes con moderación. Las autoridades federales ejercen

---

<sup>17</sup> Nelson Michaud, “Federalism and Foreign Policy: Comparative Answers to Globalization”, en Ann L. Griffiths (ed.), *Handbook of Federal Countries 2002*, Montreal y Kingston, Forum of Federations, McGill/Queen’s University Press, 2002, pp. 405-406.

<sup>18</sup> John Kincaid, “Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems”, en *ibid.*, p. 79.

<sup>19</sup> N. Michaud, *op. cit.*, pp. 405-406.

<sup>20</sup> B. Habegger, *op. cit.*, p. 161.

su poder para consultar con los gobiernos estatales cuando las competencias estatales entran en juego, mientras que el *Lander* no establece misiones diplomáticas permanentes por sí mismo, aunque tiene el derecho de mantener comunicación directa con sus contrapartes en todo el mundo. Este derecho es respetado en sus comunicaciones con otros miembros de la UE durante las negociaciones de temas que son de su competencia legislativa.<sup>21</sup> Además, el gobierno central tiene la tradición de tomar en cuenta los puntos de vista del *Lander* cuando negocia cuestiones relacionadas con su jurisdicción en el ámbito internacional.<sup>22</sup>

Casi todas las regiones del *Lander* han firmado acuerdos de hermanamiento con ciudades y estados estadounidenses y, en 1988, tres de ellos establecieron relaciones con provincias chinas y rusas. Bavaria tiene una continua relación con estados austriacos, departamentos en Francia y el gobierno de Quebec; además, desde 1990, el apoyo a los países de Europa del Este constituye una dimensión importante de sus relaciones exteriores.<sup>23</sup> En Alemania, estos acuerdos deben ganar la aprobación del *Bundesrat*. Dicha aprobación es la norma, aun cuando la Oficina de Asuntos Externos prefiere evitar que las regiones se comprometan en acuerdos vinculantes.<sup>24</sup>

La manera en que el *Lander* maneja sus relaciones externas varía de una región a otra, reflejando sus propias capacidades legales y políticas. De hecho, aunque el *Lander* es muy activo políticamente en la escena internacional, no mantiene una gran cantidad

---

<sup>21</sup> R. Khan, *op. cit.*, pp. 117-118.

<sup>22</sup> N. Michaud, *op. cit.*, pp. 405-406.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 405.

<sup>24</sup> William John Hopkins, "Foreign Relations of Sub-national Units", en R. Blindenbacher y A. Koller (eds.), *op. cit.*, p. 155.



de oficinas en el exterior, sino que organiza oficinas dedicadas a responder necesidades específicas temporales. En el ámbito cultural, su actividad internacional es muy limitada, ya que es complicado obtener la autorización gubernamental para realizar un acuerdo formal, por lo que eligen dejar la administración de la política cultural a organizaciones autónomas patrocinadas por el gobierno federal. Por otra parte, la federación usualmente selecciona representantes regionales como delegados en las reuniones con la UE. En el aspecto ambiental, son sumamente activos, aunque siempre actuando a través del nivel federal.<sup>25</sup>

### *Argentina*

La forma del Estado federal de Argentina está declarada en el Artículo 1 de la Constitución Nacional. El federalismo fue adoptado como una fórmula institucional que facilitara la superación de antagonismos entre los unitarios y los que buscaban fundar una confederación que les permitiera cierta independencia frente a Buenos Aires. Desde sus inicios, el federalismo argentino fue de tipo centralista y con el tiempo esto fue acentuándose más. Algunas características institucionales que propiciaron que el federalismo adquiriera cada vez más un carácter centralista fueron el tipo de presidencialismo hegemónico, el modelo de partidos políticos nacionales y las medidas de emergencia en lo económico y social, donde el Estado federal tenía que intervenir en las provincias.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> N. Michaud, *op. cit.*, pp. 406-407.

<sup>26</sup> Alberto Ricardo Dalla Via, "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina", en *Integración & Comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-diciembre de 2004, pp. 11-13.

Sin embargo, a partir de 1994, con la reforma constitucional, uno de los objetivos primordiales en la misma fue el fortalecimiento del federalismo. El principio residual de la asignación de competencias territoriales se establece claramente en el Artículo 121 que, adoptando como modelo la enmienda décima de la Constitución de Estados Unidos, dispone que las provincias conservan todos los poderes que no han sido delegados expresamente al gobierno federal. No obstante, uno de los cambios fundamentales en la concesión de mayor autonomía a las provincias se dio en materia de política exterior. Uno de los apartados del Artículo 124 constitucional permite a las provincias “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultadas delegadas al gobierno federal o al crédito público de la Nación”. Además, de acuerdo con el mismo artículo es necesario que cualquiera de estos convenios tenga el conocimiento del Congreso de la Nación.

Con esta nueva norma se da un fortalecimiento para las provincias en su participación en las relaciones internacionales que, al mismo tiempo, les permite resolver aspectos pragmáticos. La mayor parte de las provincias que han reformado su constitución han incluido varias competencias sobre asuntos internacionales.<sup>27</sup> Es importante mencionar que las provincias aún no tienen autonomía para negociar tratados internacionales. El Poder Ejecutivo es el que tiene la facultad de concertar los tratados internacionales, mientras que el Congreso se encarga de dar su aprobación o rechazo.

A pesar de que en 1994 se reconoció constitucionalmente la participación de las provincias en crear sus propios vínculos

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 13-16.

internacionales, éstos ya se estaban desarrollando desde antes en varias áreas. Desde la década de los años ochenta, las provincias argentinas han estado activas en política comercial, lo cual ha aumentado al tener el reconocimiento legal de la facultad de establecer convenios.

El crecimiento del activismo de las provincias se puede ver principalmente en tres áreas. La primera de ellas es su mayor presencia internacional, ya sea mediante el establecimiento de oficinas comerciales en el exterior, a través de la firma de convenios con entidades subnacionales de otros estados, o bien, a través de la realización de giras para la promoción de sus productos de exportación. Por ejemplo, las provincias de Salta y Misiones han firmado convenios con regiones de la Federación Rusa y de Ucrania. De igual forma, Córdoba no sólo ha firmado convenios internacionales, sino que además ha hecho promoción de sus exportaciones mediante la apertura de oficinas, conocidas como “Cordoba Trade Center” en Nueva York, Madrid, Santiago de Chile, Sao Paulo y San Petersburgo.<sup>28</sup>

Otra actividad que han desarrollado las provincias para tener vínculos en materia comercial ha sido la creación de instituciones cuya finalidad es estimular el crecimiento de las exportaciones. En este aspecto destacan los casos de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. En 1996, con el sustento del gobierno de Mendoza y de los grupos empresariales de la provincia, se creó la Fundación ProMendoza con la finalidad de promover las exportaciones provinciales. Una manera de hacerlo es otorgando información

---

<sup>28</sup> Diana Tussie, “La política comercial en un contexto de federalismo: el caso de Argentina”, en *Integración & Comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-diciembre de 2004, pp. 73-76.

y asistencia técnica a las empresas para que puedan alcanzar mercados internacionales; además, coordina ferias, eventos y promoción comercial. De manera similar, el gobierno de la provincia de Córdoba creó la agencia ProCórdoba, la cual es una dependencia del Poder Ejecutivo provincial a través del Ministerio de la Producción; su finalidad es la promoción del comercio de la provincia de Córdoba, con énfasis en el apoyo para las pequeñas y medianas empresas. El vínculo de la agencia con los diferentes actores encargados del comercio exterior de la provincia se da a través de un Consejo Asesor, el cual está integrado por un representante de cada una de las empresas cuya actividad está relacionada con el comercio exterior.<sup>29</sup>

Otra de las áreas en la que ha aumentado la participación de las provincias en asuntos internacionales, antes y después de las reformas constitucionales de 1994, es el desarrollo de proyectos en zonas fronterizas y obras de infraestructura.<sup>30</sup> En principio todo lo referente a la construcción de rutas y complejos fronterizos es responsabilidad de la federación. Sin embargo, en varios casos, las provincias han propuesto al gobierno federal la realización de obras en pasos internacionales para facilitar la integración con países vecinos. Algunos ejemplos son el Paso de Jama, en el límite con Chile; el complejo será construido por la provincia de Jujuy y posteriormente el gobierno federal reintegrará los fondos a la provincia. Cabe mencionar que en algunas ocasiones las provincias utilizan recursos propios para este tipo

---

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Miryam Colacrai, “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”, en *Integración & Comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-diciembre de 2004, pp. 141-143.

de proyectos como en el caso del Paso Salvador Mazza-Yacuiba, el cual fue construido con fondos propios de la provincia de Salta. Lo mismo ocurrió con el Paso San Sebastián, cuya ampliación fue realizada por la provincia de Tierra de Fuego.<sup>31</sup>

En cuanto a los proyectos de infraestructura, en las obras hidráulicas se ha podido ver una participación importante de las provincias. Por ejemplo, el proyecto hidroeléctrico Corpus Christi, situado sobre el río Paraná, en territorio de la provincia de Misiones, es una obra de generación eléctrica compartida por Argentina y la República de Uruguay. Antes de que se firmara el tratado internacional en la materia entre Argentina y Uruguay, hubo un acuerdo preliminar entre el gobierno federal y la provincia de Misiones para delimitar las atribuciones de cada uno en la realización de la obra. A pesar de la oposición de los habitantes de Misiones a la realización del proyecto, manifestada en un plebiscito, el proyecto se llevó a cabo. Aun así, se considera que con las reformas constitucionales de 1994, el poder de negociación de las provincias aumentó. En este caso, Misiones podría recibir regalías en especie o el equivalente monetario, específicamente, 12% de las ventas de energía que genere la obra.<sup>32</sup>

Si bien ha aumentado la participación de las provincias en diversos asuntos internacionales, existen muy pocas instancias encargadas de la coordinación entre el gobierno federal y las distintas unidades subnacionales. Por un lado, en la política comercial exterior, algunas de estas instancias son la Dirección de Asuntos Federales y Electorales, la cual brinda apoyo y asistencia a las provincias y municipios en la promoción del comercio local

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 145-147.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 147-158.

e integración regional, entre otras actividades. Otra instancia es el Ministerio del Interior, donde una de las funciones es coordinar con el Ministerio de Economía y Producción el desarrollo de políticas y programas para asistir a las provincias.

Por otro lado, existen organismos que deberían fortalecerse en su aspecto de consulta y coordinación entre el gobierno federal y las provincias y municipios. No obstante, su funcionamiento ha carecido de un carácter sistemático y no se han consolidado como órganos vinculantes, por lo que su actividad ha sido reducida. El primero de ellos es el Consejo Federal de Comercio Exterior (Cofecex) el cual es un órgano de consulta que busca promover el intercambio de información en materia de comercio externo entre las autoridades federales y provinciales. Sin embargo, la convocatoria para sus reuniones no ha funcionado, por lo tanto no ha habido coordinación ni participación. El otro organismo es el Consejo Federal Agropecuario (CFA), el cual se creó en 1990 para coordinar a los sectores públicos nacionales y provinciales para que haya una consistencia en las políticas agropecuarias y pesqueras que cada unidad desarrolla. El problema es que el Consejo no cuenta con un reglamento establecido, por lo que sus reuniones no tienen periodicidad, ni son de carácter vinculante.<sup>33</sup>

### *Australia*

La constitución especifica que el parlamento federal puede legislar con respecto a los asuntos externos, pero también autoriza a los parlamentos estatales a legislar en todos los rubros que no son de la jurisdicción exclusiva de la federación. Los esfuerzos de

---

<sup>33</sup> D. Tussie, *op. cit.*, pp. 76-78.

los estados en sus relaciones internacionales no son parte de una política exterior auto-definida o auto-administrada. De hecho, ningún estado australiano tiene dentro de su gobierno un departamento u organismo que cuide la coordinación de su propia política exterior.<sup>34</sup>

Mientras que algunos procesos en la esfera económica han tendido a fortalecer el papel de los estados, la evolución de la Constitución a través de las acciones legislativas y judiciales ha tenido el efecto contrario.<sup>35</sup> La descentralización generó una amplia red de arreglos inter-gubernamentales, por lo que podría esperarse que el nivel de cooperación entre las unidades constitutivas y el gobierno central sea alto. La importancia de estos elementos queda constatada en el *White Paper* de 1997, donde se establece que en materia de política exterior australiana, el logro de las metas de política externa y de comercio durante los próximos 15 años requerirá comunicación y consultas entre las políticas y prioridades del gobierno central, los gobiernos locales, el sector privado y las ONG. Este documento argumenta que como la globalización borra la línea divisoria entre los problemas internos e internacionales, la consulta y coordinación entre el Estado y los gobiernos estatales será cada vez más importante. Desde esta fecha ha habido un alto grado de integración de las preocupaciones de los estados y territorios en la política exterior australiana.<sup>36</sup>

Australia practica un acercamiento comercial colectivo que podría compararse al utilizado por Canadá. Desde 1991, Aus-

---

<sup>34</sup> N. Michaud, *op. cit.*, p. 396.

<sup>35</sup> John Ravenhill, "Australia", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 112.

<sup>36</sup> N. Michaud, *op. cit.*, p. 395.

tralia ha desarrollado un proceso consultivo para desarrollar una Estrategia de Comercio Nacional (NTSCP, por sus siglas en inglés), bajo el amparo del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio. El objetivo principal del NTSCP es coordinar las estrategias de comercio y actividades entre el gobierno federal, los estados y el sector privado. Para hacerlo, organiza un foro cada año y publica un informe anual. Las tensiones *de facto* y los puntos de vista divergentes entre la federación y los gobiernos estatales de vez en cuando se hacen públicos; sin embargo, se discuten y se resuelven a través de los mecanismos consultivos institucionalizados. El gobierno central ejecuta las políticas consensuadas con los estados y tiene el veredicto final en la definición de los intereses nacionales y estrategias para llevar a cabo la política exterior australiana. Los incentivos económicos como inversiones, transferencias tecnológicas, turismo y exportaciones son las principales motivaciones de los estados para participar en política externa.<sup>37</sup>

A pesar de que a primera vista existe integración de intereses en la federación, no puede negarse que la mayoría de los estados australianos tienen una activa representación internacional. En términos de oficinas en el exterior, Australia Occidental tiene 14 oficinas, Queensland ocho, Australia del Sur siete, Victoria siete, el Territorio del Norte dos oficinas, y Nueva Gales del Sur dos; solamente Tasmania no tiene oficinas en el exterior. Siendo así, queda claro que los estados australianos no participan en la misma medida en los asuntos internacionales. Queensland y Australia Occidental ejercen una dirección clara en el ámbito económico. Por ejemplo, el Departamento de Comercio de Australia Occidental ha establecido contactos internacionales a través de

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 395-397.



las embajadas australianas y su propia red paralela. Tiene oficinas de comercio en Europa, Japón, Corea del Sur, China, Indonesia, India, Filipinas, Taiwán y Tailandia. Estas oficinas comerciales internacionales realizan estudios de mercado y proporcionan apoyo a los inversionistas extranjeros. Además, organizan misiones de comercio y hacen cabildeo político. El departamento también tiene un equipo de relaciones comerciales internacionales que participa en actividades de promoción en el exterior como talleres, seminarios, publicaciones, y apoyo para las misiones comerciales. El estado de Victoria presionó económicamente a Francia como protesta contra las pruebas nucleares francesas en 1995, mientras que Nueva Gales del Sur ha trabajado para fortalecer su relación comercial con China.<sup>38</sup>

Los esfuerzos en materia ambiental se han dirigido a través de mecanismos consultivos que ayudan a integrar los puntos de vista y las prioridades de los estados australianos en la definición de la política medioambiental nacional. Estos mecanismos consultivos incluyen la Comisión de Evaluación de Recursos, el Acuerdo Inter-gubernamental en el Ambiente, el Consejo de la Protección del Ambiente Nacional y la Agencia de Protección del Ambiente del *Commonwealth*. La jurisprudencia indica que los gobiernos estatales pueden desempeñar un papel importante en materias relacionadas con el medio ambiente, particularmente en su mar territorial. Finalmente, hasta ahora, no existen motivaciones culturales detrás de las actividades internacionales de los estados australianos.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 395-396.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 396.

## *Bélgica*

En 1993, después de una enmienda a la Constitución, se estableció en el artículo primero que “Bélgica es un Estado federal compuesto de comunidades y regiones”. Las tres comunidades del país son: la francesa, la flamenca y la germana. Las comunidades tienen jurisdicción exclusiva sobre todo lo concerniente a su cultura, educación y salud. Al mismo tiempo, el territorio belga está dividido en tres grandes regiones: la Valona, que incluye la comunidad germana, la flamenca, y la región de Bruselas, la capital, con un status particular. La jurisdicción exclusiva de las regiones se restringe a lo referente al suelo: el medio ambiente, agua y electricidad. La Constitución ha establecido cinco asambleas parlamentarias comunitarias y regionales: el Consejo Flamenco, el Consejo de la Comunidad Francesa, el Consejo de la Comunidad Germana, el Consejo Regional Valón y el Consejo de la Región de la capital de Bruselas. Cada Consejo elige un cuerpo ejecutivo que elabora y coordina la política de la comunidad o de la región, dependiendo del caso.

Hasta antes de las reformas constitucionales en Bélgica, como en la mayoría de los Estados federales, el gobierno central tenía la responsabilidad de llevar a cabo los asuntos de índole internacional. De acuerdo con el Artículo 68 de la Constitución, el monarca —que es la autoridad central del Ejecutivo— era el único que podía hacer tratados internacionales. Asimismo, el Artículo 81 del Acta Especial de 1980 confirmaba que “el rey es el único interlocutor a nivel internacional con base en el Artículo 68”. A pesar de que la Constitución confería al rey la competencia en los asuntos internacionales, en muchas ocasiones —si no es que en la mayoría— el ministro de Relaciones Exteriores, de forma

legítima, asumía, y lo sigue haciendo, la responsabilidad en materia internacional.

A partir de la década de 1980, las entidades federativas empezaron a pugnar por tener una mayor participación en política exterior. En julio de 1988, con la enmienda del Artículo 51 de la Constitución, se estableció que las regiones y comunidades tendrían el poder de realizar tratados internacionales. Si bien las entidades federativas no tuvieron de inmediato el derecho de realizar dichos tratados, pues se requería de un Acta Especial que determinara los métodos para realizar y concluir los mismos, en la práctica se comenzó a dar un consenso entre el ministro de Relaciones Exteriores y los ejecutivos de las comunidades y regiones en distintas acciones en el ámbito internacional.<sup>40</sup> La finalidad de buscar un consenso era para actuar de forma conjunta en la formulación y negociación no sólo de tratados internacionales, sino también de acuerdos en la participación en encuentros y conferencias internacionales. Por ejemplo, a pesar de que el Artículo 81 de la Constitución sólo mencionaba el deber del gobierno central de negociar con los ejecutivos de los consejos, esto no impidió que se dieran reuniones para la preparación de conferencias internacionales.

En la Asamblea General de la UNESCO celebrada en México en 1982, el ministro de Relaciones Exteriores propuso que el representante de Bélgica manifestaría una postura, una vez que las comunidades y regiones la hubieran aprobado. De manera similar, en las reuniones de la Unión Económica de Benelux, las regiones

---

<sup>40</sup> Yves Lejeune, "Belgium", en H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *op. cit.*, p. 146.

coincidieron en que la nominación de los delegados belgas tenía que ser aprobada por sus ejecutivos antes de las reuniones.<sup>41</sup>

Las actividades en el ámbito internacional de las comunidades y regiones no sólo se limitaron a la participación en conferencias internacionales, sino también en otros ámbitos. En el cultural, la Comunidad Francesa instaló en París, desde 1979, un centro cultural llamado Centre Wallonie-Bruxelles. Dos años después, la comunidad Flamenca estableció el Centro Cultural de la Comunidad Flamenca en Ámsterdam.

Además, se dieron varios acuerdos culturales; en 1984, el ministro del exterior de la Comunidad Francesa firmó un acuerdo con la región francesa fronteriza Nord-Pas de Calais. Previo a éste, en 1982, la misma comunidad firmó un acuerdo con el gobierno de Quebec. En otros ámbitos como, por ejemplo, el establecimiento de representaciones en otros países, la Comunidad Francesa y la Región Valona, abrieron misiones permanentes como la Delegación Valonia-Bruselas en Quebec en 1982. Incluso los consejos, desde la década de los años ochenta, comenzaron a tener vínculos con los parlamentos de otros países. El Consejo de la Comunidad Francesa creó un comité interparlamentario de cooperación con el gobierno de Quebec. De la misma manera, el Consejo Flamenco y Holanda establecieron una comisión interparlamentaria. Finalmente, en el ámbito económico también se dieron varios acuerdos entre las regiones y comunidades y otros países. En 1984, el Consejo de Valonia y Quebec establecieron un grupo para llevar a cabo proyectos de cooperación económica. Dos años después, la región Valona también concluyó acuerdos

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 148.

de cooperación con la industria de China y, en particular, con la provincia de Hunán.<sup>42</sup>

La consolidación legal para que las regiones y comunidades tuvieran autoridad en asuntos internacionales se estableció en el Artículo 167. En éste se sostiene que “cada gobierno regional y comunitario puede concluir tratados internacionales que les sean concernientes y caigan dentro de la autoridad de su consejo respectivo. Los tratados se vuelven efectivos una vez que han tenido el consentimiento de los consejos”. Por lo tanto, Bélgica se ha considerado como un modelo ejemplar de federalismo por desagregación o disociación pues se ha pasado de un Estado unitario a uno federal, donde el primero ha delegado responsabilidades a las entidades federativas y un ejemplo de ello es en los aspectos internacionales.<sup>43</sup>

Existen varios ejemplos en los que se puede ver el poder de las entidades federativas sobre asuntos internacionales y ya no como competencias del gobierno federal. Las actividades culturales es uno de ellos, pues el gobierno federal ya no tiene ningún poder sobre el mismo, sino que son las comunidades las que ejercen plena responsabilidad. De forma similar ocurrió con los asuntos de agricultura. El primero de enero de 2002, el gobierno de Bélgica transfirió la jurisdicción de las políticas agrícolas a las regiones. Esta transferencia de poder trajo consigo la desaparición del Ministerio Federal de Agricultura. Por lo tanto, a partir de ese momento, las regiones tienen la responsabilidad de representar a Bélgica en el ámbito internacional en todas las cuestiones

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 152-158.

<sup>43</sup> Nicolas Lagasse, *The Role of the Regions in Belgium's Foreign Relations*, en <http://www.forumfed.org>.

relacionadas con agricultura, incluyendo la negociación y firma de tratados, así como la representación del gobierno federal en organizaciones internacionales. Esto, sin duda, constituye un reto para las entidades federativas en la coordinación para formular una política agrícola y tener una posición en la Unión Europea.<sup>44</sup>

Las acciones de política en asuntos internacionales que no son sólo competencia jurídica de una entidad, sino de varias regiones y el gobierno federal, requieren coordinación. Al haber una jurisdicción compartida, debe haber un consenso entre las partes concernientes para tomar una decisión. Esto sucede en los llamados tratados mixtos, donde tanto el gobierno federal como las entidades federativas participan de forma conjunta. Si bien es responsabilidad del Departamento de Relaciones Exteriores, es decir del gobierno federal, decidir si entra o no en el proceso de negociación del tratado, todos tienen que estar de acuerdo al momento de aceptarlo. Esto explica por qué muchas veces el proceso de ratificación de un tratado mixto en Bélgica es tan prolongado.

Existen áreas de política internacional como la representación de Bélgica en organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) que no se han regionalizado legalmente pues siguen siendo responsabilidad federal. No obstante, en la práctica, aun cuando Bélgica esté representada por un ministro federal, lo que se realiza en los foros de dichos organismos internacionales debe ser acordado previamente con las regiones y comunidades. Cuando Bélgica estuvo en la presidencia del Consejo de la Unión Europea del 1 de julio al 31 de diciembre de 2001, el gobierno federal consultaba de manera constante a las entidades

---

<sup>44</sup> *Idem.*

federativas antes de tomar decisiones. Se acordó que si no se llegaba a un consenso entre las unidades y la federación, el ministro representante del gobierno belga debía abstenerse en las sesiones del Consejo.<sup>45</sup> Durante ese mismo periodo, la influencia de las regiones y comunidades de Bélgica era notoria, con la asistencia de varios delegados de dichas entidades federativas en el Consejo de Ministros.

Al aumentar el número de actores que intervienen en los asuntos internacionales, ha sido importante mantener cierta consistencia en la práctica de los asuntos internacionales, así como en la forma de hacer los tratados internacionales. Por lo tanto, se creó el Comité Interministerial de Política Exterior, un foro donde se reúnen los ministros responsables de los asuntos exteriores a nivel federal, regional y comunitario. En este comité, los miembros consultan con sus pares sobre las decisiones que tomarán, para ver si existe consistencia o no entre las mismas y la política exterior. Cuando no existe dicha consistencia o no hay acuerdo entre las partes para ratificar un tratado, la autoridad federal tiene la facultad para restringir la autoridad de las entidades federativas en su función de concluir tratados. De acuerdo con la ley, la autoridad federal sólo puede oponerse al proyecto de un tratado cuando Bélgica no reconoce a una de las partes o no tiene relaciones diplomáticas con la misma, cuando las relaciones diplomáticas se han roto, suspendido o se ha comprometido de manera seria, o bien, cuando el tratado potencial entra en conflicto con las obligaciones internacionales de Bélgica.

---

<sup>45</sup> Godelieve van den Bergh, "Belgium's Communities and Regions Take on Foreign Affairs", en <http://www.forumfed.org>, 2003, p. 13.

## *Brasil*

La Constitución Brasileña de 1988 establece que las unidades federadas se encuentran unidas por el principio de indisociabilidad del vínculo federativo, prohibiendo cualquier tentativa de secesión. Sin embargo, se garantiza autonomía legislativa en cada una de las unidades federadas en aquellas áreas que no hayan sido reservadas exclusivamente a la federación.<sup>46</sup> La Constitución deja la política exterior en manos del gobierno central. Solamente algunas cuestiones, como las comerciales, permiten cierta participación de los estados.<sup>47</sup> Los estados no han tenido éxito en desplazar al gobierno central en las cuestiones de política exterior. Éstas se encuentran sumamente centralizadas y los estados raramente actúan por sí mismos en la escena diplomática.<sup>48</sup>

Desde la época colonial, ha existido una gran tensión entre el poder central y los poderes locales. Para disipar un poco estas tensiones, en 1997 se creó la Asesoría de Relaciones Federativas, vinculada directamente a la Cancillería y, posteriormente, se crearon oficinas de la Cancillería en algunos estados federados, teniendo por objeto democratizar al Estado en sus actividades exteriores.<sup>49</sup> A pesar de ello, la mayor parte de las estrategias y decisiones de política exterior se encuentran concentradas en *Itamaraty*, el Ministerio de Asuntos Internacionales de Brasil.

---

<sup>46</sup> Gilberto Rodrigues, "Globalización y gobiernos sub-nacionales en Brasil", en <http://www.forumfed.org>, 2001, pp. 4-6.

<sup>47</sup> N. Michaud, *op. cit.*, p. 400.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 399-400.

<sup>49</sup> G. Rodrigues, *op. cit.*, p. 9.



De manera general, puede decirse que en cuestiones de política externa existe cooperación entre la federación y los estados en el aspecto cultural, complementación en las actividades económicas y enfrentamiento en las cuestiones ambientales. En Brasil, históricamente los gobiernos estatales no han tenido vínculos internacionales; se trata de un fenómeno reciente que los procesos de democratización y de integración regional han impulsado.<sup>50</sup> En cuanto a sus intereses, los estados más ricos muestran mayor interés en los asuntos económicos y comerciales, aunque tienen un campo de acción muy limitado. En el ámbito económico, los estados más poderosos pueden ejercer cierto grado de autonomía, pero la mayoría de ellos tiene como máximo una participación limitada en el diseño de la política comercial y en su ejecución a través de la federación. En el aspecto cultural, los estados tienen mayor poder y existen pocas fuentes de conflicto con el gobierno nacional dada la relativa homogeneidad de la cultura brasileña. Finalmente, el manejo de la cuestión ambiental es el más conflictivo; la Amazonia constituye una de las mayores fuentes de controversia en la política exterior de Brasil.<sup>51</sup>

Ahora bien, pueden mencionarse algunos ejemplos del esfuerzo de ciertas entidades locales para vincularse con el ámbito internacional. En 1983, el gobernador de Rio de Janeiro, Leonel Brizola, instituyó el primer órgano de articulación internacional de un gobierno estatal brasileño. En 1987, el gobernador de Rio Grande do Sul, Pedro Simón, creó la primera Secretaría Especial para Asuntos Internacionales, la cual influyó fuertemente en la negociación y firma del Protocolo Regional Fronterizo número 23

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>51</sup> N. Michaud, *op. cit.*, pp. 399-400.

entre Argentina y Brasil; este protocolo reconoce la autonomía de estados y provincias para desarrollar contactos transfronterizos. Además, la alcaldía de Porto Alegre en Rio Grande do Sul ha coordinado y sido sede del Primer Foro Social Global en 2000. Por su parte, la alcaldía de São Paulo, quien en 2001 creó una Secretaría de Relaciones Exteriores, actúa intensamente buscando inversiones y espacios políticos y económicos emergentes.<sup>52</sup> Sin embargo, ninguno de los estados mantiene oficinas en el exterior.<sup>53</sup>

### *Canadá*

En Canadá, sólo el Parlamento Federal puede firmar tratados internacionales y pasar leyes para poner en marcha tratados internacionales en materias de competencia federal. Cuando los tratados tocan jurisdicciones provinciales, solamente las legislaturas locales pueden legislar para poner el acuerdo internacional en efecto. Esto constituye un gran desafío que debe enfrentarse a través de la cooperación intergubernamental, especialmente si se considera que las provincias canadienses tienen jurisdicción exclusiva en materias como educación, cuidado de la salud, leyes de propiedad, relaciones laborales y recursos naturales, entre otras,<sup>54</sup> por lo que el gobierno federal debe negociar y firmar tratados tomando en gran consideración los intereses provinciales. Este proceso ha propiciado que las provincias se involucren cada vez

---

<sup>52</sup> G. Rodrigues, *op. cit.*, p. 7.

<sup>53</sup> N. Michaud, *op. cit.*, p. 410.

<sup>54</sup> Douglas Brown, "Provinces Have a Role in Canadian Foreign Policy", en <http://www.forumfed.org>, 2002, p. 11.

más en las negociaciones preparatorias, aunque de manera informal.<sup>55</sup> Las provincias canadienses solamente pueden participar formalmente en los acuerdos internacionales no vinculantes en la legislación internacional, aunque el gobierno de Quebec desafía constantemente esta situación.<sup>56</sup>

El proceso de negociación y puesta en marcha de los tratados internacionales propicia que haya consulta y cooperación entre los distintos niveles de gobierno en los aspectos de política exterior que incumben jurídica y constitucionalmente a las provincias. La relación en cuestiones comerciales es productiva y cooperativa, aunque se torna ríspida cuando existen disputas comerciales, dado que no hay un proceso formal de toma de decisión conjunta para resolver conflictos más allá de la negociación. En materia ambiental, existe una situación similar, pues es difícil saber dónde inician y terminan las jurisdicciones federales y provinciales.<sup>57</sup>

Ottawa ha reaccionado a las acciones de las provincias en materia de política exterior dependiendo del grado en que estas actividades choquen con su definición de lo que es el interés nacional. En algunos casos puede tolerar o incluso fomentar la participación de un gobierno local en una cuestión internacional; un ejemplo de ello fue el apoyo que los gobiernos provinciales dieron a los países de Europa del Este para transitar hacia una economía de mercado. En otros casos, el gobierno federal ha ignorado las incursiones de las provincias, cuando se percibe que las

---

<sup>55</sup> Martin F. Polaschek, "Implementation of International and Supra-national Law by Sub-national Units", en R. Blindenbacher y A. Koller (eds.), *op. cit.*, pp. 169-170.

<sup>56</sup> D. Brown, *op. cit.*, p. 11.

<sup>57</sup> N. Michaud, *op. cit.*, pp. 402-403.

cuestiones están tan fuera de las fronteras y de las jurisdicciones provinciales que se ganaba poco respondiendo a ellas; un ejemplo de ello fue cuando, en 1991, Alberta pidió el reconocimiento internacional para Ucrania. Finalmente, Ottawa puede responder enérgicamente en contra de las provincias, dependiendo del grado en que la actividad esté en contra de sus intereses, como lo ha hecho en numerosas ocasiones para frenar el independentismo político de Quebec. En ocasiones, el conflicto adquiere más animosidad y se genera gran controversia en los distintos niveles de gobierno. Un ejemplo muy nítido es el conflicto con respecto a la representación en Washington; Ottawa quiere mantener una sola representación para hablar con una sola voz en Estados Unidos, mientras Quebec quiere mantener su propia representación en dicho país.<sup>58</sup>

A principios de la década de 1960, bajo la iniciativa de Quebec, las provincias adoptaron y defendieron el derecho de actuar internacionalmente en las áreas en las que tenían jurisdicción constitucional.<sup>59</sup> En general, los intereses de las provincias canadienses en materia de política exterior se concentran en cuestiones económicas y comerciales; Quebec es más activo que el resto en el aspecto cultural.<sup>60</sup> La participación de las provincias y gobiernos locales en la política exterior de Canadá parece limitada a

---

<sup>58</sup> Kim Nossal, "The Impact of Provincial Governments on Canadian Foreign Policy", en Douglas M. Brown y Fry Earl (eds.), *States and Provinces in the International Economy*, Washington, Institute of Governmental Studies Press, 1993, p. 240.

<sup>59</sup> Ivo Duchacek, "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en H. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *op. cit.*, p. 5.

<sup>60</sup> N. Michaud, *op. cit.*, pp. 402-404.

ciertos rubros sumamente específicos, especialmente en comercio y asuntos culturales. El gobierno de Ottawa parece hacer tajantes distinciones acerca de los distintos tipos de política exterior. Pese a que Ottawa reconoce que existen ciertas áreas de política exterior que competen a los gobiernos locales y actúa coordinada y cooperativamente con ellos, existen otros asuntos de política exterior que Ottawa mantiene para el gobierno central. En este rubro cae la política militar y de seguridad, relaciones con otros países y con organizaciones internacionales.<sup>61</sup>

Sin embargo, las provincias han mostrado interés en hablar o actuar en las cuestiones que rebasan sus facultades legislativas o sus atribuciones constitucionales. Esto se refleja en los pronunciamientos esporádicos del gobierno de Quebec acerca de la situación en Medio Oriente, a finales de la década de 1970, en las numerosas declaraciones de los concejales municipales acerca de que las ciudades eran zonas libres de elementos nucleares, a principios de la década de 1980, en la participación de Ontario en la condena del *apartheid*, en 1989, y en el llamado del gobernador de Alberta a reconocer internacionalmente a Ucrania, en 1991, entre otros.<sup>62</sup>

Las provincias canadienses participan en diversas actividades internacionales, especialmente en el área de comercio y de inversión. Los recursos que destinan varían de acuerdo con las dimensiones y recursos fiscales que posee la provincia. Quebec ha hecho el mayor esfuerzo en este sentido, y es el único que cuenta con un Ministerio de Relaciones Exteriores propio y mantiene más de 30 oficinas en el exterior. Las actividades provinciales son

---

<sup>61</sup> K. Nossal, *op. cit.*, pp. 235-237.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 236.

en su mayoría complementarias a la política exterior de Canadá, excepto cuando Quebec se compromete en realizar proto-diplomacia con el fin de preparar al mundo para aparecer eventualmente como un país independiente, lo cual obviamente genera importantes conflictos con el gobierno federal.<sup>63</sup>

Además, los gobiernos provinciales tienen sus propios representantes en la capital nacional, que cabildean no sólo con los legisladores, sino con las agencias que se encargan de las relaciones internacionales en los ámbitos económico, social y cultural; también ejercen presión colectiva a través de las conferencias ministeriales interprovinciales y las reuniones de gobernadores provinciales. De esta manera, buscan involucrarse en los procesos de negociación y de toma de decisiones antes de que se adopte una decisión final o de que un tratado internacional haya sido firmado. También, en el aspecto económico, se genera cierta armonización entre los distintos niveles de gobierno y entre las mismas provincias a través del *Team Canada*, que es una misión económica liderada por el primer ministro y los premiers de las provincias.<sup>64</sup>

Por otra parte, las provincias no dudan en cabildear con gobiernos extranjeros en cuestiones económicas. Por ejemplo, Columbia Británica lo hizo en Washington para resolver a su favor una disputa en materia de carbón; el premier de Ontario viajó a la capital de Estados Unidos para defender un acuerdo automotriz, y el premier de Alberta se trasladó también a Washington para discutir la exportación de energéticos de su provincia hacia los

---

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> I. Duchacek, *op. cit.*, pp. 10-11.

Estados Unidos.<sup>65</sup> Siendo así, Quebec no es la única provincia canadiense que se compromete en estas actividades; varias forman parte de organizaciones estadounidenses, como el Council of States y la Western States Association, además de que cabildean regularmente en Estados Unidos, aunque han cerrado oficialmente sus oficinas en Washington siguiendo una solicitud de Ottawa. Quebec ha continuado operando sus oficinas tanto en Washington como en Nueva York, supuestamente enfocándose sólo al turismo y cultura.<sup>66</sup>

En el ámbito cultural, la participación de las provincias ha sido más activa. En este sentido, Quebec ha desempeñado un papel central al cabildear fuertemente a favor de la protección cultural en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El resto de las provincias también cabildean activamente, pero lo hacen más en cuestiones económicas. En cuestiones ambientales, existe una alta probabilidad de duplicar esfuerzos o de contrarrestarlos en los distintos niveles de gobierno, por lo que debe existir gran cooperación.<sup>67</sup>

Desde el tratado de 1968, que permite una relación formal entre Quebec y Francia, esta provincia ha establecido una gran cantidad de vínculos y oficinas con ese país. La lógica que sigue es que si el gobierno federal es incapaz de introducir las cuestiones que le preocupan en la escena internacional, debe hacerlo por sí misma.<sup>68</sup> Quebec desea tener una política exterior propia, igual que la de un Estado, por lo que el gobierno federal debe

---

<sup>65</sup> N. Michaud, *op. cit.*, p. 404.

<sup>66</sup> W. J. Hopkins, *op. cit.*, p. 155.

<sup>67</sup> N. Michaud, *op. cit.*, p. 404.

<sup>68</sup> *Idem.*

considerar sus deseos especiales y actuar para dos comunidades lingüísticas.<sup>69</sup> Lo que caracteriza a Quebec es que posee una red de delegaciones y oficinas alrededor del mundo que desempeñan un importante papel político, además de que cuenta con un Ministerio de Relaciones Exteriores. Las demás provincias mantienen burocracias más modestas dedicadas al ámbito internacional, con funcionarios en las agencias centrales, o agencias coordinadoras que reportan a un departamento. Además las características de Quebec (lengua, cultura, valores, sistema legal e identidad económica) contribuyen a que sus acciones sean más visibles en el entorno internacional.<sup>70</sup>

### *Estados Unidos*

De acuerdo con el sistema federal estadounidense, las leyes locales y estatales son inconstitucionales si dañan el ejercicio efectivo de la política exterior nacional. Esta idea se basa en la cláusula de supremacía de la Constitución (Artículo VI), que establece que las leyes estatales que se encuentran en conflicto con leyes nacionales o con tratados internacionales, son insostenibles. Sin embargo, no existe consenso para definir qué acciones estatales favorecen y cuáles dañan la política exterior nacional.<sup>71</sup> La Constitución también señala que los estados no deben establecer acuerdos con otros estados o entidades subnacionales sin el consentimiento del Congreso;<sup>72</sup> además, se advierte a los componentes federales

---

<sup>69</sup> M. F. Polaschek, *op. cit.*, p. 169.

<sup>70</sup> N. Michaud, *op. cit.*, p. 403.

<sup>71</sup> R. Khan, *op. cit.*, p. 116.

<sup>72</sup> Jakob Kellenberger, "Federalism and Foreign Relations", en R. Blindenbacher y A. Koller (eds.), *op. cit.*, p. 189.



que ningún estado, sin el consentimiento del Congreso, puede mantener tropas o embarcaciones de guerra en tiempos de paz, o entrar en un acuerdo con una potencia extranjera.<sup>73</sup>

En cuanto a la supremacía de la legislación internacional, de la decisión de la Suprema Corte de Justicia en Estados Unidos en el caso *Missouri vs. Holland* se desprende que los estados deben adherirse a los tratados internacionales no porque la legislación internacional así lo requiera, sino porque, al adoptar un tratado, el gobierno federal se compromete en el ejercicio de su poder en política exterior. En los casos en los que ha existido controversia entre el poder federal y algún estado en materia de política exterior, la Suprema Corte de Justicia ha fallado, en la mayoría de los casos, en favor del gobierno nacional, invocando la lógica del sistema federal y la necesidad de que éste hable con una sola voz.<sup>74</sup>

La expansión de las actividades de interés para los estados en materia de política exterior ha sido el resultado directo de la expansión de la política federal. Hasta 1934, los asuntos federales se percibían como distintos y separados de las cuestiones estatales.<sup>75</sup> Estados Unidos ha promovido la vinculación entre sus estados y gobiernos locales en la arena internacional. Durante los años cincuenta, se promovió que los estados y gobiernos locales se comprometieran en programas de intercambio internacional, como el programa de intercambio de líderes; además, se fomentó que los municipios establecieran acuerdos de hermanamiento alrededor del mundo. El presidente Eisenhower (1953-1961) creó

---

<sup>73</sup> I. Duchaceck, *op. cit.*, p. 5.

<sup>74</sup> R. Khan, *op. cit.*, pp. 118-121.

<sup>75</sup> J. Kincaid, "Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent...", *op. cit.*

un programa de becas que permitía a funcionarios del servicio exterior trabajar un año con un estado o gobierno local.

Bajo la administración de Kennedy (1961-1963), el Departamento de Estado propició que los estados se involucraran más en los asuntos internacionales económicos. Los presidentes Johnson, Nixon y Carter también apoyaron que los estados promovieran sus exportaciones y buscaran inversión extranjera. Por ejemplo, a solicitud del presidente Carter, la Asociación Nacional de Gobernadores formó un Comité Permanente en 1978 sobre Comercio Internacional y Relaciones Exteriores. En 1988, se creó un comité consultivo en la oficina del representante comercial de Estados Unidos para aconsejar al presidente acerca de las preocupaciones estatales y locales en comercio y acuerdos internacionales. Durante el final del siglo XX, casi todas las cuestiones internas y las más importantes en lo referente a política exterior, fueron intergubernamentalizadas a través de todas las agencias relevantes en materia de política exterior.<sup>76</sup>

Actualmente, existe una gran cooperación en materia de comercio exterior. El centro de información comercial provee a los estados, gobiernos locales y regiones asistencia en materia de exportaciones a diversas regiones del mundo y asesoría con respecto a las prácticas culturales y de negocios de países específicos. Como estas actividades benefician a la federación en conjunto, existe una gran cantidad de oportunidades de cooperación intergubernamentales. Cabe destacar que no ha habido presión para enmendar la Constitución de Estados Unidos para fortalecer o diluir los vínculos de los estados con la arena internacional. La falta de presión se debe, en parte, a la facilidad con que el sistema intergu-

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, pp. 77-84.

bernamental ha acomodado las preocupaciones internacionales de los estados y gobiernos locales, y a las relaciones cooperativas intergubernamentales que han prevalecido en este campo.<sup>77</sup>

En ocasiones, las entidades subnacionales, en su intento por proteger intereses locales, han realizado algunas actividades que van en contra de los compromisos internacionales del gobierno central, discriminando en contra de compañías extranjeras o restringiendo la inversión y la venta de tierra a extranjeros, entre otras.<sup>78</sup> En Estados Unidos, los estados rara vez informan a la federación acerca de sus actividades en materia de política exterior; actúan en esta área hasta el punto que les parece apropiado. Si la federación percibe que un estado está avanzando demasiado, el nivel federal interviene.<sup>79</sup> Así, los asuntos internacionales aún tienen una baja prioridad para la mayoría de los estados estadounidenses, los asuntos que más les preocupan son aquéllos vinculados con cuestiones locales o prácticas.<sup>80</sup>

Existe una amplia variación en el nivel de participación de los estados en el ámbito internacional, y también varían los aspectos hacia los que dirigen su interés.<sup>81</sup> Actualmente, las entidades subnacionales ven al comercio y a la inversión internacionales como un aspecto crítico para su bienestar económico. Compiten ferozmente por medio de reducciones impositivas y otros incentivos.<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 81-86.

<sup>78</sup> I. Duchaceck, *op. cit.*, p. 10.

<sup>79</sup> J. Kincaid, "Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent...", *op. cit.*, pp. 80-82.

<sup>80</sup> W. J. Hopkins, *op. cit.*, p. 154.

<sup>81</sup> J. Kincaid, "Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent...", *op. cit.*, p. 81.

<sup>82</sup> R. Khan, *op. cit.*, p. 115.

Aunque los funcionarios de entidades subnacionales muestran un mayor interés por cuestiones económicas, sociales, ambientales y culturales, ocasionalmente incluyen también cuestiones únicamente políticas. Varios estados y localidades han aprobado ordenanzas locales en cuestiones como derecho de asilo para refugiados políticos con los que simpatizan ideológicamente, en un abierto desafío a las leyes federales de inmigración. Otras comunidades han aprobado resoluciones no vinculantes para protestar por las políticas estadounidenses hacia Centroamérica (San Francisco y Seattle), o han condenado las violaciones de derechos humanos en la Unión Soviética (Los Ángeles).

Las entidades subnacionales utilizan cada vez más sus capacidades fiscales para influir en el ámbito internacional. En la década de 1980, varios estados y ciudades adoptaron medidas para que los fondos de pensiones o universidades estatales difirieran los activos que estuvieran en bancos y corporaciones que aún hicieran negocios con Sudáfrica; la acción fue seguida por una acción similar a nivel nacional. Del mismo modo, han existido preocupaciones en materia de seguridad. Las entidades subnacionales estadounidenses tienen un gran poder económico, por lo que fácilmente proyectan su poder regulatorio en el ámbito internacional. Esto ha suscitado que, a su vez, compañías multinacionales apoyen campañas en favor de sus intereses amenazados por los gobiernos locales. Por ejemplo, una compañía japonesa apoyó económicamente una campaña que buscaba influir en la legislatura de Sacramento para que repeliera el impuesto unitario de California que le afectaba, lo cual se hizo finalmente en 1986.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> I. Duchaceck, *op. cit.*, pp. 9-12.

El que la Constitución de Estados Unidos (Artículo 10) prohíba a los estados establecer acuerdos internacionales sin el consentimiento del Congreso, significa que estas actividades deben darse de manera informal, por medio de memorandos de entendimiento, conferencias, acuerdos de caballeros, etcétera.<sup>84</sup> Los principales desafíos en lo que respecta a autonomía para gobernarse, para las entidades subnacionales, será la derivada de la puesta en marcha de regulaciones de libre comercio bajo acuerdos regionales como el TLCAN. En la relación fronteriza entre México y Estados Unidos, es usual que los funcionarios locales y regionales discutan con sus contrapartes sobre asuntos que son del interés de ambos, y después generen propuestas a sus gobiernos nacionales. Esto es particularmente útil para los estados mexicanos, ya que usualmente tienen menos autonomía y capacidad fiscal que sus contrapartes de Estados Unidos.<sup>85</sup>

### *India*

India es una República Federal comprendida por 28 unidades, tres de las cuales son de creación reciente. De acuerdo con la Constitución, el gobierno central es quien tiene la autoridad para conducir la política exterior de la nación. Sin embargo, en años recientes se ha visto una creciente participación de los gobiernos de las entidades federativas en asuntos internacionales, aunque ésta todavía se da de forma muy rudimentaria. Esta participación en el ámbito internacional ha sido posible, en gran medida,

---

<sup>84</sup> W. J. Hopkins, *op. cit.*, p. 154; Kellenberger, *op. cit.*, p. 189.

<sup>85</sup> J. Kincaid, "Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent...", *op. cit.*, pp. 81-84.

gracias a que los gobiernos de coalición han dominado a nivel central, abriendo espacios para un mayor activismo de los estados.<sup>86</sup> Por lo tanto, el gobierno federal ya no es el único nivel de gobierno que interactúa con el exterior; los estados, de manera creciente, buscan participar en la formulación de la política exterior india y vincularse directamente con el exterior, estableciendo acuerdos en los asuntos en los que poseen facultades (inversión, desarrollo y cultura) y relacionándose directamente con algunas instituciones multilaterales.

En el área económica ha comenzado a darse, con más éxito que en el área política, una mayor participación de las entidades federativas. Este aumento en la participación internacional se ha dado como consecuencia de las reformas económicas de 1991. A partir de la liberalización económica, se permitió que los estados tuvieran mayor participación en la atracción de inversión extranjera directa y la promoción del comercio internacional.<sup>87</sup> Así, durante la década de 1990, varios gobiernos de los estados de India comenzaron a firmar acuerdos con agencias bilaterales de ayuda como el Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido, para que compañías extranjeras se encargaran de proveer determinados servicios en los municipios.<sup>88</sup> Las provincias que han firmado estos acuerdos son Andhra Pradesh y Tamil Nadu.<sup>89</sup> Asimismo, los estados se han involucrado más en la par-

---

<sup>86</sup> Kripa Sridharan, "Federalism and Foreign Relations: The Nascent Role of the Indian States", en *Asian Studies Review*, vol. 27, núm. 4, diciembre de 2003, p. 468.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 470.

<sup>88</sup> Rob Jenkins, "India's States and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm", en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 33, núm. 4, otoño de 2003, p. 11.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 476.

ticipación en foros internacionales. Por ejemplo, los gobiernos de las entidades federativas han mandado a sus representantes correspondientes a foros internacionales como Davos, Suiza.

Recientemente, aunque de forma limitada, los estados se han involucrado en encuentros diplomáticos internacionales, los cuales, anteriormente, estaban monopolizados por el gobierno central. Por ejemplo, durante el gobierno del Frente Unido, el gobernador del estado de Bengala del Oeste, Jyoti Basu, desempeñó un papel fundamental en la resolución del problema del agua del Ganges entre Bangladesh e India. Realizó una visita de seis días a Bangladesh para la negociación que permitió la firma del tratado de distribución del agua, en diciembre de 1996. De forma similar ocurrió cuando el primer ministro Vajpayee consultó al gobernador de Tamil Nadu cuando la realidad política y económica en Sri Lanka se deterioró. Frente a la movilización exitosa de los Tigres para la Liberación de Tamil Eclam para recapturar la península de Jaffna en el verano del 2000, Sri Lanka pidió ayuda a India para evacuar a las tropas del gobierno en esa área. Sin embargo, el gobierno de Tamil Nadu recomendó al centro no intervenir. El gobierno central aceptó la recomendación dado que el estado era parte de la coalición que lo conformaba y porque tomó en cuenta a las minorías tamiles en Sri Lanka.<sup>90</sup>

En cuanto a las relaciones con organismos internacionales, instituciones como el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Asiático han otorgado préstamos que benefician a las entidades federativas. Si bien el centro tiene la responsabilidad última en decidir si se piden o no dichos préstamos, dado que el Artículo 292 de la Constitución establece que los estados sólo pueden

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 472.

acceder a préstamos con otros estados dentro del territorio de India, también es cierto que, en la práctica, el propio gobierno central ha promovido la participación de los estados para su negociación. El BM se ha convertido en la fuente más importante de fondos externos para los estados de India. Existen varias razones para considerar que, a pesar de que varios estados han utilizado dichos fondos, aún no hay una plena autonomía de los estados para obtenerlos. Los instrumentos del banco para otorgar los préstamos reconocen al gobierno federal como el prestatario oficial. Por lo tanto, el gobierno federal no sólo sigue teniendo una posición prevaleciente sobre los estados en los acuerdos con el BM, sino que además todavía tiene el poder de decidir qué estados son los que podrán obtener los fondos.

Generalmente, el BM consulta al gobierno federal antes de realizar un plan para un estado en particular.<sup>91</sup> A pesar de esto, existen algunos estados que en la práctica han mantenido mayor autonomía de negociación con el BM. Karnataka, Orissa y Andhra son estados que han negociado directamente con el BM para obtener préstamos para programas sociales y de infraestructura e, incluso, en el caso de Karnataka, para obtener fondos y llevar a cabo un plan de reforma fiscal.<sup>92</sup>

También ha aumentado la participación de los gobiernos estatales en organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC). De acuerdo con el Capítulo VII de la Constitución, el gobierno central tiene la facultad exclusiva de firmar e implementar tratados y acuerdos con otros países. Sin embargo, los estados han logrado tener más participación en los

---

<sup>91</sup> R. Jenkins, *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>92</sup> K. Sridharan, *op. cit.*, pp. 476-477.



acuerdos que el gobierno de India realiza con la OMC. La principal razón por la cual los estados buscan tener influencia en la postura del gobierno federal se deriva de que éstos consideraron que la adhesión de India a la OMC había sido una acción sin previa consulta de los gobiernos estatales, la cual era necesaria pues muchas de las provisiones acordadas en la OMC tenían que ser implementadas por los estados. Por ejemplo, algunos de los gobiernos estatales se opusieron al Acuerdo de Agricultura, negociado y firmado por el congreso del gobierno del primer ministro P. V. Narasimha Rao en 1993-1994, por violar el derecho de los estados a determinar la política en un área de competencia asignada a ellos por la Constitución.

Como respuesta a las inconformidades de los estados, el gobierno central ha realizado varias acciones, como la creación de un comité de los gobernadores de los estados, para que periódicamente se reúnan con los ministros federales para discutir la postura de India en la OMC.<sup>93</sup> En ciertas materias, los estados han conseguido que el gobierno federal modifique su postura, como en varias negociaciones en Doha. Incluso, varios estados han establecido sus oficinas para la OMC con el fin de influir en la postura del gobierno federal. No obstante, en áreas como la agricultura, los gobiernos de los estados han tenido poca o casi nula influencia sobre la postura del gobierno de India. Cuando sucede esto, en áreas como la agricultura, los gobiernos de los estados han transformado las políticas acordadas en la OMC de acuerdo con las necesidades de cada estado.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 483.

<sup>94</sup> R. Jenkins, *op. cit.*, p. 18.

## *Sudáfrica*

Con el fin del *apartheid* y el establecimiento de la democracia en la República de Sudáfrica, las provincias no han adquirido mayores poderes constitucionalmente, incluida el área de política exterior. De acuerdo con la Constitución de la República de Sudáfrica, tanto en el apartado cuatro en el que se mencionan las funciones de competencia de las provincias y la nacional, así como en la parte cinco, donde se establecen las áreas de competencia exclusiva de las primeras, no se mencionan los asuntos relacionados con la política exterior. De hecho, las unidades subnacionales no tienen la facultad para ser parte de tratados internacionales. Por lo tanto, todo lo relacionado con la política exterior se encuentra reservado al gobierno central. Así, el Ejecutivo es responsable de la negociación y firma de los acuerdos internacionales. Sin embargo, es importante mencionar que dichos acuerdos se vuelven obligatorios para Sudáfrica una vez que han sido aprobados por la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de las Provincias. Este requisito no se aplica para acuerdos de naturaleza “técnica, administrativa o ejecutiva”, o para aquellos acuerdos que no requieren ratificación.<sup>95</sup>

De acuerdo con el Departamento de Relaciones Exteriores, las provincias no tienen prohibido establecer contratos con otras entidades. Además, existe un Consejo Nacional de las Provincias, el cual representa a las nueve entidades federadas para asegurar que sus intereses se toman en cuenta a nivel nacional. Por un lado, el Consejo tiene participación en el proceso legislativo nacional y,

---

<sup>95</sup> Deon Geldenhuys, *The Foreign Relations of South Africa's Provinces*, The South African Institute of International Affairs, núm. 12, 1998, p. 5.

por el otro, organiza un foro en el que se consideran los asuntos que son de importancia para las provincias.<sup>96</sup> De manera oficial, el Departamento de Relaciones Exteriores ha invitado a la participación de las entidades federativas en la formulación de la política exterior del país.<sup>97</sup> Para ello, el Departamento creó en 1995 la Dirección de Enlace con las Provincias para funcionar como un vínculo entre éstas y las diferentes áreas de la Cancillería. Los objetivos del organismo son coordinar las relaciones dentro del país con el fin de asegurar que las provincias sean incluidas en las negociaciones internacionales que les afecten; ayudar a las unidades subnacionales a mantener relaciones internacionales, para facilitar su membresía en organizaciones internacionales y proveer información a éstas del status de la política exterior de Sudáfrica; facilitar los acuerdos internacionales de las provincias, así como el entrenamiento de personal del gobierno de las mismas en asuntos internacionales.<sup>98</sup>

Además, el Departamento de Relaciones Exteriores tiene personal en las oficinas del premier de cada provincia para reforzar el vínculo y la coordinación entre el gobierno central y las provincias en materia de política exterior. Otros organismos como el Foro Intergubernamental (IGF, por sus siglas en inglés) y el Comité Técnico Intergubernamental (TIC, por sus siglas en inglés), que si bien no fueron creados específicamente para tratar asuntos de política exterior, ayudan a coordinar cuestiones en esta materia entre las unidades subnacionales y el gobierno central. Un ejem-

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>97</sup> Bertus de Villiers, "Peace Parks-A Vehicle for Regional Integration of Southern Africa?", en *Federations*, vol. 3, núm. 2, mayo de 2003, p. 51.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 52.

plo de la coordinación entre el gobierno federal y las provincias ha sido con la firma del Tratado Kgalagadi entre Sudáfrica y Botswana para integrar dos parques nacionales de ambos países, que constituyen una de las áreas de conservación más grandes en el mundo. Aunque la provincia del Cabo del Norte, donde se encuentra la parte del parque perteneciente a Sudáfrica, no tuvo un rol fundamental en las negociaciones, pues se trataba de la firma de un tratado, fue consultada y dio su apoyo a nivel provincial y parlamentario.<sup>99</sup>

Para las provincias, de acuerdo con la Constitución, sus áreas de competencia son el turismo, conservación, caminos e infraestructura, por lo que el tratado era un asunto de interés para la provincia de Cabo del Norte pues interfería con las áreas en las que tiene facultades. Por lo tanto, el gobierno subnacional fue consultado antes de firmar el Tratado en el año 2000. En la ejecución del tratado se puede ver la interacción de la provincia, la cual se encarga de promover las actividades turísticas; sin embargo, para llevar el turismo dentro del parque deben coordinarse con un cuerpo autónomo a nivel federal que se encarga de los parques nacionales en Sudáfrica. Finalmente, cualquier asunto de impacto ambiental es competencia de los niveles federal y local, por lo que cualquier problema de este tipo en el parque requiere del análisis y trabajo de la provincia en coordinación con la legislación nacional.<sup>100</sup>

Así, en los últimos años, las provincias de Sudáfrica se han convertido en actores importantes en asuntos internacionales. En la práctica, se ha visto un mayor interés de éstas en asuntos

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 18.

externos a través de la búsqueda de concretar acuerdos con otros estados debido a factores económicos, geográficos y culturales. Como se describió párrafos atrás, en muchas ocasiones, incluso en los tratados internacionales llevados a cabo entre el gobierno central y otros países, la participación de las provincias ha sido importante, pues los tratados contienen asuntos que están dentro de las jurisdicciones de estos niveles de gobierno. Es importante mencionar que aún existe cierta desconfianza por parte de algunos funcionarios del gobierno nacional y de otros organismos, con respecto a que las provincias tengan mayor actividad en asuntos de política exterior, pues consideran que podrían poner en peligro la unidad nacional, además de que se trata de un área exclusiva del gobierno central, y además de que los gobiernos subnacionales no tienen experiencia internacional.<sup>101</sup>

A pesar de esto, en la práctica, todas las provincias han buscado y desarrollado sus vínculos internacionales. Las actividades de éstas con el exterior se pueden clasificar en tres categorías. La primera de ellas comprende las reuniones de los gobiernos provinciales con sus homólogos de los estados fronterizos. Si bien no existe mucha información al respecto, algunos acuerdos se tienen documentados, como el de la Provincia del Norte con Bostwana y Mozambique, donde el premier de la entidad sudafricana se ha reunido con los gobernantes de ambos países. También, el premier de Kwazulu-Natal ha visitado Mozambique y ha realizado un acuerdo con Lesotho para combatir el crimen en la frontera común; además, ambos gobiernos han querido extender sus actividades en otras áreas como salud y agricultura. Asimismo, el premier de la Provincia del Noroeste y el de Cabo del Norte han

---

<sup>101</sup> D. Geldenhuys, *op. cit.*, pp. 28-31.

visitado Bostwana, aunque no han realizado acuerdos formales. Por su parte, el de la provincia de Mpumalanga ha visitado Mozambique y Suazilandia y asistió a la inauguración del corredor Maputo, el cual une la provincia sudafricana con la capital de Mozambique; actualmente se está negociando un acuerdo en cuestiones agrarias entre ambas partes.

El segundo tipo de actividad de las provincias en asuntos internacionales ha sido la firma de acuerdos con unidades subnacionales de otros países no fronterizos. Por ejemplo, Kwazulu-Natal tiene acuerdos con los estados Baden-Württemberg en Alemania y Aarhus en Dinamarca en materias de turismo, medio ambiente, salud, comercio, educación y agricultura.<sup>102</sup> De la misma manera, la provincia Noroeste ha hecho acuerdos con los gobiernos subnacionales de Mantioba (Canadá), Santiago de Cuba, Lodz (Polonia) y Texas, este último para facilitar el comercio, la inversión, el deporte y el turismo.

La tercera forma en la que las entidades federativas de Sudáfrica han incrementado sus relaciones exteriores ha sido mediante el contacto con agencias gubernamentales de otros países. Una de las maneras para llevar a cabo este tipo de vínculos consiste en que las unidades subnacionales de un país establecen sus propias oficinas en otros países. Sin embargo, las provincias sudafricanas no han desarrollado esta práctica, predominantemente por falta de recursos. Más bien los gobiernos provinciales han realizado visitas a diferentes países. Por ejemplo, el premier de la Provincia del Norte ha realizado visitas oficiales a Austria, China, Filipinas, Malasia y Taiwán. La Provincia Noroeste es, tal vez, la que ha tenido mayor actividad en este tipo de contacto con el exterior,

---

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 37.

sobre todo con las visitas de su premier a países de Asia y Europa.<sup>103</sup>

### *Suiza*

Las relaciones exteriores son una materia de competencia federal, aunque el principio de federalismo cooperativo suizo requiere que la federación tome en consideración los poderes de los cantones y que proteja sus intereses. Los cantones participan en cuestiones donde están de por medio sus facultades o intereses esenciales, y tienen el derecho a participar en negociaciones internacionales cuando el asunto recaiga dentro de sus atribuciones. Además, el gobierno federal debe informarles completa y oportunamente sobre sus acciones en materia de política exterior. Estas provisiones han sido establecidas en una ley ordinaria en 1999.<sup>104</sup>

La Ley Constitucional de Suiza es probablemente la más detallada con respecto a los mecanismos para involucrar a las unidades subnacionales en la negociación de los tratados. La participación de los cantones en la política exterior de la confederación debe estar basada en el intercambio mutuo de información y la confederación debe informar a los cantones oportuna y completamente acerca de los planes de política exterior que competan sus poderes con intereses esenciales.

En cuanto a las consultas a los cantones, durante la preparación de las decisiones de política exterior que conciernan a sus principales intereses o poderes, la confederación debe consultar a

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>104</sup> B. Habegger, *op. cit.*, p. 163; J. Kincaid, "Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent", *op. cit.*, p. 79.

todos los cantones que lo pidan. Como regla general, se consulta a los cantones antes de iniciar las negociaciones. El Consejo Federal debe tomar en cuenta su opinión, prestando mayor atención en aquellas áreas que les sean de mayor interés; en caso de que el Consejo Federal se desvíe de la perspectiva de los cantones, debe comunicarles las principales razones para ello. Con respecto a la participación de los cantones en la preparación de las posiciones de negociación y las negociaciones, si los poderes de los cantones son afectados, la Confederación debe involucrar directamente a representantes de los cantones en la preparación de las posiciones negociadoras y, como regla general, también en las negociaciones. Para ello, los cantones deben proponer sus representantes, quienes son generalmente aceptados y nombrados por la Confederación.<sup>105</sup>

Siendo así, los cantones no presentan oposición a la supremacía federal en materia de política exterior. Ninguno tiene ánimos separatistas y su actividad internacional tiende a apoyar la política exterior de buena vecindad y cooperación, más que a desafiarla. Por ello, tanto el gobierno federal como los cantones, ven la actividad internacional de estos últimos como positiva, y como un complemento necesario a la política exterior federal.<sup>106</sup> La necesidad de los cantones de involucrarse más directamente en la política exterior fue una respuesta al continuo proceso de integración de la UE. Aunque Suiza no es miembro de la UE,

---

<sup>105</sup> Yves Lejeune, "Participation of Sub-national Units in the Foreign Policy of the Federation", en R. Blindenbacher y A. Koller (eds.), *op. cit.*, pp. 100-101.

<sup>106</sup> Luzius Wildhaber, "Switzerland", en H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *op. cit.*, pp. 269-270.



está muy influida por las decisiones y desarrollos dentro de ésta. Consecuentemente, en la práctica, el derecho de los cantones a participar en la política exterior implica, primero y de manera más importante, el derecho a participar en la política federal de la UE.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> B. Habegger, *op. cit.*, pp. 163-164.



# LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO<sup>108</sup>

## INTRODUCCIÓN

Además de los cambios en el sistema internacional descritos en el capítulo primero (globalización e interdependencia), los procesos internos de democratización, descentralización y reforma económica son fundamentales para entender el activismo de las entidades federativas, particularmente las mexicanas. Los últimos tres sexenios han atestiguado un cambio paulatino en la política exterior de México, primero, lentamente, en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), con el inicio de la reforma económica y estructural en México que permitiría una serie de modificaciones posteriores en el ámbito internacional; después, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se profundiza este cambio en la política económica exterior con la negociación y firma

---

<sup>108</sup> Partes sustanciales de este capítulo se desprenden del documento de trabajo: Fabiola López Farfán y Jorge A. Schiavon, “La política internacional de las entidades federativas mexicanas”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, 2005 (Documento de Trabajo, DEI-127). Agradezco a mi coautora su autorización para usar el contenido de dicho documento de trabajo en este capítulo.

del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); y, finalmente, en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se acentúa con la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (AAECPC) entre México y la Unión Europea, y la etapa final de la democratización nacional.<sup>109</sup>

Ahora bien, este cambio en la política externa del país ha sido lento y se ha caracterizado por encontrarse rezagado frente a los cambios internos en el área económica (reforma económica y estructural) y política (transición democrática), además de ser desigual en sus diferentes componentes, observándose cambios sustanciales en cuestiones de política económica internacional y modificaciones menores en asuntos de seguridad internacional. Sin embargo, no se trata del área más rezagada dentro de las políticas públicas nacionales, siendo aún menores los cambios en otras materias, como la política tributaria e impositiva, de seguridad nacional y seguridad pública, del sistema judicial y de impartición de justicia.

A pesar de que los principios doctrinarios tradicionales de la política exterior de México se encuentran intactos y plasmados en la Constitución (Artículo 89, frac. X), la práctica diplomática nacional se ha dinamizado, generando una creciente separación entre doctrina y acciones. Finalmente, cabe destacar que existe una tendencia clara en cuando menos cuatro aspectos centrales de la política externa del país: primero, ha pasado de ser de carácter reactivo a proactivo; segundo, está transformando su naturaleza legalista por una más pragmática; tercero, se ha pasado de

---

<sup>109</sup> Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena L. N., “Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 731-760.

una posición de aislamiento relativo a una de apertura al mundo; y, cuarto, se observa un proceso de balcanización en materia de política exterior, donde otros poderes (especialmente el legislativo) y órdenes de gobierno (particularmente los estados de la federación), además del ejecutivo federal, buscan crecientemente participar en el área de política externa.<sup>110</sup>

La transición democrática fue un proceso muy lento y un tanto superficial; lento porque inició con pequeñas concesiones del régimen priista, desde el gobierno de Luis Echeverría hasta el de Ernesto Zedillo, y superficial porque, aun cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la Presidencia de la República en las elecciones del año 2000, la estructura institucional del sistema se mantuvo prácticamente intacta. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 y reformada en innumerables ocasiones, México es un sistema democrático de tipo presidencial, bicameral fuerte (cámaras simétricas e incongruentes) y federal. Esto significa, en términos de división institucional del poder, uno de los casos con mayor grado de división.

Sin embargo, durante prácticamente 70 años de hegemonía priista, México funcionó como uno de los sistemas políticos más centralizados del mundo. Esto se debía a la fusión entre el Ejecutivo federal y el partido oficial, lo cual convertía al presidente mexicano en el actor principal del sistema al ostentar enormes poderes meta-constitucionales (presidencialismo) que se sustentaban en el hecho de ser el líder indiscutible del partido que tenía

---

<sup>110</sup> Jorge A. Schiavon, “Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 72, octubre de 2004, pp. 202-205.

la mayoría en ambas cámaras legislativas y la totalidad de los gobiernos estatales —hasta 1989, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) gana la gubernatura del estado de Baja California.

Ahora bien, debido a factores estructurales (crisis económica), institucionales (reformas electorales), culturales (modernización) e internacionales (globalización),<sup>111</sup> la hegemonía del PRI se fue erosionando gradualmente durante las últimas décadas, hasta perder la “joya” del sistema político mexicano, la Presidencia de la República, en las elecciones del 2 de julio de 2000. Todos estos factores generaron fuertes presiones para reactivar el federalismo mexicano establecido en la Constitución. Así, como se discutió en el capítulo anterior, la democratización del sistema, aunada a la liberalización comercial y la descentralización, crearon los incentivos para que las entidades federativas buscaran participar más activamente en materia de política exterior, con la finalidad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su autonomía frente al gobierno federal.

En los últimos años, el incremento en esta actividad internacional de los estados<sup>112</sup> se hizo patente en cuando menos seis

---

<sup>111</sup> Jorge A. Schiavon, *Hurdling Toward the Market: Institutions and Structural Reform in Latin America*, tesis de doctorado, San Diego, University of California (versión defensa), 2004.

<sup>112</sup> El presente texto se aboca a hacer una fotografía del fenómeno en los años 2004-2005. Existe consenso entre los especialistas de que la participación internacional de las entidades federativas es un fenómeno relativamente reciente, observándose sus primeras manifestaciones sistemáticas y estructuradas hacia las décadas de 1970 y 1980. Asimismo, hay acuerdo en el sentido de que dicha participación ha aumentado a ritmos acelerados en los últimos años, tanto en el caso de México como de las 10 federaciones que se estudian en esta obra. Dicho incremento se refleja no sólo en términos cualitativos, como la aparición de las acciones que se enumeran en el texto, sino en términos cuantitativos, a través de una intensidad creciente en la realización de las mismas. Esto se analiza en los

áreas:<sup>113</sup> establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países, organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países, envío de misiones de funcionarios locales al exterior, organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo, profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional (específicamente en los estados fronterizos), y participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales. En el caso mexicano, debería agregarse la apertura de oficinas de atención a migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos.<sup>114</sup>

Ahora bien, la intensidad con la cual los estados participan en términos de relaciones internacionales varía sustancialmente tanto por países como en el tiempo. En la siguiente sección se describirán los factores que explican esta variación usando el caso particular de México.

---

diversos capítulos del libro editado por Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (véase *supra* nota 5).

<sup>113</sup> Ivo Duchaceck, "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.

<sup>114</sup> Según datos recabados por el autor —aproximados, por la dificultad intrínseca de contar con información completa para todas las entidades federativas mexicanas—, sólo en el lustro 2000-2005, en comparación con el lustro anterior (1995-2000), se triplicaron los viajes de gobernadores y funcionarios estatales al exterior, al igual que los acuerdos de hermanamiento; asimismo, aumentaron en casi 400% las ferias y eventos internacionales organizados por los estados en su territorio o internacionalmente. Finalmente, para 2005, prácticamente la mitad de las entidades federativas contaban con representaciones comerciales o de atención a sus poblaciones emigrantes en el exterior; sólo unos cuantos estados las habían abierto durante la década de 1990.

LA VARIACIÓN EN EL TIPO E INTENSIDAD DE PARTICIPACIÓN  
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN ASUNTOS INTERNACIONALES*El rango de variación: las reglas constitucionales*

En términos de política exterior, en el sistema político mexicano, el poder soberano se encuentra compartido por las tres ramas del gobierno. De acuerdo con la Constitución de 1917, una de las facultades del Ejecutivo es “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado” (Artículo 89, frac. X); en la conducción de la política exterior, el presidente debe observar los principios normativos de política externa establecidos en el mismo artículo. Una vez que los tratados son concluidos, el ejecutivo los debe presentar al Senado para su aprobación, la cual se obtiene con el voto a favor de la mayoría del pleno de la Cámara Alta (Artículo 76, frac. I). Además, 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” (Artículo 76, frac. I), “ratificar los nombramientos que el mismo funcionario [el presidente] haga de [...] agentes diplomáticos, cónsules generales...” (Artículo 76, frac. II), además de que el Congreso de la Unión debe otorgar permiso al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional (Artículo 88).

Con respecto a los tratados internacionales, tras obtener la aprobación en el ámbito interno, éstos son ratificados internacionalmente por el Ejecutivo (Artículo 89, frac. X). Una vez ratificados, y si no contradicen o violan la Constitución, se convierten en parte de la Ley Suprema de la Nación, justo bajo la Constitu-



ción. Siendo así, el Poder Judicial tiene la facultad y obligación de aplicarlos aun por encima de las disposiciones en contrario que puedan existir en las leyes secundarias y las constituciones de los estados (Artículo 133).

En la realidad política mexicana, particularmente antes de 1997, existía una enorme asimetría de poder entre las tres ramas del gobierno y entre los órdenes de gobierno. El gran poder del Ejecutivo federal y su control sobre el Legislativo y Judicial y sobre los gobiernos estatales pueden entenderse analizando la relación entre dos actores centrales dentro del sistema: el presidente y el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional. En un sistema presidencial, el poder del Ejecutivo depende de cuatro factores: los poderes constitucionales del presidente, la fuerza del partido del presidente dentro del Congreso, el grado de disciplina impuesta por los líderes partidarios a los miembros del partido, y la competencia que enfrenta el presidente por parte de rivales dentro de su mismo partido.<sup>115</sup> Desde su fundación en 1929, hasta 1997, el PRI obtuvo la mayoría (en ocasiones con más del 90% de los escaños) en ambas cámaras del Congreso. Además, a partir de mediados de los años treinta, el presidente se convirtió en el líder *de facto* del partido. Esto, combinado con el hecho de que no ha existido reelección consecutiva en el Congreso y ningún tipo de reelección en la presidencia desde esos tiempos, y que el partido le delegó al presidente el poder para designar a su sucesor, controlar nominaciones clave dentro del partido, y nombrar a los ministros de la Suprema Corte, fue

---

<sup>115</sup> Jeffrey Weldon, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-227.

lo que generó una supremacía del Ejecutivo sobre el Congreso y el Poder Judicial y también sobre los poderes estatales. Estos últimos poderes eran ejercidos a través de la nominación de los candidatos del partido a los gobiernos estatales y, en algunos casos, su remoción del cargo mediante mecanismos constitucionales a través del Senado controlado por el PRI o mediante renunciaciones negociadas.

Por lo tanto, el presidente poseía extensos poderes constitucionales, particularmente en materia de política exterior, y grandes poderes informales, porque era el líder prácticamente indiscutible de un partido altamente disciplinado que mantuvo, de manera ininterrumpida hasta 1997, la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso por más de 70 años, y que controlaba las nominaciones de los ministros de la Suprema Corte y de numerosos funcionarios estatales, entre ellos los gobernadores.

Adicionalmente, en términos de designación de funcionarios, el presidente siempre ha gozado de la facultad de nombrar a sus secretarios de Estado, entre ellos el secretario de Relaciones Exteriores o Canciller. Éste tradicionalmente ha sido una persona de la entera confianza del presidente y no necesariamente un diplomático de carrera; es más, en los cuatro últimos sexenios (De la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox), el secretario de Relaciones Exteriores no ha sido un miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM) —salvo en los últimos 11 meses de la administración Salinas, cuando el embajador Tello reemplazó a Manuel Camacho.

Con respecto al personal diplomático de México, el SEM era el único servicio civil de carrera en el país antes del establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en 2003; el ingreso y los ascensos se definían de acuerdo al mérito a través de exámenes periódicos. Sin embargo, una sustancial parte de los embajadores mexicanos en el exterior no eran diplomáticos de carrera, sino

designados por el presidente —aproximadamente 40%—. Esto no cambió en forma significativa en la última administración priista ni en el gobierno del presidente Fox, donde 38 y 37% (en 1998 y 2001 respectivamente) de los embajadores adscritos en el exterior no eran miembros del Servicio Exterior. Adicionalmente, las representaciones de mayor relevancia para México en el exterior, particularmente la embajada en Estados Unidos, generalmente han estado encabezadas por personas ajenas al SEM.

Lo anterior ha facilitado al presidente en turno imponer sus preferencias de política pública la mayoría del tiempo, dado que las otras dos ramas del gobierno y los gobiernos estatales han estado bajo su control indirecto y, por lo tanto, han apoyado sus políticas, particularmente en el área de política exterior. Sin embargo, en caso de que el presidente perdiera la mayoría en las Cámaras o dejara de ser el líder indiscutible dentro de su partido, o éste empezara a actuar de manera indisciplinada, el presidente perdería sus poderes extra-constitucionales, manteniendo únicamente los establecidos en la Carta Magna. Esto, como se describirá a continuación, ocurrió con la transición democrática del año 2000.

### *El grado de intensidad: la división de poder y propósito*

Entre mayor sea la división de poder y propósito dentro de un sistema político, mayor presencia de actores con intereses diversos habrá en el mismo. Por lo tanto, podemos suponer que aquellos actores posicionados en diferentes ramas del gobierno federal u órdenes de los gobiernos estatales y locales no necesariamente compartirán intereses y preferencias con el Ejecutivo federal. Esto es particularmente importante en materia de política exterior, ya que, al ser la conducción de la misma facultad del Ejecuti-

vo federal, al aumentar la división de poder y propósito en el sistema, ésta reflejará de manera inversamente proporcional las preferencias e intereses de los otros poderes de la unión y órdenes de gobierno, generando los incentivos para que éstos, al no verse representados por la política externa del Ejecutivo federal, busquen participar más activamente en dicha materia.

Así, delimitada por las reglas establecidas en la Constitución que definen el rango de acción de las entidades federativas en materia de cuestiones externas, la intensidad en la participación de los estados de la federación en el área internacional aumentará paralelamente al incremento en la división de poder y propósito en el sistema; esto significa que a mayor división de propósito y poder en el ámbito interno, mayor será la participación en materia internacional por parte de los estados, y viceversa. Además, como se discutirá más adelante con respecto al caso mexicano, esta participación internacional dependerá también de las capacidades económicas de cada entidad federativa —aquellos estados con mayor poderío económico tendrán mayores posibilidades de llevar a cabo actividades en el ámbito internacional—; asimismo, la situación geográfica de las entidades también será un factor adicional para incentivar la actividad internacional —es de esperarse que los estados fronterizos observen una mayor participación externa que los que no lo son.

Regresando a la división de poder y propósito, con base en las variables institucionales y partidarias del sistema político mexicano, se elaboró el Cuadro 1, donde se compara México en 1982 y en 2000. Como se puede apreciar en el Cuadro, las atribuciones en materia de conducción de política exterior en México han sido una constante; sin embargo, dada su conjunción con las otras variables institucionales y partidarias, éstas pasan de

una situación de total control por parte del Ejecutivo federal —sin ninguna discusión por parte de los otros poderes de la unión ni de los órdenes de gobierno, especialmente los estados de la federación— a una situación en la cual el Ejecutivo verá cuestionadas algunas de sus acciones en materia de política exterior y se observará un aumento de la participación de las entidades federativas en materia internacional, la cual había iniciado de manera incipiente desde algunos años atrás.

En 1982, el partido del presidente, el PRI, controlaba 74.8% y 98.4% de los asientos de las cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, lo cual generaba una muy baja fragmentación partidaria en el sistema (NEP en Diputados: 1.720; NEP en Senadores: 1.032), a la vez que el federalismo mexicano se veía opacado por el hecho de que la totalidad de los gobernadores estatales eran priistas, dando lugar al grado máximo de gobierno unitario. Adicionalmente, la disciplina de los congresistas del PRI era prácticamente absoluta, dado que el futuro de sus carreras políticas dependía del líder del partido, el mismo presidente de la República. No es de sorprenderse que la combinación de las variables institucionales y partidarias anteriores hicieran del bicameralismo, división de poderes, federalismo y control sobre el manejo de la política exterior variables sin trascendencia, donde la política exterior reflejaba las preferencias del Ejecutivo federal, dado su dominio sobre el sistema, particularmente sobre el Legislativo y sobre los estados de la federación. Sin embargo, aun cuando la configuración institucional se mantuvo intacta, el número de jugadores con veto y su naturaleza cambiaron dramáticamente en el curso de los últimos años.

**Cuadro 1: Instituciones y distribución de poder en México  
1982-2000**

| Variable   | 1982   | Inicia erosión                           | 2000  |
|--|--|--|---|
| División constitucional de poderes                         | Presidencial   | Sin cambio institucional                 | Presidencial  |
| División legislativa de poderes                            | Bicameralismo fuerte (cámaras simétricas e incongruentes)  | Sin cambio institucional                 | Bicameralismo fuerte (cámaras simétricas e incongruentes) <sup>116</sup>  |
| División federal de poderes                                | Federalismo  | Sin cambio institucional                 | Federalismo   |
| Atribuciones en materia de conducción de política exterior | Conducción por el Ejecutivo (con análisis de política exterior, ratificación de tratados, embajadores y cónsules, por Senado, y ausencias del territorio nacional, por Congreso) | Sin cambio institucional                 | Conducción por Ejecutivo (con análisis de política exterior, ratificación de tratados, embajadores y cónsules, por Senado, y ausencias del territorio nacional, por Congreso) |
| Fragmentación partidaria                                   | Fragmentación baja<br>NEP <sup>117</sup> Diputados: 1.720<br>NEP Senadores: 1.032  | Aumenta fragmentación en elecciones 1988 | Fragmentación media<br>NEP Diputados: 2.769<br>NEP Senadores: 2.786   |

(Continúa en la página siguiente)

<sup>116</sup> Las legislaturas simétricas son aquellas que son democráticamente electas y con poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales; por el contrario, las asimétricas son aquellas cuyos miembros de la cámara alta no fueron electos democráticamente y la distribución de poderes entre cámaras es muy desigual. Por otra parte, las legislaturas incongruentes son aquellas cuya fórmula de elección en la cámara alta busca la sobre-representación de minorías nacionales (territoriales, étnicas, culturales o tradicionales con fueros) y, por lo tanto, la composición entre cámaras es muy diferente; contrariamente, las congruentes son aquellas con fórmulas de elección similares que generan composiciones relativamente iguales. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999, pp. 206-208.

<sup>117</sup> El NEP (Número Efectivo de Partidos) es una medida que permite pesar la importancia de cada partido en las cámaras por el número de asientos que controla en la legislatura; se calcula usando la siguiente fórmula:  $NEP = 1/[\sum(p_i^2)]$ , donde  $p_i$  es el porcentaje de asientos que el partido  $i$  tiene en la cámara. Véase Maarku Laakso y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, núm. 12, 1979, pp. 3-27.

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| División de propósito entre poderes                 | Gobierno unificado<br>Presidencia: PRI<br>Mayoría absoluta en cámaras: PRI                   | PRI pierde presidencia en el 2000  | Gobierno dividido<br>Presidencia: PAN<br>Mayoría absoluta en cámaras: ningún partido             |
| División de propósito entre cámaras                 | Unidad legislativa<br>PRI Diputados: 74.8%<br>PRI Senadores: 98.4%                           | PRI pierde mayoría en Diputados en 1997 y en Senadores en el año 2000                  | División legislativa<br>PRI Diputados: 42.2%<br>PRI Senadores: 46.1%                             |
| División de propósito entre niveles de gobierno     | Gobierno unitario<br>Gobernadores del PRI: 100%  | PRI pierde primera gubernatura (Baja California) en 1989                               | Gobierno yuxtapuesto <sup>118</sup><br>Gobernadores del PAN: 25.0%                               |
| División de propósito entre partidos                | Disciplina total:<br>Índice de disciplina: <sup>119</sup><br>tendiente a 1.00                | Inicia indisciplina del PRI y PAN en sexenio de Zedillo (reforma electoral y Fobaproa) | Disciplina en ligero declive: Índice de disciplina: oscila entre 0.882 y 0.997 según partido     |
| PREDICCIÓN SOBRE CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR | TOTAL CONTROL DEL EJECUTIVO (SIN CUESTIONAMIENTO NI PARTICIPACIÓN DEL LEGISLATIVO O ESTADOS) |  | CONTROL DEL EJECUTIVO (CON CUESTIONAMIENTOS Y PARTICIPACIÓN CRECIENTE DEL LEGISLATIVO Y ESTADOS) |

*Fuente:* Jorge A. Schiavon, “Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas”, en *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 1 (175), enero-marzo de 2004, p. 141.

<sup>118</sup> Existe gobierno yuxtapuesto a nivel estatal cuando la extracción partidaria de la mayoría de los gobernadores es diferente a la del Ejecutivo federal. En 2005, en México, la filiación partidaria de ejecutivos estatales era la siguiente (en el caso de coaliciones, se asigna el control al partido mayoritario dentro de la misma): PRI, 58.13%; PAN, 28.12%; PRD, 18.75% (calculado por el autor con datos del Instituto Federal Electoral).

<sup>119</sup> La disciplina partidaria se puede medir utilizando el índice de Rice, de acuerdo con la siguiente fórmula:  $I_i = |\%Favor_i - \%Contra_i|$ . El índice representa la diferencia del porcentaje de votos a favor menos el porcentaje de votos en contra de una fracción parlamentaria “i”; varía entre 0 a 1, donde 0 significa total indisciplina (los miembros de la fracción parlamentaria votan la mitad a favor y la mitad en contra:  $|0.50-0.50|=0$ ) y 1 implica total disciplina (todos los

Para el año 2000, la fragmentación partidaria aumentó de manera considerable, particularmente en la cámara alta (NEP Diputados 2.769; NEP Senadores: 2.786), a la vez que se observa un gobierno dividido, dado que el PAN gana la presidencia en 2000 y ningún partido controla la mayoría absoluta (50% + 1 de los asientos) en ninguna de las cámaras, controlando el PRI el mayor número de asientos en ambas instancias (42.2% y el 46.1% en las cámaras de Diputados y Senadores respectivamente). Además, se observa un gobierno yuxtapuesto, al controlar el PAN solamente una cuarta parte de los gobiernos estatales (25.0%), mientras que la disciplina partidaria se encuentra en declive en los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) dadas las luchas de poder entre facciones al interior de todos ellos.

Así, dada esta combinación de variables institucionales y partidarias, el bicameralismo, el federalismo y la división de poderes en México han adquirido una renovada y sustancial importancia, a la vez que impactan fuertemente sobre las libertades del Ejecutivo para conducir su política exterior preferida, donde se

---

miembros de una fracción parlamentaria votan en el mismo sentido:  $|1-0| = 1$  ó  $|0-1| = 1$ ). En la Cámara de Diputados, el índice de Rice y de Rice modificado (abstenciones se toman como voto en contra) para la 57 Legislatura (1997-2000) fueron: PRI, 0.997 y 0.993; PAN, 0.928 y 0.882; PRD, 0.925 y 0.883; para la 58 Legislatura (2000-2003), fueron: PRI, 0.931 y 0.900; PAN, 0.976 y 0.959; PRD, 0.934 y 0.926. No existen datos confiables para legislaturas anteriores, pero la mayoría de los autores afirman que la disciplina tendía a 1.00. Jeffrey A. Weldon, "Disciplina partidista en la Cámara de Diputados, 1998-2002", en Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanesa Zárate (eds.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos (Memorias 2002 Ibergop-México)*, México, Porrúa, 2003, pp. 206-217.



observarán cuestionamientos sobre la forma en la que se llevan las relaciones exteriores del país por parte del Poder Legislativo y los estados de la federación, además de una creciente participación de los últimos para promocionar sus intereses en el ámbito internacional.

### *La actividad internacional de las entidades federativas mexicanas*

Dado que la Constitución faculta exclusivamente a los poderes federales para conducir —Ejecutivo— y analizar —Legislativo, particularmente el Senado— la política exterior mexicana, se puede afirmar que los esfuerzos de los estados de la federación en sus relaciones internacionales, desde un punto de vista legal, no forman parte de una política exterior propia. Ninguna de las entidades federativas tiene dentro de su estructura gubernamental una secretaría que se encargue de la coordinación de su propia política exterior y los asuntos internacionales. En comparación con las cuestiones locales al interior del estado y las relaciones con el gobierno federal, los asuntos externos tienen una importancia relativa menor, aun en un mundo globalizado. En consecuencia, los estados no han intentado desplazar al gobierno federal en materia de política exterior y la relación entre el gobierno federal y las entidades federativas ha sido, hasta ahora, de complementariedad.

Las entidades federativas mexicanas participan en diversas actividades internacionales, especialmente en el área de fomento del comercio e inversión en su ámbito. Sin embargo, no existe evidencia alguna de que los gobiernos de los estados o sus representantes en la Legislatura federal (diputados o senadores) hayan incidido intencionalmente, directa y propositivamente,

en la formulación de la política exterior de México en materia comercial y financiera. Los recursos que los estados destinan a promover sus productos externamente e incentivar la inversión extranjera en su territorio varían de acuerdo con los recursos fiscales que poseen. Los estados más ricos muestran mayor interés en los asuntos económicos y comerciales, aunque tengan una participación muy limitada en el diseño de la política comercial y en su ejecución a través de la federación.

En este sentido, el gobierno del Estado de México, uno de los que posee mayor nivel de ingresos fiscales a nivel nacional, cuenta dentro de su estructura gubernamental con un Programa de Promoción Internacional, el cual divide su labor en las siguientes áreas: inversión extranjera, seguimiento de proyectos de inversión, promoción y fomento a la inversión extranjera directa, comercio exterior y cooperación internacional, promoción para el desarrollo del comercio internacional y formación y capacitación de exportadores. Además, lleva a cabo su promoción comercial a través de la organización de exposiciones y ferias comerciales en el exterior y en su territorio. Por su parte, el gobierno de Jalisco, quien además de tener altos ingresos fiscales posee una importante población emigrante, cuenta con una Oficina de Asuntos Internacionales que depende del despacho del gobernador. La oficina tiene como metas establecer, promover, facilitar y coordinar la comunicación y colaboración entre las entidades gubernamentales y organismos de la sociedad civil a nivel nacional e internacional, para fortalecer la presencia internacional del estado. Sus objetivos son planear, desarrollar, coordinar y dirigir, con las secretarías estatales, las agendas de trabajo del ejecutivo estatal en sus giras internacionales, y promover el acercamiento con organismos internacionales, estados y regiones del mundo.

Asimismo, el estado de Nuevo León tiene una Subsecretaría de Comercio Exterior, que depende de la Secretaría de Desarrollo Económico. Sus principales objetivos son fomentar y promover el comercio exterior del estado, llevar a cabo reuniones mensuales de la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones, identificar y organizar a grupos de empresas medianas para fomentar una oferta exportable de dimensión y calidad competitiva en el ámbito mundial, y la organización de misiones comerciales de empresas del estado a países seleccionados, entre otras. Por su parte, Guanajuato posee una Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior. Esta dependencia está encabezada por el gobernador y la integra un grupo de empresarios exportadores, así como funcionarios y directivos de instituciones de comercio exterior y del sector académico y financiero. El objetivo de esta dependencia es colaborar en la atracción de inversión extranjera para el estado. Por último, la participación internacional de Baja California Sur también se circunscribe fundamentalmente al ámbito de la promoción comercial. Cuenta con una Dirección General de Comercio Exterior, supeditada a la Secretaría de Economía del estado, cuya principal función es promover el comercio y la inversión en la entidad.

Varios estados de la federación participan cada vez más y con mayor intensidad en el ámbito internacional, promoviendo sus productos en el exterior y atrayendo inversión extranjera a sus territorios; sin embargo, ello no implica participación en la elaboración ni ejecución de la política económica exterior del país, la cual aún se encuentra centralizada en el Ejecutivo federal.

Ahora bien, en aquellos estados donde el gobernador posee una filiación partidaria distinta a la del Ejecutivo federal, las posibles divergencias en cuanto a intereses y preferencias derivadas

de ello pueden servir como motivación para que las entidades federativas participen con mayor fuerza en la escena internacional. Este ha sido el caso reciente del Estado de México bajo el gobierno de Arturo Montiel (PRI), quien desarrolló un importante activismo político internacional que rebasó las actividades económicas y comerciales. En el año 2000, el gobernador realizó una gira por Sudamérica, entrevistándose con representantes empresariales y funcionarios gubernamentales a nivel local y central, entre ellos los presidentes de Argentina, Fernando de la Rúa, y de Chile, Ricardo Lagos. Además, en 2003, el Estado de México fue el anfitrión del Foro de Biarritz, donde tuvo lugar el cuarto encuentro entre América Latina y Europa, por primera vez fuera del viejo continente; en gran parte, el foro tuvo lugar en Valle de Bravo gracias a la insistencia y gestiones del gobernador Montiel, quien además absorbió gran parte de los costos organizativos y logísticos, dando una considerable visibilidad nacional e internacional al gobernador del estado.

Otro ejemplo de un estado con importante actividad internacional es Chiapas, cuyo gobernador, Pablo Salazar, es miembro del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Como consecuencia de la creciente visibilidad internacional resultante del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, en 2001 se creó una Coordinación de Relaciones Internacionales en el estado, la cual tiene como misión asesorar y apoyar a todas las instancias del gobierno de Chiapas para establecer proyectos, propuestas y negociaciones con actores internacionales. Para el año 2002, Chiapas mantenía relaciones amistosas con 43 países de los cinco continentes, así como con diversos organismos internacionales. En 2004, Chiapas firmó un convenio de financiación con la Unión Europea, en el

marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación suscrito entre México y la UE. El documento firmado establece el financiamiento de un proyecto de cooperación con una duración de cuatro años, a partir del cual Chiapas recibe 15 millones de euros para reforzar el trabajo del gobierno del estado en el combate a la pobreza y la conservación de la selva Lacandona.

En términos geográficos, es de esperarse que los estados fronterizos observen una mayor actividad internacional. En la relación fronteriza entre México y Estados Unidos, es frecuente que los funcionarios locales y regionales discutan con sus contrapartes sobre asuntos que son de interés mutuo y, con base en ello, generen propuestas de cooperación para ser concretadas por sus gobiernos centrales. Esto es particularmente útil para los estados mexicanos, que tienen menor autonomía y capacidad económica que sus contrapartes estadounidenses. Por ejemplo, dentro de la oficina del gobernador de Baja California, se encuentra la Dirección de Relaciones Internacionales. Esta dirección tiene las funciones de canalizar y dar seguimiento a las peticiones provenientes del exterior y ser el vínculo con la SRE y el cuerpo consular extranjero acreditado en el estado. El proyecto más importante de esta dependencia es gestionar la agilización de los cruces fronterizos por medio de diversos proyectos binacionales. Además, Baja California es miembro de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, del grupo binacional México-Estados Unidos sobre puentes y cruces fronterizos y de la Asociación de Gobiernos de San Diego, así como de grupos de trabajo establecidos localmente con las autoridades de Estados Unidos para el tema de cruces fronterizos.

En suma, en el caso mexicano podemos observar una creciente participación de las entidades federativas en asuntos interna-

cionales, lo cual es reflejo de la combinación del aumento de la interdependencia y globalización en el sistema internacional y la apertura económica, la transición democrática y la descentralización interna en México. Sin embargo, dadas las restricciones constitucionales y legales en el país, esta actividad se circunscribe actualmente a las atribuciones propias de los estados, pudiendo considerarse más como actividades o diplomacia internacional que política exterior; esta última, aun cuando su conducción exclusiva empiece a ser cuestionada por el poder legislativo —particularmente el Senado—, todavía sigue siendo facultad exclusiva del Ejecutivo federal.

Finalmente, también se han delineado somera y superficialmente algunas variables que podrían explicar el grado o intensidad de la participación de las entidades federativas en asuntos internacionales. Con base en los ejemplos presentados, se podría aventurar que la participación internacional de las entidades federativas se encuentra directamente relacionada con su situación geográfica (las entidades fronterizas tenderán a observar una mayor actividad internacional), su nivel de desarrollo económico (los estados con mayores recursos fiscales podrán participar más activamente en el ámbito externo), y la división de propósito e intereses entre el Ejecutivo federal y el estatal (los gobiernos yuxtapuestos, es decir aquellos donde el gobernador del estado posee una filiación partidaria diferente al presidente, tendrán incentivos para realizar más acciones internacionales para la consecución de sus propios intereses locales). Estas hipótesis se someterán a prueba empírica en las siguientes secciones.

## EL MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

Como se explicó en la sección anterior, en México las disposiciones fundamentales en materia de política exterior se encuentran contenidas en la Constitución, la cual otorga facultades a los tres poderes de la federación en este ámbito. Aunque no existe en la Constitución mexicana disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una participación directa en política exterior, tampoco hay una prohibición explícita; es más, el artículo 124 de la Constitución establece que “las facultades que no estén expresamente contenidas en la Constitución [...] se entienden reservadas a los estados”. En el caso específico de los tratados, la Constitución es más puntual al establecer que “los estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras...” (Artículo 117 frac. I).

Una norma secundaria que hace referencia a la conducción de la política exterior es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual, en su Artículo 28 fracción I, concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”. En materia de celebración de tratados, las bases legales se encuentran contenidas tanto en la Constitución como en la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992. Dicha ley se refiere a dos clases de compromisos internacionales: el tratado, es decir, el convenio previsto en la Constitución que para ser válido debe contar

con la aprobación del Senado, y el “acuerdo interinstitucional”, definido como, “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales...” (Artículo 2, frac. II).

Una de las aportaciones más importantes de la citada ley es que, al incorporar la figura de los acuerdos interinstitucionales, sienta una base legal que permite a los actores subnacionales tener una mayor participación en el ámbito exterior. Sin embargo, la propia ley es cuidadosa al agregar que “el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno [...] que los suscriben” (Artículo II, frac. II).

Además, la ley establece que los organismos que busquen celebrar este tipo de convenios deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo (Artículo 7). Sin embargo, en la práctica, muchos de los convenios que son firmados por los estados y otras instancias de los diferentes niveles de la administración pública no cuentan con el dictamen de ley de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos.

A pesar de las limitaciones que la propia Ley sobre Celebración de Tratados confiere a los acuerdos interinstitucionales, Jorge Palacios Treviño afirma que cuando dicha ley dispone que el acuerdo interinstitucional sea regido por el derecho internacional público:



...la ley está dando a las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, no la calidad de sujetos de derecho internacional —o sea *ius tractati*—, sino competencia para pactar en nombre de los Estados Unidos Mexicanos pues esas “instituciones” no pueden contraer por sí mismas compromisos regulados por el derecho internacional público por no ser sujetos de ese orden jurídico. En consecuencia, si una de esas dependencias u organismos descentralizados [...] firma un acuerdo interinstitucional, incluso limitado “a las atribuciones propias de las dependencias u organismos de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben”, y por alguna causa no pueden cumplirlo, se dará una responsabilidad en el ámbito internacional para los Estados Unidos Mexicanos.<sup>120</sup>

A fin de evitar posibles ambigüedades, la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores elaboró una *Guía para la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales*, la cual establece puntualmente los criterios que deben seguirse en la celebración tanto de uno como de otro ordenamiento. Así, de acuerdo con la *Guía*, deberá celebrarse un tratado si se cumple al menos uno de los siguientes supuestos: “a) el asunto es de competencia del Poder Legislativo Federal; b) se involucra a la Nación como un todo; c) se afecta el territorio nacional; d) se afecta la esfera jurídica de los individuos; e) se amplía o modifica la legislación existente; f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación; g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial”.<sup>121</sup> En

---

<sup>120</sup> Jorge Palacios, *Tratados. Legislación y práctica en México*, México, SRE, 2002, pp. 64-67.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 224.

caso de que el asunto a convenir no sea materia de un tratado de acuerdo con los criterios arriba mencionados:

...podrá ser materia de un “acuerdo interinstitucional”, a nivel de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a condición de que: a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente; b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma; d) no afecte la esfera jurídica de las personas y e) no modifique la legislación existente.<sup>122</sup>

Aunque las disposiciones de la *Guía* son muy precisas, es importante señalar que este documento no tiene el status de ley y, por lo tanto, carece de obligatoriedad. Esta falta de obligatoriedad, aunado al desconocimiento de la propia Ley sobre la Celebración de Tratados, ha llevado a que se firmen acuerdos interinstitucionales, sin contar con el dictamen de la SRE, pasando por alto lo que dispone el Artículo 11 fracción X del Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual faculta a su Consultoría Jurídica para “formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios”.

Al permanecer prácticamente inalterados tanto la Constitución como otras leyes secundarias en materia de política exterior, la-

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 228.

gislación mexicana representa una limitante respecto a la actuación de las entidades federativas en el ámbito internacional. De esta forma, la política exterior desde el punto de vista jurídico sigue siendo competencia exclusiva del Poder Ejecutivo federal. Pese a ello, los estados han mostrado, al menos en los últimos 10 años, un aumento sensible en su nivel de participación en el ámbito exterior. Sin embargo, el nivel de activismo no es el mismo para todas las entidades. De ahí la importancia y, al mismo tiempo, la utilidad de llevar a cabo una clasificación de dicha participación.

#### HACIA UNA TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MÉXICO

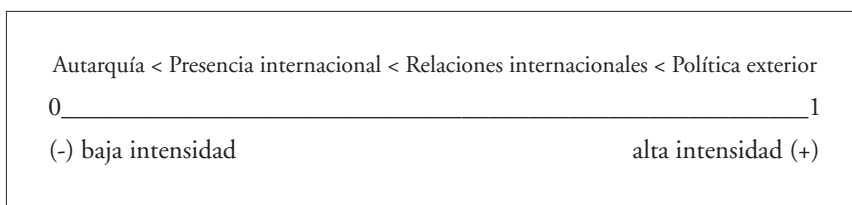
Dentro de la literatura sobre actividad internacional de entidades federativas, no existe ningún trabajo que establezca parámetros para clasificar el grado de participación de los estados en la arena internacional; esta sección se abocará a la presentación y discusión de una tipología de la participación externa de las entidades federativas. Los niveles propuestos de participación, de menor a mayor grado son: a) autarquía; b) presencia internacional; c) relaciones internacionales, y d) política exterior. Éstas, como se describirá a continuación, son categorías incrementales.<sup>123</sup> En los siguientes párrafos se explicarán los criterios que se tomarán en cuenta para clasificar los casos observados en la realidad dentro de las categorías propuestas. La relación entre los tipos de

---

<sup>123</sup> La intensidad en la participación internacional es incremental, por lo que categorías que representan mayores niveles participativos incluyen, necesaria-

participación de las entidades federativas en materia internacional se puede presentar en un continuo unidimensional normalizado que mide la intensidad de participación en un rango de bajo a alto (véase Figura 1).<sup>124</sup>

**Figura 1: Intensidad de la participación internacional de las entidades federativas**



### *Autarquía*

Este nivel supone que la entidad no cuenta con relaciones de importancia con el exterior, o bien, que su participación se da de manera esporádica o en áreas o temas de poca trascendencia. En este sentido, la entidad no estaría concibiendo su relación con el exterior como una estrategia que a mediano o largo plazo incida de manera importante en su desarrollo interno. Los vínculos, por lo tanto, no están dados bajo una lógica de continuidad o de una retribución duradera a largo plazo. Este sería el caso de estados

---

mente, las actividades y acciones de niveles menores de participación; siendo así, las categorías son exhaustivas, más no mutuamente excluyentes.

<sup>124</sup> La utilización del símbolo matemático de menor (<) denota la relación relativa entre los tipos de intensidad en la participación internacional de las entidades federativas en el continuo unidimensional bajo-alto.

que, a pesar de contar con convenios firmados con contrapartes externas, no cuentan con mecanismos que den seguimiento o continuidad a estos compromisos. Se trata de entidades federativas que poco o nada y, generalmente de manera reactiva y no proactiva, mantienen relaciones con el exterior.

### *Presencia internacional*

A diferencia de lo que ocurre con el nivel de autarquía, el nivel de presencia internacional se distingue por la importancia que los estados dan a sus relaciones con el exterior, al considerarlas como una asignatura que puede contribuir de manera efectiva al desarrollo del estado. Sin embargo, el tipo de relación que se construye tiene un enfoque primordialmente económico. Es por ello que, dentro de la estructura gubernamental, el principal órgano encargado de servir como vínculo del estado con el exterior depende de la secretaría de economía estatal, tratándose por lo regular de alguna oficina de promoción comercial o de inversiones. En el ámbito político, la participación de los estados se reduce a la ejecución de acciones con un bajo nivel de impacto a largo plazo sobre la dinámica interna del estado (firma de convenios sobre asuntos menores, visitas de cortesía, etcétera) o bien que podrían ser catalogados de naturaleza más reactiva que proactiva (por ejemplo, estados fronterizos que pertenecen a grupos o asociaciones en donde se atiende las necesidades propias de la región).

### *Relaciones internacionales*

Tradicionalmente, las relaciones internacionales se han referido al conjunto de acciones e interacciones entre Estados soberanos en

el sistema internacional.<sup>125</sup> Esta concepción tradicional ha sido ampliamente superada por la realidad actual. Como sabemos, en nuestros días existe una multiplicidad de actores, además de los Estados, con una importante incidencia en la esfera internacional, entre los que se incluyen las unidades subnacionales al interior de los propios Estados. Así pues, aunque los Estados siguen siendo los sujetos por excelencia en las relaciones internacionales, las entidades federativas tienen una relevancia cada vez mayor en este ámbito.

Para los fines de este trabajo, se asumirá que una entidad federativa lleva a cabo relaciones internacionales, en la medida en que el gobierno estatal dé a sus relaciones con el exterior un tratamiento específico y centralizado. Por lo tanto, hablar de relaciones internacionales implica contar con una dependencia dentro de la estructura gubernamental dedicada exclusivamente a coordinar las relaciones del estado con el exterior. Las características que debe reunir esta oficina son: a) depender directamente del ejecutivo estatal; b) no circunscribirse únicamente al tratamiento de temas económicos, lo que en consecuencia significa ampliar su campo de acción a otro tipo de cuestiones como desarrollo sustentable, promoción de la democracia, educación, etcétera; c) contar con una estructura más o menos especializada de acuerdo con los temas o los rubros de mayor interés para el estado, y finalmente, d) actuar en coordinación con las otras secretarías estatales, cuando éstas requieren establecer contacto con el exterior.

Otro aspecto que serviría para caracterizar a las entidades que llevan a cabo relaciones internacionales es la membresía en aso-

---

<sup>125</sup> Graham Evans, *Dictionary of International Relations*, Oxford, Penguin, 1998, p. 157.

ciaciones u organizaciones internacionales en donde se discutan temas que no necesariamente tienen un impacto inmediato al interior de la entidad. La inclusión de este aspecto en la categoría de relaciones internacionales tiene su fundamento en dos razones principales. Primero, al ser parte de este tipo de foros, las entidades demuestran su interés por ser parte activa en la discusión de temas que consideren relevantes (por ejemplo, las ciudades en la globalización, el desarrollo regional en un mundo global), lo cual habla de su intencionalidad de interactuar más allá de su ámbito local o regional. Segundo, la participación en estos foros puede, además, traer consigo la consecuente ganancia de prestigio, lo cual puede representar un activo valioso en el momento de iniciar o afianzar otras relaciones.

Por otra parte, aunque en el nivel de relaciones internacionales la promoción económica no es el único tema o el tema prioritario, no deja de ser una actividad importante en la estrategia de los estados. Es por ello que, a la par de lo que realiza la dependencia encargada de las relaciones internacionales del estado, se ubica la labor de una dependencia dentro de la secretaría de economía que se ocupa exclusivamente de la promoción en materia económica. Así, el nivel de relaciones internacionales incluye también las actividades comprendidas en el nivel de presencia internacional.

### *Política exterior*

En términos muy generales, la política exterior se define como “toda política adoptada por un Estado en relación con el mundo exterior”.<sup>126</sup> Esta acepción general del término se enriquece al in-

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 179.

corporar el elemento interno o de interés nacional. Así, la política exterior es entendida como “una estrategia o curso planeado de acción desarrollado por los tomadores de decisión en un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales para alcanzar determinadas metas definidas en términos del interés nacional”.<sup>127</sup> La misma fuente señala que la política exterior supone un proceso dinámico en el que se distinguen seis pasos: “traducción de las consideraciones de interés nacional en metas y objetivos específicos; determinación de los factores domésticos e internacionales relacionados con las metas propuestas; análisis de las capacidades de los Estados para alcanzar los resultados deseados; desarrollo de un plan o estrategia para desarrollar las capacidades estatales en función de las metas propuestas; puesta en marcha de las acciones requeridas y evaluación periódica del progreso realizado hacia el logro de los resultados deseados”.<sup>128</sup> A partir de las definiciones anteriores se pueden identificar como elementos de la política exterior los siguientes: a) su elaboración es una tarea propia de los Estados; b) se origina en el entorno nacional; c) su aplicación se da en el entorno internacional, y finalmente, d) está dirigida a mantener o incrementar el interés nacional.

La insistencia en el elemento de “interés nacional” en las definiciones revisadas parece descartar la idea de que las entidades federativas puedan elaborar por sí mismas lo que entendemos por política exterior, puesto que por definición el interés nacional dentro de un Estado es uno. Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría de la interdependencia esta conclusión tal vez pudiera

---

<sup>127</sup> Ziring Lawrence, *International Relations: A Political Dictionary*, Western Michigan University, 1995, p. 6.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 7.



no ser tan exacta. La existencia de redes políticas transgubernamentales que actúan por encima de las fronteras nacionales sin tener que pasar por los despachos de relaciones exteriores podría dificultar seriamente la tarea de precisar lo que debe entenderse por interés nacional, pudiendo darse el caso de que diferentes órganos de gobierno interpreten de un modo distinto este concepto. Esta realidad obliga a los Estados nacionales y, sobre todo, a los Estados federales a hacer un esfuerzo mayor para mantener la coherencia respecto a su actuación en el exterior.

De acuerdo con los supuestos anteriores, México, al ser un Estado federal, podría ser proclive a verse en dificultades al momento de definir su interés nacional y, por ende, su política frente al exterior. La consideración anterior es válida sobre todo tomando en cuenta el alto grado de división de poder y propósito que existe actualmente en el sistema doméstico, lo cual hace aún más complejo el entendimiento entre los diferentes actores políticos en cuanto a la definición de la política exterior. Sin embargo, esto es diferente a considerar que los estados formulen y lleven a cabo una política exterior propia.

Lo anterior se sustenta en dos razones fundamentales. Por una parte, aunque México sea un país federal, las prácticas y, en cierta medida, la política exterior siguen manejándose bajo un esquema centralizado. Ninguna entidad federativa mexicana ha presentado ni definido una posición autónoma respecto a la del gobierno federal en materia de política externa. Por la otra, la legislación nacional, como se mencionó en la sección anterior, ha permanecido prácticamente inalterada en este aspecto, concediendo únicamente al gobierno federal facultades en materia de política exterior. La Ley sobre la Celebración de Tratados vino a dar una mayor certeza a los estados respecto de su actuación en

el exterior, pero esta ley sólo reconoce formalmente a las entidades federativas la celebración de convenios interinstitucionales, bajo la observación, revisión, registro y resguardo de la Cancillería federal.

En suma, esta serie de consideraciones nos lleva a afirmar que este nivel de participación (política exterior) no se presenta en ninguna de las entidades federativas de México. Para que esto fuera así, las entidades tendrían que ejecutar una política externa diferente y contrapuesta a la que ejerce la federación. La inclusión del nivel de política exterior en este estudio, sin embargo, no es algo fortuito, sino que responde al hecho de que entre los países federales se configura cada vez más la tendencia de una participación activa en política exterior por parte de las unidades subnacionales. Un ejemplo concreto de esta tendencia lo constituye la provincia canadiense de Quebec, que se ha caracterizado por conducirse con estrategias propias frente al exterior, argumentando las diferencias que la distinguen del resto de las provincias del país. Aunque en el caso mexicano no existe todavía ninguna experiencia similar, prevalece la posibilidad de que en el futuro pudiera observarse una tendencia hacia una política exterior propia en alguno de los estados.

#### CLASIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

Una vez que se han establecido los parámetros para los niveles o categorías propuestos, el siguiente paso es clasificar a las entidades federativas mexicanas de acuerdo con dichos criterios.<sup>129</sup> Para

---

<sup>129</sup> La información que se tomó en cuenta para calificar la participación de los estados se obtuvo a partir de una revisión exhaustiva de las páginas electrónicas.

ello, se recurrirá a la construcción de una tabla (véase Tabla 1) en donde se cuantificará la participación estatal con base en tres rubros: estructura gubernamental (G), actividad económica (E) y actividad política (P). A cada uno de estos rubros se les asignará un valor total idéntico de un punto.

El rubro gubernamental se divide en dos partes: G1, que indica la existencia de un órgano de vinculación con el exterior a nivel de dirección o subsecretaría dentro de la secretaría de economía estatal, y G2, que indica que hay un órgano de vinculación que depende del ejecutivo estatal, como lo son las oficinas de asuntos internacionales, de menor grado jerárquico que una secretaría, pero adscritos directamente a la oficina del gobernador. A cada uno de estos rubros se les asignará un valor de 0.50, siendo el valor total máximo de G igual a 1 punto.

El rubro de economía contempla cinco apartados; cada uno refleja un tipo de actividad que contribuye a fomentar las relaciones económicas de los estados en el exterior. El orden en que se presentan los apartados (de menor a mayor) indica el nivel de importancia que cada una de estas actividades tiene en función de los recursos materiales o humanos que el estado tiene que destinar para su ejercicio. El apartado E1 engloba actividades de promoción del estado a través de recursos electrónicos como la página de internet y/o la existencia de programas, fondos y organismos de

---

cas de los gobiernos estatales (incluye el último informe de gobierno de cada entidad), de los archivos de acuerdos interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de datos adicionales proporcionados directamente por los gobiernos de los estados (se envió una solicitud de información idéntica a cada una de las representaciones de los estados en el Distrito Federal y al propio gobierno del Distrito Federal, la cual fue respondida por los estados de Campeche, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Michoacán y Puebla). Esta información es válida a octubre de 2004.

apoyo a la actividad exportadora (crédito, capacitación, asesoría empresarial, etcétera) y de fomento a la inversión extranjera. El apartado E2 indica la conducción de giras oficiales para la promoción del comercio e inversiones y/o la asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial. En seguida, E3 representa la celebración de convenios con cámaras de comercio en el exterior y/o convenios de cooperación en materia económica. A su vez, E4 incluye la firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etcétera y/o convenios de cooperación para el desarrollo regional. Finalmente, E5 indica la existencia de oficinas de representación en el extranjero para la promoción económica. Aunque el orden en que se presentan los apartados indica su importancia, a cada una de ellas se les ha asignado un mismo valor numérico (0.20 puntos),<sup>130</sup> siendo 1 el puntaje máximo posible del rubro de economía.

Finalmente, el rubro de actividad política, al igual que el de economía, cuenta con cinco apartados, cada uno de ellos con un valor numérico de 0.20 puntos, para dar un valor total máximo al rubro de 1. En orden de importancia, estas divisiones son: P1, que representa la realización de visitas de cortesía al extranjero; P2, que implica la ejecución de giras de atención a la población migrante y/o gestiones realizadas frente a gobiernos en el exterior en beneficio de la población migrante; P3, que representa la firma de convenios de amistad y/o de cooperación en temas menores o de alcance muy limitado; P4, que implica la membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter fron-

---

<sup>130</sup> Dada la dificultad para acceder a información sobre el número exacto de actividades en el exterior para cada una de las entidades, no toma en cuenta la cantidad de actividades sino únicamente la existencia de las mismas.

terizo o regional, y por último, P5, que establece la membresía en asociaciones internacionales, pero cuyo criterio de asociación no responde a necesidades de carácter regional o fronterizo.

**Figura 2: Tipología de la participación internacional de las entidades federativas**

|    |                  |           |                            |
|----|------------------|-----------|----------------------------|
| Si | $PT = 3,$        | entonces, | política exterior          |
| Si | $2 \leq PT < 3,$ | entonces, | relaciones internacionales |
| Si | $1 \leq PT < 2,$ | entonces, | presencia internacional    |
| Si | $PT < 1,$        | entonces, | autarquía                  |

Al hacer la suma de los tres rubros, gubernamental, económico y político, se tiene que el máximo puntaje que los estados podrían obtener sería de 3 y el mínimo de 0. Con base en ello, se pueden establecer los siguientes rangos sobre participación de las entidades federativas en cuestiones internacionales con base en los puntajes totales obtenidos por cada entidad (véase Figura 2).

**Tabla 1: Nivel de participación internacional de las entidades federativas**

| Entidad federativa | G1   | G2   | GT   | E1   | E2   | E3 | E4 | E5   | ET   | P1 | P2 | P3   | P4   | P5 | PT   | TOTAL |
|--------------------|------|------|------|------|------|----|----|------|------|----|----|------|------|----|------|-------|
| Aguascalientes     | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |    |    |      | 0.40 |    |    |      |      |    |      | 0.90  |
| Baja California    | 0.50 | 0.50 | 1.00 | 0.20 | 0.20 |    |    | 0.20 | 0.60 |    |    | 0.20 | 0.20 |    | 0.40 | 2.00  |

| Entidad federativa  | G1   | G2   | GT   | E1   | E2   | E3   | E4   | E5   | ET   | P1   | P2   | P3   | P4   | P5   | PT   | TO-TAL |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| Baja California Sur | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 | 0.20 |      | 0.20 |      |      | 0.40 | 1.30   |
| Campeche            | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.20 | 0.60 |      | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.40 | 1.50   |
| Coahuila            | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 1.00 |      |      | 0.20 | 0.20 |      | 0.40 | 1.90   |
| Colima              | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |      |      | 0.20 |      |      | 0.20 | 1.10   |
| Chiapas             | 0.50 | 0.50 | 1.00 | 0.20 | 0.20 |      | 0.20 |      | 0.60 |      |      | 0.20 |      | 0.20 | 0.40 | 2.00   |
| Chihuahua           | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      | 0.20 |      | 0.60 |      |      | 0.20 | 0.20 |      | 0.40 | 1.50   |
| Distrito Federal    | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 |      |      |      |      | 0.20 |      |      | 0.20 |      |      | 0.20 | 0.90   |
| Durango             | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |      |      |      |      |      |      | 0.90   |
| Guanajuato          | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 1.00 |      |      | 0.20 |      |      | 0.20 | 1.70   |
| Guerrero            | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |      |      |      |      |      |      | 0.90   |
| Hidalgo             | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.20 | 0.60 |      | 0.20 |      |      |      | 0.20 | 1.30   |
| Jalisco             | 0.50 | 0.50 | 1.00 | 0.20 | 0.20 |      | 0.20 | 0.20 | 0.80 |      | 0.20 | 0.20 |      | 0.20 | 0.60 | 2.60   |
| Estado de México    | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.80 |      |      | 0.20 |      | 0.20 | 0.40 | 1.90   |
| Michoacán           | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 | 1.30   |
| Morelos             | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |      |      | 0.20 |      |      | 0.20 | 1.10   |
| Nayarit             | 0.50 |      | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |      |      |      | 0.20 |      |      | 1.10   |

| Entidad federativa | G1   | G2 | GT   | E1   | E2   | E3   | E4   | E5   | ET   | P1 | P2   | P3   | P4   | P5   | PT   | TO-TAL |
|--------------------|------|----|------|------|------|------|------|------|------|----|------|------|------|------|------|--------|
| Nuevo León         | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 1.00 |    |      | 0.20 | 0.20 |      | 0.40 | 1.90   |
| Oaxaca             | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.20 | 0.60 |    |      |      |      |      |      | 1.10   |
| Puebla             | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.20 | 0.80 |    | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.40 | 1.70   |
| Querétaro          | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |    |      |      |      |      |      | 0.90   |
| Quintana Roo       | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |    |      |      | 0.20 | 0.20 | 0.40 | 1.30   |
| San Luis Potosí    | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |    |      |      |      |      |      | 0.90   |
| Sinaloa            | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |    |      | 0.20 |      |      | 0.20 | 1.10   |
| Sonora             | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 | 0.20 | 0.20 |      | 0.80 |    |      | 0.20 | 0.20 |      | 0.40 | 1.70   |
| Tabasco            | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.20 | 0.60 |    |      |      | 0.20 | 0.20 | 0.40 | 1.50   |
| Tamaulipas         | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.20 | 0.60 |    |      | 0.20 | 0.20 |      | 0.40 | 1.50   |
| Tlaxcala           | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |    |      | 0.20 |      |      | 0.20 | 1.10   |
| Veracruz           | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.20 | 0.60 |    |      | 0.20 | 0.20 |      | 0.40 | 1.50   |
| Yucatán            | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      |      | 0.40 |    |      |      | 0.20 |      | 0.20 | 1.10   |
| Zacatecas          | 0.50 |    | 0.50 | 0.20 | 0.20 |      |      | 0.20 | 0.60 |    |      |      |      |      |      | 1.10   |
| Promedio: 1.38 .   |      |    |      |      |      |      |      |      |      |    |      |      |      |      |      |        |

Donde:

G1.- Subsecretaría o dirección dentro de la secretaría de economía estatal.

- G2.- Oficina dependiente del ejecutivo estatal.
- E1.- Promoción del estado como destino de inversión y comercio por vía electrónica y/o programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora (crédito, capacitación, asesoría empresarial) y/o de fomento a la inversión extranjera.
- E2.- Giras oficiales de promoción al comercio e inversiones y/o asistencia a ferias y eventos en el extranjero para la promoción comercial del estado.
- E3.- Convenios con cámaras de comercio en el extranjero y/o convenios de cooperación en materia económica con organismos internacionales y gobiernos extranjeros.
- E4.- Convenios para el financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etcétera, y/o convenios de cooperación en materia de desarrollo regional.
- E5.- Oficinas de representación en el extranjero.
- P1.- Visitas de cortesía al extranjero.
- P2.- Giras de atención a la población migrante y/o gestiones oficiales en el extranjero en beneficio de la población migrante.
- P3.- Convenios de amistad y/o de cooperación en temas menores o no específicos.
- P4.- Membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter fronterizo y/o regional.
- P5.- Membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter no fronterizo y/o regional.

De acuerdo con lo que muestra la Tabla 1, los estados con mayor nivel de participación (relaciones internacionales) son: Jalisco (2.60), Baja California (2.00) y Chiapas (2.00). Estas entidades se distinguen de las 29 restantes por contar con una oficina dedicada a asuntos internacionales, que depende directamente del ejecutivo estatal. Además, tienen dentro de su respectiva secretaría de economía, una oficina encargada de llevar a cabo la promoción económica del estado, por lo que en el rubro de G, las tres entidades son las únicas en sumar un punto. En el tema económico,



si bien ninguna de estas entidades alcanza la calificación más alta posible, su participación es considerable. También en el ámbito económico, Chiapas y Jalisco destacan por ser de los pocos estados en contar con convenios orientados a fomentar el desarrollo. En el aspecto político, Jalisco y Chiapas son, además de Tabasco y el Estado de México, estados que pertenecen a una asociación internacional, cuyo ámbito de acción no se circunscribe a la discusión de problemas inmediatos, como los derivados de una situación de frontera o regional. De acuerdo con los rangos establecidos con anterioridad, estas tres entidades estarían ubicadas en el nivel de relaciones internacionales.

En el siguiente rango (presencia internacional) se ubican 23 entidades: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. A pesar de encontrarse en un mismo rango, no se trata de un conjunto homogéneo de estados en cuanto a su nivel de actividad, ya que hay aspectos, tanto en el terreno económico o político, que sólo son atendidos por algunos estados.

Dado que la gran mayoría de las entidades federativas mexicanas recaen en esta categoría, ésta se puede dividir en tres subcategorías para poder hacer un análisis más detallado de la información. Así, dividiéndolas equitativamente, tendríamos tres subniveles de participación internacional: bajo ( $1 \leq PT < 1.33$ ), medio ( $1.33 \leq PT < 1.67$ ) y alto ( $1.67 \leq PT < 2$ ). En el primer rango se ubican 12 estados: Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. En el segundo rango es-

tán ubicadas cinco entidades: Campeche, Chihuahua, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Finalmente en el rango de participación internacional alta se ubican seis estados: Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León, Puebla y Sonora. De este último grupo, los cuatro primeros coinciden en tener la calificación más alta posible en materia económica.

Finalmente, en el último nivel, el de autarquía, se ubican las siguientes seis entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí. Este conjunto se distingue por contar con una actuación muy reducida en el campo económico, ya que sólo ocupan las dos primeras casillas, en tanto que en el rubro político, prácticamente no realizan actividades. Particularmente, llama la atención el caso del Distrito Federal, ya que a pesar de que cuenta con una oficina encargada de promover las inversiones, no hay un registro de asistencia a eventos de carácter promocional en el extranjero; tampoco existen programas visibles que busquen incentivar la actividad exportadora. Asimismo, la serie de convenios firmados por la entidad con contrapartes externas suelen estar referidos a asuntos de cooperación técnica o en temas menores en donde no se establecen grandes resultados a largo plazo.

#### EXPLICACIÓN DE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

Una vez cuantificada la participación internacional de las entidades federativas mexicanas, el siguiente paso es confrontar dicho nivel de participación con las variables explicativas de las hipótesis de trabajo: nivel de ingreso, gobierno yuxtapuesto, situación

geográfica fronteriza y visibilidad coyuntural en el exterior, para dilucidar el impacto de estas variables sobre la actuación de los estados mexicanos en el ámbito externo.

### *Participación y recursos económicos*

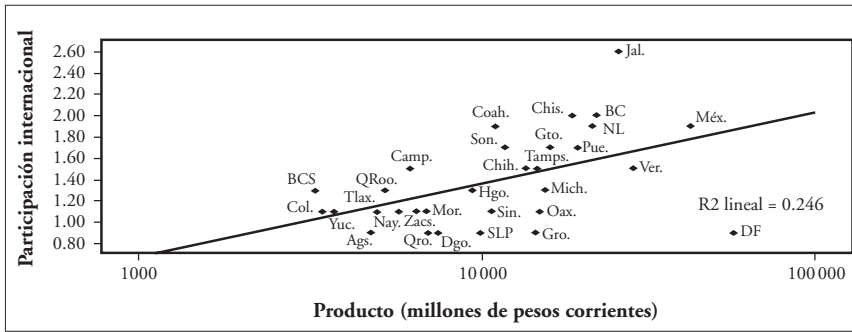
Entre mayor sea el nivel de ingreso de una entidad federativa, medido a través de su producto interno bruto (año 2002), suponemos que tendrá mayores recursos económicos para invertirlos en políticas públicas, entre ellas, una participación internacional más intensa.

Con la finalidad de someter a prueba si existe una relación estadística entre el nivel de producto interno bruto estatal y el nivel de participación internacional, se corrió una regresión lineal ordinaria (OLS) entre ambas variables, encontrándose un coeficiente de relación de 0.340 para las 32 entidades federativas mexicanas (con un nivel casi significativo estadísticamente de 0.057 y una  $R^2$  de únicamente 0.246). Así, se observa que el nivel de relación estadística entre ambas variables es relativamente bajo, casi significativo estadísticamente al nivel de 5%, pero con una débil relación lineal (véase Gráfica 1).

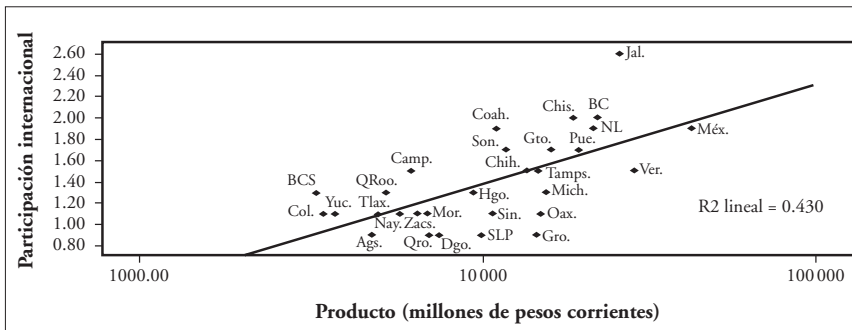
Ahora bien, en la Gráfica 1 se observa que existe un caso, el Distrito Federal, que posee el más alto nivel de producto y el más bajo nivel de participación internacional. Si se excluyera este caso, y se corriera nuevamente la OLS entre ambas variables para los 31 estados de la federación, se arroja un coeficiente de relación considerablemente superior, de 0.668 (con un nivel significativo estadísticamente de 0.010 y una  $R^2$  de 0.43). Así, excluyendo al Distrito Federal, el nivel de relación estadística entre ambas variables es considerable y significativo estadísticamente al nivel de

1%, con congruencia en la relación lineal de importancia (véase Gráfica 2). Así, se puede concluir que, con la excepción del Distrito Federal, las entidades con mayor producto interno tienden a tener un mayor nivel de participación internacional, aunque ello no significa que el estado que tiene el mayor producto estatal es el que reporta el mayor grado de actividad.

**Gráfica 1: Participación internacional y producto (incluye el caso del Distrito Federal)**



**Gráfica 2: Participación internacional e ingreso (no incluye el caso del Distrito Federal)**



Fuente: INEGI, *Anuario Estadístico por Entidad Federativa*, México, INEGI, 2002.

*Participación internacional y yuxtaposición partidaria*

Otra de las posibles variables para explicar la participación de las entidades federativas en el ámbito internacional es la filiación partidaria del ejecutivo estatal. Puede suponerse que cuando el gobernador del estado pertenece al mismo partido político que el Ejecutivo federal, ambos comparten un programa político similar, por lo que la política exterior puesta en marcha por la Cancillería representa los intereses de dicho estado en el ámbito internacional.

Ahora bien, aquellos ejecutivos estatales con diferente filiación partidaria al Ejecutivo federal (gobierno yuxtapuesto), al tener intereses diferentes o complementarios a los reflejados en la política exterior de la federación, tendrán mayores incentivos a participar internacionalmente, por lo que debiera observarse un mayor nivel de participación internacional en entidades federativas con gobierno yuxtapuesto.

En estricto sentido, el incentivo para una mayor actividad internacional sólo aplica en términos cuantitativos. Cualitativamente, esta participación puede complementar o enfrentarse a la política exterior del gobierno federal.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Comparto y agradezco el comentario de uno de los evaluadores anónimos de esta obra en el sentido de que, actualmente, la actividad internacional de las entidades federativas, de filiación partidaria igual o diferente a la del ejecutivo federal, han tendido a complementar la política exterior del gobierno mexicano y no tanto a enfrentarla.

**Cuadro 2: Filiación partidaria y nivel de participación internacional**

| Partido político | Autarquía                                      | Presencia internacional baja                              | Presencia internacional media  | Presencia internacional alta                          | Relaciones internacionales |
|------------------|--|---|--|---|----------------------------|
| PAN              | Aguascalientes<br>Querétaro<br>San Luis Potosí | Morelos<br>Nayarit<br>Yucatán                             |  | Guanajuato  | Baja California<br>Jalisco |
| PRD              | Distrito Federal                               | Baja California Sur<br>Michoacán<br>Tlaxcala<br>Zacatecas |  |   | Chiapas                    |
| PRI              | Durango<br>Guerrero                            | Colima<br>Hidalgo<br>Oaxaca<br>Quintana Roo<br>Sinaloa    | Campeche<br>Chihuahua<br>Puebla<br>Tabasco<br>Tamaulipas<br>Veracruz | Coahuila,<br>Estado de México<br>Nuevo León<br>Sonora |                            |

Nota: Ejecutivo federal: PAN  
(información a octubre de 2004).

De acuerdo con lo que muestra el Cuadro 2, de los tres estados que llevan a cabo relaciones internacionales, dos son gobernados por el partido que gobierna a nivel federal, incluido el estado de Jalisco, que cuenta con la calificación más alta entre todas las entidades federativas (2.60). Sin embargo, como puede observarse, el PAN gobierna también a estados con un bajo nivel de participación (Morelos, Nayarit y Yucatán) y a tres estados que están ubicados en el nivel de autarquía (Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí). El PRD y el PRI gobiernan también de manera indistinta a estados con altos y bajos niveles de participación. Así, se puede afirmar que el hecho de que un estado sea gobernado por un partido político distinto al que gobierna a nivel federal, no es una variable que afecte el nivel de participación internacional

de los estados. Ahora bien, es posible que el periodo de tiempo transcurrido entre el cambio de gobierno a nivel federal (2000) y lo que ocurre actualmente sea demasiado breve para poder evaluar la forma en que la variable de yuxtaposición partidaria afecta la actuación de las entidades en el exterior.

### *Participación internacional y ubicación geográfica*

La situación geográfica fronteriza obliga a las entidades federativas a establecer contactos y comunicación con las unidades territoriales de los otros países con los que tienen frontera. Siendo así, es de suponerse que los estados fronterizos deberían tener niveles de participación internacional mayores a las entidades que no tienen frontera con otros países.

**Cuadro 3: Entidades federativas de la frontera norte**

| <b>Estados</b>  | <b>Puntaje</b> | <b>Nivel de participación</b> |
|-----------------|----------------|-------------------------------|
| Baja California | 2.00           | Relaciones internacionales    |
| Coahuila        | 1.90           | Presencia internacional alta  |
| Nuevo León      | 1.90           | Presencia internacional alta  |
| Sonora          | 1.70           | Presencia internacional alta  |
| Tamaulipas      | 1.50           | Presencia internacional media |
| Chihuahua       | 1.50           | Presencia internacional media |

De acuerdo con los datos del Cuadro 3, de los seis estados de la frontera norte, cuatro están ubicados como estados con importante presencia internacional (uno con nivel de relaciones internacionales y tres con presencia internacional alta), mientras que los dos restantes cuentan con una calificación de participación internacional media; cabe mencionar que todos ellos se encuen-

tran arriba del promedio nacional de actividad internacional (1.38).

El importante activismo que en general presentan los estados de la frontera norte encuentra gran parte de su explicación en el polo de atracción que representa la economía estadounidense. Este factor ganó mayor peso a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994. Por otra parte, la intensa dinámica de la frontera norte ha propiciado que los problemas de esta zona tengan que ser abordados en grupos en donde participan autoridades locales de ambos lados de la frontera, dada la complejidad que estos temas representan. El hecho de participar en este tipo de grupos o conferencias que cuentan ya con un alto grado de institucionalización es un indicativo importante del nivel de interacción que las entidades del norte del país tienen con sus contrapartes inmediatas en el exterior.

El grado de acercamiento que hoy en día existe entre las entidades fronterizas y sus contrapartes estadounidenses ha llevado a la concreción de compromisos de gran importancia como el Acuerdo para el Progreso Regional, firmado entre Texas, Nuevo León y Coahuila en abril de 2004, con el que se busca mejorar las ventajas competitivas de la región a través de cooperación en las áreas de infraestructura, medio ambiente, educación y energía. Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se puede afirmar que en el caso de los estados de la frontera norte, el factor geográfico sí ha influido en el grado de participación que presentan estas entidades.

Ahora bien, de acuerdo con lo que muestra el Cuadro 4, en el caso de la frontera sur, la relación entre la ubicación en frontera y la participación internacional no es tan marcada.



## Cuadro 4: Entidades federativas de la frontera sur

| Entidad federativa | Puntaje | Categoría                     |
|--------------------|---------|-------------------------------|
| Chiapas            | 2.00    | Relaciones internacionales    |
| Campeche           | 1.50    | Presencia internacional media |
| Tabasco            | 1.50    | Presencia internacional media |
| Quintana Roo       | 1.30    | Presencia internacional baja  |

De los cuatro estados fronterizos, Chiapas es el único que muestra un activismo importante, lo cual lo ubica en el nivel de relaciones internacionales, en tanto que Tabasco y Campeche se ubican en un rango medio de presencia internacional y Quintana Roo en un rango bajo de presencia internacional. La afirmación de que no existe una vinculación entre ser un estado fronterizo del sur y el nivel de participación no se debe, sin embargo, a las calificaciones de los estados, sino del hecho de que las actividades realizadas por los mismos en los últimos años no están primordialmente orientadas hacia la atención de los problemas o necesidades de la frontera.

A pesar de que el factor geográfico ha desempeñado un papel importante en el grado de actividad internacional de las entidades (sobre todo en el caso de la frontera norte), algunos estados del centro (Estado de México, Guanajuato y Jalisco) parecen constituir una excepción a esta situación. Es evidente que estas entidades, al no contar con una situación geográfica privilegiada con respecto al mercado más grande del mundo, han tenido que desplegar una mayor cantidad de recursos para promover sus ventajas como destinos de inversión. Además, en el caso de Jalisco y el Estado de México, también hay una clara intención de aprovechar el acercamiento con otros actores internacionales para

abordar temas que van más allá de la esfera económica. Siendo así, se puede decir que el factor fronterizo, particularmente en el caso de los estados del norte, ha contribuido a incrementar su participación internacional; puede verse como una causa necesaria mas no suficiente para explicar el activismo externo de estos estados.

### *Participación y proyección a nivel internacional*

Dentro de las tres entidades federativas con el más alto nivel de activismo hacia el exterior, Chiapas constituye un caso especial, ya que no cumple con la condición de ser un estado de la frontera norte, ni tampoco cuenta con un alto ingreso. El gran activismo internacional alcanzado en los últimos años se encuentra más bien relacionado con el grado de visibilidad mundial obtenido a raíz del levantamiento armado del EZLN, en 1994. En efecto, el movimiento zapatista, con su enorme impacto mediático, logró acaparar la atención no sólo de la sociedad mexicana, sino también de la comunidad internacional. Chiapas apareció entonces ante los ojos del mundo como un lugar con enormes rezagos respecto del resto del país, con una población indígena sumida en la marginación. La proyección alcanzada por el movimiento a partir de los medios se convirtió en una de las armas más poderosas de los zapatistas logrando, con ello, apoyo moral y financiero para su causa. En los últimos años, el gobierno estatal también ha sabido capitalizar la notoriedad que ha alcanzado Chiapas en el mundo, y el resultado es una amplia red de relaciones con diversos actores internacionales.

La importancia otorgada por la entidad a sus relaciones con el exterior se acentuó aún más con la creación en 2001 de la Coor-

dinación de Relaciones Internacionales (CRI), órgano que depende directamente del ejecutivo estatal. La misión principal de esta dependencia es servir como un vínculo entre las distintas instancias de gobierno estatal y todos aquellos actores internacionales (países, organismos internacionales, fundaciones internacionales, entre otros) interesados en contribuir en la formulación y puesta en marcha de planes, proyectos y propuestas que apoyen el avance en los planes de desarrollo del estado. La CRI cuenta con una estructura que se asemeja a la que actualmente mantiene la Secretaría de Relaciones Exteriores, en tanto que tiene áreas encargadas de establecer relaciones con distintas regiones del mundo, una que se ocupa de los organismos internacionales y otras más para temas específicos de cooperación. Las áreas en las que divide su labor son: a) Unidad de Promoción Internacional, b) Becas, c) Unidad de Información, Análisis y Difusión Internacional, d) Enlace América, e) Enlace Asia, f) Enlace Europa, y g) Organismos Internacionales.

La labor de la CRI en sus tres años de existencia ha permitido tejer una amplia red de vínculos del estado con el exterior. Basta decir que en 2003 Chiapas mantenía relaciones con 43 países de los cinco continentes, así como con diversos organismos internacionales, como la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otras. La entidad también ha establecido proyectos con fundaciones y ONG con actividades internacionales, como la Fundación Ebert, la Agencia Española de

Cooperación Internacional, Médicos del Mundo y Médicos Sin Fronteras, entre muchas otras.

ESTUDIOS DE CASO DE LA PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL  
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS MEXICANAS

Con la finalidad de comprender con mayor claridad el tipo y formas de participación de las entidades federativas mexicanas en el ámbito internacional, a continuación se presentan, simplemente de forma descriptiva, tres estudios de caso de igual número de entidades (Distrito Federal, Estado de México y Jalisco). Los criterios para elegir los casos fueron: a) para diferenciarlos, que fueran gobernados por diferentes partidos políticos (PRD, PRI y PAN, respectivamente) y que representaran diferentes niveles de participación internacional (autarquía, presencia y relaciones internacionales, respectivamente), y b) como variables de control, que no fueran estados fronterizos, que tuvieran un nivel de ingreso similar, y que hubiera suficiente información disponible en su página de internet para desarrollar un estudio de caso. En orden decreciente de participación internacional, se presentan a continuación los tres estudios de caso.

*Jalisco*

Dadas las limitaciones legales establecidas en la Constitución mexicana, el gobierno de Jalisco no está facultado para llevar a cabo una política exterior propia. Sin embargo, atendiendo a la facultad que le es otorgada al ejecutivo estatal en la Constitución local de “delegar las funciones específicas en el ámbito adminis-

trativo a organismos y entidades que se constituyan para auxiliar al ejecutivo en sus atribuciones” (Art. 50 frac. XXII), en 1995 se estableció la Dirección de Asuntos Internacionales. Otro instrumento jurídico que sirve de sustento a la actividad internacional del estado, es la Ley sobre la Celebración de Tratados, que da plena capacidad, tanto al ejecutivo estatal como a dependencias del estado, para llevar a cabo acuerdos interinstitucionales.

La Dirección de Asuntos Internacionales, que depende directamente del ejecutivo estatal, tiene dos objetivos fundamentales: por un lado, coordinar conjuntamente con las secretarías estatales la agenda de trabajo del gobernador en sus giras internacionales y, por el otro, promover el acercamiento con organismos internacionales, estados y regiones del mundo, buscando consolidar proyectos de colaboración y asistencia técnica en los temas de combate a la pobreza, conservación del medio ambiente, promoción de la democracia y la educación, combate a la corrupción, resguardo de la seguridad y apoyo a la asistencia social.

Con el fin de cumplir con estos objetivos, la Dirección divide sus funciones en tres dependencias: a) Coordinación General de Asuntos Internacionales, cuya labor principal es la planeación y ejecución de las misiones del extranjero al estado y de las giras del gobernador; b) la Coordinación General de Hermanamientos, encargada de llevar el seguimiento de los acuerdos celebrados por el estado con otros actores en el extranjero, y c) la Coordinación de Atención a las Comunidades Jaliscienses en el Extranjero, que se enfoca en la asistencia a las comunidades migrantes originarias del estado en Estados Unidos.

La forma en que se encuentra estructurada la Dirección, así como la labor de coordinación que realiza respecto a las demás dependencias del gobierno estatal, hacen patente la importancia

que el gobierno jalisciense da a sus vínculos con el exterior, al considerarlo como un rubro que debe mantener cierto grado de centralización. Ahora bien, esta visión de las relaciones exteriores como un todo y no como una asignatura que sólo debe enfocarse a un área en específico —por ejemplo la económica— habla de la concepción integral que el gobierno del estado tiene de su actividad más allá de las fronteras nacionales. Considera que ésta no impactará únicamente en términos económicos (aumento en el flujo de inversiones o en el nivel de intercambio comercial), sino también en otro tipo de aspectos que, en el largo plazo, pueden ser igualmente benéficos para el estado (cooperación para el desarrollo, consolidación de la democracia, desarrollo sustentable).

En los hechos, el activismo del estado en materia exterior se ha visto particularmente reflejado en las diversas giras realizadas por el gobernador u otros funcionarios estatales a diferentes partes del mundo (de enero de 2000 a junio de 2004 sumaron 24 viajes). Estas giras pueden agruparse en dos grandes grupos: de promoción del estado en materia comercial y de inversiones en América Latina, Europa y Asia, y giras de atención a las comunidades de origen jalisciense en Estados Unidos. Derivado de estas jornadas, el gobierno del estado ha firmado diversos convenios de hermanamiento con los estados o provincias que son visitados en el extranjero. Así, en el periodo de 2000 a 2004, se habían firmado 12 acuerdos de hermanamiento. La mayoría de estos convenios suelen enfocarse a acordar colaboración entre las partes en materia educativa (intercambios estudiantiles), económica (colaboración para el intercambio de tecnología, información sobre productos, facilitación del comercio), y medio ambiente (intercambio de tecnología para el cuidado ambiental). Destaca la intencionalidad del estado de darle seguimiento a los proyectos

que se estipulan concretamente en cada uno de estos convenios a través de la Coordinación de Hermanamientos de la Dirección de Asuntos Internacionales.

Paralelamente a la labor que realiza la Dirección de Asuntos Internacionales, la Secretaría de Promoción Económica del estado tiene a su cargo la ejecución de tareas encaminadas al posicionamiento de Jalisco como un destino atractivo para la inversión extranjera y para la captación de nuevos nichos de mercado. En este sentido, Jalisco cuenta con programas y organismos especializados en el área de comercio exterior, como el Instituto de Fomento al Comercio Exterior (JALTRADE), que imparte cursos de capacitación en comercio a empresas interesadas en exportar, o el Centro de Información y Difusión de la Unión Europea (CIDUE) por medio del cual se proporciona información al empresariado jalisciense sobre posibles nichos de mercado en el continente europeo. Asimismo, Jalisco cuenta también con el programa Euro-Jal, cuyo fin es proporcionar a las empresas o compañías interesadas en exportar hacia Europa asesoría en la elaboración de proyectos de exportación. Finalmente, en el área de promoción económica es importante anotar que el estado cuenta con una oficina de representación en Madrid, cuyo objeto es dar a conocer las ventajas competitivas del estado en el ámbito europeo.

Después de la promoción económica, el otro gran rubro en el que el gobierno jalisciense ha puesto particular énfasis, es el referente a los emigrantes jaliscienses que viven en Estados Unidos. En 2004, por ejemplo, de las ocho giras realizadas en el extranjero, la mitad de ellas tuvieron como destino ciudades de Estados Unidos, donde se localiza un importante número de migrantes de origen jalisciense. La intención de estos viajes varió, desde el simple estrechamiento de los lazos con estas comunidades, hasta

la participación en foros en donde se abordaron las distintas problemáticas de este sector.

Además de los temas migratorio y económico, Jalisco ha buscado aprovechar su activismo internacional para avanzar en otros rubros que en un futuro podrían tener una repercusión significativa en el desarrollo interno del estado. Por ejemplo, en octubre de 2003, el estado firmó una Declaración de Intención con el Comité de Regiones de la Unión Europea, cuyo objetivo es el intercambio de experiencias sobre la dinámica regional con el fin de mejorar las prácticas entre regiones. La importancia de este acuerdo radica en que el perfeccionamiento de dichas prácticas puede redundar en avances en materia agrícola, industrial y tecnológica, con incidencia directa en el bienestar de la población.

Finalmente, como parte de la presencia internacional que busca obtener, Jalisco ha sido sede de importantes foros a nivel mundial como la Segunda Reunión Ministerial de Mujeres Líderes del Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico y sede de la Primera Reunión Mundial del Consejo de Ciudades y Condados, organismo al que pertenece.

En suma, Jalisco cumple con las condiciones que se especifican en este trabajo para considerarlo como un estado que lleva a cabo relaciones internacionales. En primer término porque cuenta con una oficina que depende directamente del ejecutivo estatal, que se encarga de coordinar la actividad del gobierno en el extranjero. Esto es, hay un claro propósito de centralizar la acción en este terreno y seguir una línea más o menos homogénea. En segundo lugar, la presencia en el exterior no se ha reducido únicamente a la búsqueda de nuevos mercados o de inversiones, sino que ha logrado expandir su interés hacia otro tipo de temas con un contenido más político. Finalmente, la entidad forma parte de



organismos a nivel internacional cuya razón de ser trasciende las problemáticas que se presentan a nivel local o regional. Esto último nos habla de su intención de participar en la discusión de problemas que hoy en día implican un carácter global.

### *Estado de México*

El Estado de México no cuenta dentro de su estructura de gobierno con un organismo o dependencia cuya labor se centre en la vinculación del estado con el exterior. En su lugar, existe una Dirección de Promoción de Inversiones, que depende, a su vez, de la Secretaría de Desarrollo Económico. La Dirección divide su labor en las siguientes áreas: inversión extranjera, seguimiento de proyectos de inversión, promoción y fomento a la inversión extranjera directa, comercio exterior y cooperación internacional, promoción para el desarrollo del comercio internacional y formación y capacitación de exportadores. De esta forma, y tal y como ocurre con la gran mayoría de los estados de la República, el gobierno mexiquense concibe las relaciones con el exterior como una asignatura dirigida básicamente al ámbito económico.

En la práctica, el juicio anterior se evidencia en el hecho de que prácticamente la totalidad de las giras al extranjero a las que asiste el gobernador del estado u otros funcionarios de la Secretaría de Economía tienen como objetivo fundamental el promover las ventajas que en materia de comercio e inversión ofrece la entidad. Sin embargo, es importante apuntar que aunque el estado no tenga una perspectiva tan amplia de sus relaciones con el exterior, el gobierno mexiquense ha desplegado una buena cantidad de recursos para posicionarse como un actor visible internacio-

nalmente. Sólo en 2003, se realizaron 15 viajes promocionales a Estados Unidos, Centroamérica, Sudamérica, Europa y Asia.

Como parte de esta labor de promoción en el extranjero, la entidad cuenta con oficinas de representación en las ciudades de Houston, Nueva York, Madrid y San Salvador. Asimismo, el Estado de México ha puesto en marcha una serie de iniciativas orientadas a contar con un sector empresarial mejor preparado frente a las exigencias de un mercado cada vez más competido. Como producto de esta tarea, se tienen registradas 162 asesorías en materia de comercio exterior a empresas, y la realización durante 2003 de diversos talleres de capacitación a exportadores.

Ahora bien, como resultado de las giras a diferentes partes del mundo, el gobierno del estado ha logrado concretar la firma de diversos convenios de colaboración en materia económica, entre los que destacan: el Convenio de Colaboración con el Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico, el Acuerdo para el Desarrollo Conjunto de Proyectos de Innovación Tecnológica con la Fundación Chile, y la Declaración Conjunta con el Ministerio de Economía, Transporte y Tecnología del Estado de Baviera de la República Federal de Alemania. En el plano económico es importante señalar la membresía del estado en el Club de Regiones, iniciativa lanzada en el Foro Mar del Plata en julio de 1999, que consiste en agrupar a las regiones interesadas en participar en un sistema de complementación y cooperación internacional productiva y empresarial para multiplicar mercados propios y de terceros.

Además de las actividades encaminadas al fomento económico, la entidad ha logrado concretar acuerdos de colaboración de especial importancia, destacando el Acuerdo de Cooperación Directa entre el Estado de México y la Comisión de Naciones

Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2002. El objetivo principal de este acuerdo es impulsar el desarrollo de sistemas de gestión urbana y agua, así como políticas de energía, mediante un programa de asistencia técnica, de investigación aplicada y de capacitación en materia de asentamientos humanos y desarrollo local.

La creciente presencia del estado en el ámbito exterior le ha llevado a convertirse en sede de importantes eventos que involucran actores y temas de alcance internacional, como el cuarto encuentro América-Europa (Foro de Biarritz) celebrado en el año 2003 en Valle de Bravo. Al concluir la reunión, el gobierno mexiquense suscribió un acuerdo para la creación en el estado del Centro Internacional de Capacitación Ambiental, en cooperación con las Naciones Unidas. En marzo de 2004, la entidad mexiquense volvió a ser sede de un importante evento, “Metrópolis”, foro auspiciado por la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis, cuyo vicepresidente para América del Norte era el gobernador del Estado de México. También, en marzo de 2004, la entidad fue sede del lanzamiento del programa “Ciudadanía Ambiental Global”, iniciativa lanzada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que involucra a seis países de América Latina y que busca integrar esfuerzos de redes ciudadanas, gobiernos estatales y municipales, medios de comunicación y empresarios, con el fin de fortalecer la participación ciudadana en las solución de las problemáticas ambientales.

Las consideraciones que se han hecho con respecto a la acción del Estado de México frente al exterior evidencian que se trata de una entidad con un considerable activismo en este terreno. Sin embargo, de acuerdo con los parámetros que se han establecido en este trabajo, no se le podría considerar como una entidad que

lleva a cabo relaciones internacionales, fundamentalmente porque no existe dentro de su estructura de gobierno una dependencia cuya labor se centre en la conducción de las relaciones con el exterior. Por otro lado, la tarea que se realiza en este ámbito está prioritariamente orientada al ámbito económico, cumpliendo así con apenas uno de los múltiples aspectos que representan las relaciones internacionales. De ahí que sólo pueda alcanzar el rango de presencia internacional alta.

### *Distrito Federal*

A nivel de su estructura gubernamental, el Distrito Federal cuenta con una Subdirección de Promoción e Inversiones, que dentro de la administración capitalina es la dependencia que más directamente sirve como enlace con el mundo exterior. Sin embargo, en el Distrito Federal no es visible una política que busque fomentar las relaciones más allá de las fronteras mexicanas.

En lo que se refiere a la promoción económica, las actividades se reducen a la asistencia a ferias, que si bien pueden tener un alcance internacional a causa del tipo de asistentes, normalmente se realizan a nivel local o en otros estados de la República. Otro aspecto en donde se denota el escaso interés de la administración capitalina por vincularse con el exterior radica en el hecho de que el ejecutivo local no realiza viajes al extranjero, práctica cada vez más recurrente entre los ejecutivos de otras entidades.

Fuera de las actividades de promoción económica que lleva al cabo la Subsecretaría de Promoción e Inversiones, otro rubro donde se expresa la relación del Distrito Federal con el exterior recae en los diversos acuerdos firmados con organismos o instituciones de otros países, los cuales, sin embargo, regularmente se

refieren a complementación en asuntos muy específicos (aspectos cooperativos) y, por lo tanto, casi siempre con fines a muy corto plazo. Como ya se había mencionado, el Distrito Federal representa una excepción al supuesto de que las entidades con mayores recursos son también las que tienen mayor nivel de participación en el exterior.

En el caso de esta entidad, son otros los factores que influyen en su nivel de participación. En primer lugar, a diferencia de otras entidades, el Distrito Federal, no necesita hacer grandes actividades de promoción en el extranjero para dar a conocer sus ventajas como destino de inversión o para ofertar sus productos locales. Su posición privilegiada como centro político y económico del país y su importante dotación de infraestructura y servicios lo hace un espacio de evidentes ventajas para la actividad económica. En segundo término, en los últimos años, el gobierno capitalino se ha caracterizado por llevar a cabo una política austera en materia de gastos administrativos, lo que ha limitado de manera importante las actividades en el extranjero.

De esta manera, la escasa participación de la entidad en asuntos vinculados con el exterior, y su acción más bien centrada en responder a lo que viene de fuera que en salir a buscar lo que el exterior puede ofrecer, confirma, de acuerdo con los criterios de este trabajo, su carácter autárquico.



## CONCLUSIONES

Este trabajo es un primer acercamiento, dentro de las disciplinas de relaciones internacionales y política comparada y el área de estudio de política exterior de México, al análisis académico del fenómeno de la participación internacional de las entidades federativas. En cuanto a la comparación internacional es novedoso porque analiza de manera sistemática dos aspectos centrales de la política exterior de las entidades federativas: primero, las causas del incremento en su actividad internacional y, segundo, la forma e intensidad en que dicha actividad se manifiesta en el sistema internacional. En el caso mexicano, la principal contribución consiste en desarrollar una tipología para cuantificar la actividad internacional y clasificar a las entidades federativas con base en la misma. Posteriormente procede a analizar las causas económicas, políticas, geográficas y coyunturales que explican la gran variación entre entidades con respecto a sus actividades internacionales.

En el primer capítulo se discuten las atribuciones soberanas del Ejecutivo federal en materia de política exterior y los cuestionamientos recientes a la exclusividad de estas facultades. Posteriormente se explica la creciente participación de las entidades federadas en materia de política exterior con base en la combina-

ción de dos fenómenos paralelos, uno interno —los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural— y otro internacional —la creciente interdependencia y globalización en el sistema internacional—, proveyendo, además, ejemplos para sustentar estas afirmaciones.

En el segundo capítulo, se argumenta que la variación en la intensidad de la participación de las entidades federativas en materia de relaciones exteriores se explica con base en dos variables. En primer lugar, se establece que las reglas legales establecidas en las constituciones determinan el rango de posibilidades de acción de las entidades de la federación en términos de política exterior. En segundo, dentro de esos límites constitucionales, el grado de intensidad en la participación de las entidades depende del grado de división de poder y propósito en el sistema, el cual se define de acuerdo con las variables institucionales y partidarias del sistema político doméstico; otros dos factores, capacidad económica y situación geográfica de los estados, también parecen incidir en su grado o intensidad de participación en asuntos internacionales.

Como la conducción de la política exterior es una facultad del Ejecutivo federal, cuando aumenta la división de poder y propósito en el sistema, la política exterior reflejará de manera inversamente proporcional las preferencias e intereses de los otros poderes de la Unión y órdenes de gobierno, generando, de tal forma, los incentivos para que éstos, al no verse representados por la política externa del Ejecutivo federal, participen más activamente en materia internacional. Así, a través del caso mexicano, se provee evidencia para establecer que, delimitada por las reglas establecidas en la Constitución que marcan el rango de acción de las entidades federativas en materia de política externa,



la intensidad en la participación de los estados de la federación en el área internacional aumentará paralelamente al incremento en la división de poder y propósito en el sistema. Esto significa que a mayor división de propósito y poder en el ámbito doméstico, mayor será la participación internacional de los estados, como ha ocurrido en México después de la transición a la democracia en el año 2000.

Igualmente, con la intención de contrastar el caso mexicano con otros países federales, se describieron y analizaron las relaciones entre órdenes de gobierno, en materia de política externa, de 10 federaciones a nivel mundial: Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, Sudáfrica y Suiza. Con base en dichos casos, se pudo sustentar, primero, que la participación de las entidades subnacionales en cuestiones internacionales ha aumentado en los últimos tiempos como resultado de la creciente globalización e interdependencia en el sistema internacional, aunada a los procesos de liberación económica, democratización y descentralización internos. Asimismo, se observó que la participación internacional de las entidades federativas ocurre dentro de los límites constitucionales establecidos en cada sistema (con la probable excepción de Quebec en Canadá), siendo estas reglas muy incluyentes en el caso de Suiza y Bélgica, cooperativas en el caso de Alemania, Argentina, Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos e India, y excluyentes en el caso de Brasil y Sudáfrica. Así, de la totalidad de los casos, 20% son incluyentes, 60% cooperativas y 20% excluyentes. En México, como se vió en el segundo capítulo, las relaciones entre federación y estados es cooperativa.

Dada la creciente globalización e interdependencia, se podría pensar que, en el futuro próximo, los casos caracterizados como

cooperativos podrían pasar al rango de incluyentes y los excluyentes al nivel de cooperativos. Finalmente, se vio en todos los casos descritos que la participación de las unidades subnacionales en el área de política externa dependía del grado de división de poder institucional y propósito partidario, lo cual incentivaba una mayor o menor intensidad en dicha participación en la arena internacional. Así, entre menos comparten intereses las entidades federativas con el Ejecutivo federal, mayor actividad presentan en el plano internacional.

Con respecto a la participación de las entidades mexicanas en materia de relaciones internacionales, se explicó que el reciente activismo de los estados en el ámbito exterior está relacionado con fenómenos que han coincidido en el tiempo, unos de naturaleza doméstica (democratización, apertura comercial y descentralización) y otros de naturaleza externa (globalización e interdependencia). Así, se presentó una aproximación más detallada al fenómeno y se construyó un primer intento de identificación de los niveles de participación de las entidades federativas mexicanas en el ámbito exterior, así como los factores que explican dicha variación.

Tras exponer con mayor profundidad lo que establece la Constitución Política mexicana, la Ley sobre la Celebración de Tratados y demás leyes secundarias que tienen relación con el tema, se estableció que en la actualidad ninguno de los estados de la República lleva a cabo una política exterior propia, ya que al existir exclusividad del Ejecutivo federal para su conducción, la legislación misma constituye un obstáculo para que las entidades formulen una política externa independiente. Además, aunque en México el proceso de democratización ha favorecido una mayor autonomía de las entidades respecto al gobierno federal,

esta independencia está lejos de reflejarse en el terreno de las relaciones exteriores, puesto que este ámbito sigue considerándose atribución exclusiva del Ejecutivo federal.

En seguida, se elaboró una tipología para clasificar la participación de las entidades mexicanas en cuestiones internacionales en cuatro niveles: autarquía, presencia internacional, relaciones internacionales y política exterior. De acuerdo con la tipología propuesta en este trabajo, de las 32 entidades federativas, tres se ubican en el rango de relaciones internacionales (Baja California, Chiapas y Jalisco). Otras 23 entidades se encuentran incluidas en el nivel de presencia internacional, aunque aquí se pueden distinguir tres subniveles: bajo (Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas), medio (Campeche, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz), y alto (Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León y Sonora). Finalmente en el nivel de autarquía se encuentran entidades federativas como Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.

Ahora bien, al confrontar el nivel de participación con las variables explicativas propuestas en el trabajo (recursos económicos, yuxtaposición partidaria, ubicación geográfica y visibilidad internacional), se encontraron resultados interesantes. En el caso de los ingresos, si bien no existe una correlación estrecha entre esta variable y el nivel de participación internacional de las entidades federativas —el estado más rico, no es el más activo en el ámbito internacional—, sí hay una tendencia a que, en general, los estados con mayores ingresos son también los que cuentan con un mayor activismo en el ámbito externo. En lo que se refiere a la yuxtaposición partidaria, no se encontró evidencia que pudiera

demostrar que los estados que son gobernados por un partido político distinto del que gobierna a nivel federal tengan una mayor participación internacional; se considera que, para conocer el impacto de esta variable, deberá observarse un espacio temporal más amplio. En cuanto a la situación geográfica de frontera, se encontró que esta variable ha desempeñado una influencia importante en el caso de los estados de la frontera norte (como causa necesaria), pero no así en los de la frontera sur. En el análisis de Chiapas se evidenció que el fuerte activismo alcanzado por el estado en materia internacional está estrechamente relacionado con la proyección mundial que se alcanzó a partir del movimiento armado del EZLN en 1994.

Finalmente, se hizo una revisión más detallada de los casos de Jalisco, Estado de México y Distrito Federal, con el fin de contrastar entidades con diferentes niveles de participación internacional. En cuanto a Jalisco, se encontró que esta entidad reúne las características necesarias, de acuerdo con los parámetros de este trabajo, para ser considerada como una entidad que lleva a cabo relaciones internacionales. Esto es, cuenta dentro de su estructura de gobierno con una dependencia especialmente encargada de coordinar y dirigir las actividades en el exterior, maneja un abanico de temas que van más allá del aspecto económico, y forma parte de organizaciones que manejan temas de alcance global.

En relación con el Estado de México, si bien esta entidad cuenta con un importante activismo a nivel internacional, no puede ubicarse dentro del rango de relaciones internacionales, ya que su actividad frente al exterior se inscribe fundamentalmente en el terreno económico, además de que no tiene una dependencia u organismo encargado de coordinar las actividades externas; de ahí que se ubique como una entidad con presencia internacional

alta. Por último, en el caso del Distrito Federal, se corroboró que esta entidad, dada su reducida actividad frente al exterior, presenta más bien un estado de autarquía.

En suma, el presente libro es una primera fotografía de la participación internacional de las entidades federativas a nivel mundial y un análisis cuantitativo novedoso para el caso específico de México. Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y el aumento de la descentralización y consolidación democrática de los sistemas políticos nacionales, es de esperarse que la actividad internacional de las entidades federativas siga en aumento. Por ello, es fundamental que la legislación interna de los países se vaya actualizando y perfeccionando, para garantizar que las actividades internacionales de las unidades subnacionales se conduzcan dentro de la legalidad.

Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de la legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior de los Estados nacionales y, por tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para las unidades subnacionales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo. Esto supone un reto adicional a las cancillerías, ya que deberán funcionar como representantes, gestores y coordinadores no sólo de las demás secretarías de Estado y poderes de la Unión, sino también de los otros órdenes de gobierno. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las entidades que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.

Finalmente, conforme más se incremente la participación internacional de las unidades subnacionales, mayor importancia

tendrán los factores identificados en este estudio para explicar el mayor o menor grado de actividad: capacidad económica, yuxtaposición gubernamental y situación geográfica. Paralelamente al incremento en la intensidad del fenómeno, deberán desarrollarse nuevas líneas de investigación sobre diferentes aristas del mismo, para poner a prueba su incidencia sobre la actividad internacional de las unidades subnacionales. Algunas variables que deberán considerarse serían las exportaciones e importaciones, la inversión extranjera directa, la migración (y remesas recibidas de la comunidad en el exterior), entre otras. Asimismo, sería deseable clasificar la actividad internacional de las entidades federativas de las 10 federaciones incluidas en este estudio y del resto de los países federales, de acuerdo con la tipología planteada para el caso mexicano. También deberían someterse a comprobación empírica en dichos países las variables incluidas para el caso mexicano e, idealmente, también las propuestas en las líneas anteriores. Por último, resultaría conveniente hacer estas mediciones en diferentes momentos en el tiempo para conocer la evolución del fenómeno a través de los años.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERRIDGE, G. R. y Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, Nueva York, Palgrave, 2001.
- BLINDENBACHER, Raoul y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen's University Press, 2003.
- BLONDEAU, Jean Marc, "Quebec's Experiences in Global Relations", en <http://www.forumfed.org>, 2003.
- BROWN, Douglas, "Provinces Have a Role in Canadian Foreign Policy", en <http://www.forumfed.org>, 2002.
- CASTAÑEDA, Jorge G., "El nuevo activismo internacional mexicano", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, 2001.
- , "Los ejes de la política exterior de México", en *Nexos*, vol. 23, núm. 288, 2001, pp. 66-75.
- CHABAT, Jorge, "Mexican Foreign Policy in the 1990s: Learning to Live with Interdependence", en Joseph Tulchin y Heraldo Muñoz (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Westview, 1996.
- COLACRAI, Miryam, "La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la

- infraestructura física”, en *Integración & Comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-diciembre de 2004, pp. 141-143.
- CÓRDOBA, José, “Mexico”, en John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994, pp. 232-284.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”, en *Integración & Comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-diciembre de 2004, pp. 11-26.
- DIEDRICH, Udo y Wolfgang Wessels, “Federal Structures and Foreign Policy of International and Supra-national Organizations”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 130-148.
- DONAHUE, John, *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings, 2000.
- DUCHACECK, Ivo, “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.
- EHRENZELLER, Bernhard, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, “Federalism and Foreign Relations”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 53-73.
- ESCORZA, Enrique, “La política exterior de México en un entorno internacional cambiante: nuevos actores, nuevos instrumentos”, en Roberta Lajous (comp.), *Los retos de la política exterior de México en*



- el siglo XXI*, México, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000.
- EVANS, Graham, *Dictionary of International Relations*, Oxford, Penguin, 1998.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “Política Exterior”, en *Nexos*, vol. 34, núm. 289, 2002, pp. 68-71.
- GÁMEZ VÁZQUEZ, Alba, “Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 2, 2001, pp. 474-500.
- GARZA ELIZONDO, Humberto, “Crisis de la política exterior mexicana”, en *Foro Internacional*, vol. 38, núm. 2-3, 1998, pp. 177-202.
- GELDENHUYS, Deon, *The Foreign Relations of South Africa's Provinces*, The South African Institute of International Affairs, núm. 12, 1998.
- GÓMEZ ROBLEDO, Juan Manuel, “Los principios normativos de la política exterior y la respuesta de México a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, 2001, pp. 11-42.
- GONZÁLEZ, Guadalupe, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 619-671.
- y Jorge Chabat, “Mexico’s Hemispheric Options in the Post Cold War Era”, en Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien (eds.), *Beyond NAFTA: Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne-Rienner, 1996.
- HABEGGER, Beat, “Participation of Sub-national Units in the Foreign Policy of the Federation”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 159-168.

- HERMANN, Charles F., “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, en *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 1990, pp. 3-21.
- HOPKINS, William John, “Foreign Relations of Sub-national Units”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 149-158.
- HUNTINGTON, Samuel, “The Lonely Superpower: US Military and Cultural Hegemony Resented by Other Powers”, en *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, 1999.
- INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, México, INEGI, 2002.
- JENKINS, Rob, “India’s States and the Making of Foreign Economic Policy: the Limits of the Constituent Diplomacy Paradigm”, en *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 33, núm. 4, otoño de 2003.
- KELLENBERGER, Jakob, “Federalism and Foreign Relations”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 189-193.
- KEOHANE, Robert, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1977.
- KHAN, Rahmatullah, “Implementation of International and Supranational Law by Sub-national Units”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 115-129.
- KINCAID, John, “Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Cooperation”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 54-75.

- 
- , “Federalism and Foreign Relations”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other, Montreal y Kingston*, McGill/Queen’s University Press, 2003.
- , “Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 74-96.
- KLING, John, “United States’ Federalism and Foreign Policy”, en Earl H. Fry (ed.), *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, Washington, Council on Foreign Relations/ Brookings Institute Press, 1998.
- LAAKSO, Maarku y Rein Taagepera, “Effective Number of Parties: A Measure With Application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, núm. 12, 1979, pp. 3-27.
- LAGASSE, Nicolas, “The Role of the Regions in Belgium’s Foreign Relations”, en <http://www.forumfed.org>, 2002.
- LEJEUNE, Yves, “Participation of Sub-national Units in the Foreign Policy of the Federation”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 97-114.
- , “Belgium”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.
- MELANTONIO, Cesario, “How to Involve the States in Foreign Policy”, en <http://www.forumfed.org>, 2001.

MÉXICO, Leyes, *Ley sobre la Celebración de Tratados*, México, *Diario Oficial de la Federación*, jueves 2 de enero de 1992.

———, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2002.

MICHAUD, Nelson, “Federalism and Foreign Policy: Comparative Answers to Globalization”, en Ann L. Griffiths (ed.), *Handbook of Federal Countries 2002*, Montreal y Kingston, Forum of Federations, McGill/Queen’s University Press, 2002, pp. 389-415.

MICHELMANN, Hans J. y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

MICHELMANN, Hans J., “Conclusion”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 299-315.

NOSSAL, Kim, “The Impact of Provincial Governments on Canadian Foreign Policy”, en Douglas M. Brown y Fry Earl (eds.), *States and Provinces in the International Economy*, Washington, Institute of Governmental Studies Press, 1993.

ORDORICA, Guillermo, “Una política exterior de Estado: los retos para la política exterior de México en el siglo XXI”, en Roberta Lajous (comp.), *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2000.

PALACIOS, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002.

POLASCHEK, Martin F., “Implementation of International and Supra-national Law by Sub-national Units”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen’s University Press, 2003, pp. 169-178.

- RAVENHILL, John, "Australia", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- RIKER, William H., "Federalism", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley, 1975, pp. 93-172.
- RODRIGUES, Gilberto, "Globalización y gobiernos sub-nacionales en Brasil", en <http://www.forumfed.org>, 2001.
- ROSENAU, James N., *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1974.
- SCHIAVON, Jorge A., "Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas", en *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 1 (175), enero-marzo de 2004, pp. 126-149.
- , "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 72, octubre de 2004, pp. 195-222.
- , *Hurdling Toward the Market: Institutions and Structural Reform in Latin America*, tesis de doctorado, San Diego, University of California (versión defensa), 2004.
- y Antonio Ortiz Mena L. N., "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE", en *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 4, 2001, pp. 731-760.
- SCHINDLER, Benjamin, "Federal Structures and Foreign Policy of International and Supra-national Organizations", en Raoul Blin-denbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill/Queen's University Press, 2003, pp. 179-188.

- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Archivos sobre Acuerdos Interinstitucionales de la SRE (disponibles en el Departamento de Tratados Internacionales de la SRE), consultados de enero a junio de 2004.
- SRIDHARAN, Kripa, “Federalism and Foreign Relations: The Nascent Role of the Indian States”, en *Asian Studies Review*, vol. 27, núm. 4, diciembre de 2003.
- SMITH, Peter H., *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- SOLDATOS, Panayotis, “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign–Policy Actors”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 34-53.
- TUSSIE, Diana, “La política comercial en un contexto de federalismo: el caso de Argentina”, en *Integración & Comercio*, vol. 8, núm. 21, julio-diciembre de 2004, pp. 69-84.
- VAN DEN BERGH, Godelieve, “Belgium’s Communities and Regions Take on Foreign Affairs”, en <http://www.forumfed.org>, 2003.
- WELDON, Jeffrey A., “The Political Sources of Presidentialism in Mexico”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- , “Disciplina partidista en la Cámara de Diputados, 1998-2002”, en Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanesa Zárate (eds.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos (Memorias 2002 Ibergop-México)*, México, Porrúa, 2003, pp. 205-237.

- WILDHABER, Luzius, "Switzerland", en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- WILLIAMSON, John, "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 7-20.
- YUNNUS, Mohammed, *Foreign Policy: A Theoretical Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- ZIRING, Lawrence, *International Relations: A Political Dictionary*, Western Michigan University, 1995.





*La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo* se terminó de imprimir en octubre de 2006 en Formación Gráfica, S.A. de C.V., Matamoros 112, Col. Raúl Romero, C.P. 57630, Cd. Nezahualcóyotl, Estado de México. Su composición se hizo en tipos AGaramond y AGaramond Expert de 20, 16, 13, 12 y 10.5 pts. La edición estuvo al cuidado de Francisco J. González Ruiz y Ma. del Carmen Gutiérrez Haces, con la supervisión de la Subdirección de Cuidado Editorial del Instituto Matías Romero.

Se tiraron 1000 ejemplares.

