

NÚMERO 174

CONSUELO DÁVILA, JORGE SCHIAVON Y RAFAEL VELÁZQUEZ

La paradiplomacia de las entidades federativas en México

OCTUBRE 2008



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2008. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

A partir de la firma de la Paz de Westphalia en 1648, y de acuerdo con el derecho internacional vigente, la política exterior de los Estados ha sido facultad exclusiva del gobierno central en los sistemas federales. Sin embargo, factores externos como la globalización y la interdependencia económica, así como los procesos de democratización, descentralización y reforma económica al interior de los países, han abierto las puertas de las relaciones internacionales a gobiernos subnacionales. El caso de México no es una excepción a este fenómeno que los internacionalistas han denominado paradiplomacia o diplomacia local.

El objetivo fundamental de este documento de trabajo es evaluar el papel que desempeñan las entidades federativas mexicanas en materia de relaciones internacionales en la actualidad, analizando la forma en que éstas establecen y administran sus vínculos con el exterior. Con base en dicho análisis, se presentan una serie de recomendaciones de política pública que consideramos importantes para realizar, conducir y coordinar de manera más efectiva y eficiente estas actividades internacionales, tanto desde el punto de vista de la federación como de los gobiernos locales.

Palabras clave: *diplomacia local, paradiplomacia, relaciones internacionales, gobiernos locales, México.*

Abstract

Since the Peace Treaty of Westphalia in 1648, and according to current International Law, the State's foreign policy is an exclusive responsibility of the central government in federal systems. However, external variables such as globalization and economic interdependence, as well as the processes of democratization, decentralization, and economic reform within the countries, have opened the doors of international relations to subnational units. Mexico is not an exception to this phenomenon which internationalists have called paradiplomacy or local diplomacy.

The central objective of this working paper is to evaluate the role that Mexican federal units have in the area of international relations currently, analyzing the way in which they establish and administer their relations with the world. Based on this analysis, a series of public policy recommendations are presented, which we argue are important to initiate, conduct and coordinate more effectively and efficiently these international activities, both from the point of view of the federation and of the local governments.

Key words: *local diplomacy, paradiplomacy, international relations, local governments, Mexico.*

Introducción

El estudio de las relaciones exteriores de las entidades federativas es un fenómeno relativamente reciente entre los académicos mexicanos. Esto se debe, principalmente, a que los gobernadores otorgaban una baja prioridad a los temas internacionales y, por lo tanto, desarrollaban pocas actividades externas. Por ello, la agenda de investigación sobre relaciones externas de las unidades subnacionales quedó prácticamente en el olvido entre los estudiosos de las relaciones internacionales en México. Sin embargo, en otros países, el fenómeno fue de gran interés para los internacionalistas debido a que la presencia externa de las regiones y los gobiernos locales aumentaba día con día. En este contexto, los principales trabajos académicos sobre el tema se empezaron a desarrollar en Estados Unidos, Canadá y Europa.

México, durante prácticamente setenta años de hegemonía priísta,¹ funcionó como uno de los sistemas políticos más centralizados a nivel internacional. 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 metaconstitucionales que se sustentaban en el hecho de que era el líder indiscutible del partido que tenía la mayoría en ambas cámaras legislativas y la totalidad de las gubernaturas de los estados (hasta 1989). Esto, combinado con el hecho de que no había reelección consecutiva en el Congreso y ningún tipo de reelección en la presidencia desde la década de 1930, y que el partido le había delegado al presidente el poder para designar a su sucesor, controlar nominaciones clave dentro del partido y nombrar a los ministros de la Suprema Corte, generó una supremacía del ejecutivo sobre el Congreso, el poder judicial y los poderes estatales. Este último poder era ejercido a través de la nominación de los candidatos del partido a los gobiernos estatales y, en algunos casos, su remoción del poder mediante mecanismos constitucionales a través del Senado controlado por el PRI o mediante renuncias negociadas.

Siendo así, a nivel estatal y municipal se reproducía el sistema político presidencialista, en el que la lealtad al presidente era la norma. Por ello, los gobernadores tenían poco margen de acción en asuntos internacionales, por lo que tratar de realizar acciones en el ámbito mundial de manera independiente conllevaba altos costos políticos. En suma, el ejecutivo federal mantenía el monopolio de la política exterior y, por lo tanto, otros actores, como los gobiernos subnacionales y el Congreso, tenían muy poca influencia

¹ Por sistema hegemónico priísta se conoce al sistema político en México de 1929 a 1988, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus antecesores [Partido Nacional Revolucionario (PNR) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM)] dominaban el sistema de partidos y la representación política, controlando el poder ejecutivo y contando con mayorías calificadas en ambas cámaras y la totalidad de los ejecutivos y mayorías calificadas en los legislativos de las entidades federativas.

en el proceso de toma de decisiones en materia internacional. Sin embargo, como resultado del aumento de la globalización económica y de la creciente interdependencia mundial de finales del siglo xx, sumada al proceso de democratización, descentralización y reforma estructural en México en la década de 1990, los gobernadores empezaron a tener incentivos para participar activamente en asuntos internacionales. Así, en México empezaron a surgir los primeros trabajos académicos sobre el tema.²

En los últimos años, la presencia de los gobiernos locales en el escenario internacional ha aumentado significativamente. Estos actores han adquirido un peso fundamental en los procesos que tienen lugar a escala internacional. Los gobiernos locales, en el ámbito municipal y estatal, buscan insertarse cada vez más intensamente en la nueva dinámica internacional para impulsar el desarrollo de sus comunidades. Estas actividades de carácter externo de los gobiernos no centrales han sido denominadas, en la literatura de la disciplina de las relaciones internacionales, como “paradiplomacia” o “diplomacia local”.

El incremento de las actividades externas de los gobiernos locales se debe, principalmente, a una mayor interdependencia económica y a una creciente globalización. Sin duda, lo global está incidiendo cada vez más en los procesos políticos, económicos y sociales de las localidades y las regiones. Asimismo, lo local ha incrementado su influencia en lo global. En este contexto, la línea divisoria entre lo interno y lo externo tiende a diluirse con mayor facilidad. Por ejemplo, una decisión de política interna tiene efectos directos o indirectos sobre el entorno externo. De igual manera, la dinámica de la política internacional incide en las decisiones de política interna de muchos países. Esto no quiere decir, por supuesto, que las fronteras entre los Estados estén desapareciendo; se trata, simplemente, de un proceso natural que la globalización conlleva.

El objetivo fundamental de este documento de trabajo es evaluar el papel que desempeñan las entidades federativas mexicanas en materia de relaciones internacionales en la actualidad, analizando la forma en la que éstas establecen y administran sus vínculos con el exterior. Además, con base en dicho análisis, se presentan una serie de recomendaciones de política pública que consideramos importantes para realizar, conducir y coordinar de manera más efectiva y eficiente estas actividades, tanto desde el punto de vista de la federación como de los gobiernos locales.

Las preguntas que se buscan responder son las siguientes: ¿Cuál es el papel actual de los estados de la federación en el proceso de formulación de la

² Los primeros trabajos académicos sistematizados fueron los de Jorge A. Schiavon (2006), *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, SRE; Sergio Rodríguez (2006), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa ; y Rubén Monroy, (2007), *Federalismo y relaciones internacionales. La vinculación de las entidades federativas mexicanas con el ámbito internacional*, México, SEGOB.

política exterior de México? ¿Qué factores internos y externos han permitido una mayor participación de las entidades federativas en la dinámica internacional? ¿Cuál es el marco jurídico en México para regular las actividades de los estados de la república en materia externa? ¿Cuáles son las principales acciones paradiplomáticas de los gobiernos locales?

La hipótesis central que guía este trabajo es que las diferentes entidades de la república mexicana han incrementado sustancialmente sus actividades internacionales en los últimos años debido a la creciente globalización e interdependencia económica en el sistema internacional y, paralelamente, a los procesos de descentralización, democratización y reforma económica en el país, los cuales han generado los incentivos y aumentado los márgenes de autonomía para que los estados y municipios de México desarrollen con mayor intensidad actividades fuera de las fronteras nacionales.

Las hipótesis particulares que se trabajan a lo largo del documento de trabajo son las siguientes:

- Una mayor competencia por los mercados nacionales e internacionales ha orillado a los gobiernos locales a buscar una mayor presencia en el ámbito mundial.
- Los estados más desarrollados del país y los que tienen frontera con otros países son los que han incrementado con mayor intensidad sus actividades paradiplomáticas en los últimos años.
- La gradual apertura democrática del sistema político mexicano a partir de las décadas de 1980 y 1990, ha impulsado una separación real de los poderes en México y un mayor respeto a las atribuciones de los órdenes de gobierno que componen la federación. Ello les ha permitido a los estados de la república un mayor margen de autonomía en sus contactos con el exterior.
- Una mayor descentralización de las políticas públicas del gobierno federal, especialmente en las áreas de promoción económica y turística en el exterior, ha impulsado a los gobiernos estatales a incrementar su presencia externa en estos rubros.
- El incremento de los flujos de migración de mexicanos hacia el exterior, particularmente a Estados Unidos, ha obligado a los gobiernos locales a buscar contactos con esas comunidades para promover la protección de sus derechos y para canalizar el uso de remesas para proyectos productivos en sus comunidades.
- La necesidad de mayores flujos de inversión extranjera directa (IED) para promover las actividades productivas y el empleo local, ha incentivado a las entidades federativas del país a salir a buscarla en un sistema económico global más competitivo.

Este documento de trabajo busca también identificar áreas de oportunidad para los estados de la república mexicana en el ámbito internacional. Se presentan propuestas para que los gobiernos estatales aumenten su presencia efectiva en el ámbito externo y que ello contribuya a mejorar el bienestar en sus comunidades. Asimismo, se delinearán algunas recomendaciones para lograr una mejor y mayor coordinación en materia de política exterior entre los actores involucrados en los tres niveles de gobierno.

Dentro de las principales áreas de oportunidad que sería factible aprovechar a través de una mayor vinculación con el exterior estarían: 1) promoción de productos locales en mercados externos, 2) atracción de inversión extranjera directa para fomentar el desarrollo industrial local y la generación de empleos, 3) identificación de fuentes de recursos financieros externos a través de gobiernos u organizaciones internacionales para impulsar el desarrollo económico local, 4) difusión de los lugares atractivos del estado para su promoción turística y 5) concreción de convenios, intercambios y cooperación en materia de educación, ciencia, tecnología, salud, medio ambiente, seguridad, entre otras.

Temáticamente, el documento de trabajo está estructurado en tres secciones. La primera estudia la diplomacia local desde el punto de vista teórico. Para ello se revisó la literatura existente al respecto para construir un marco teórico sobre la participación de las entidades federativas en asuntos internacionales. El objetivo fue ubicar los principales enfoques teóricos que se pueden utilizar para estudiar el fenómeno. La segunda sección hace una revisión del marco jurídico mexicano para identificar la legislación aplicable a las relaciones internacionales de los gobiernos locales. La tercera sección analiza casos de las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. Los principales puntos a estudiar fueron los siguientes: existencia de una oficina de asuntos internacionales independiente, existencia de oficinas de representación del estado en otros países, viajes oficiales al exterior realizados por el titular del ejecutivo estatal, convenios internacionales firmados, visitas de personalidades extranjeras y pertenencia a organizaciones internacionales temáticas o regionales. Asimismo, en términos metodológicos, se tomaron en cuenta variables como: *a)* nivel de desarrollo económico, *b)* ubicación geográfica, *c)* partido político que gobierna al estado, *d)* importancia del sector turístico y *e)* grado de emigración. El objetivo central era investigar si estas variables tienen una relación directa con la intensidad de la actividad internacional de los estados.

1. Las relaciones exteriores de los gobiernos locales: un acercamiento teórico-conceptual

Durante mucho tiempo, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos, cuando menos desde la firma de la Paz de Westphalia en 1648. De acuerdo con el derecho internacional vigente, sustentado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículo 7), el gobierno federal es el que posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, el encargado de diseñar e instrumentar la política exterior. Los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado³ han considerado que, para salvaguardar la independencia e integridad territorial de éste, es necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha propiciado que, incluso en los sistemas federales,⁴ se deje la conducción de la política exterior⁵ en manos del gobierno central.

Sin embargo, en años recientes, esta concepción tradicional de dominio del gobierno federal sobre la política externa ha sido crecientemente cuestionada al interior de los sistemas federales. La presencia de los gobiernos locales en el escenario internacional ha aumentado significativamente. Los sistemas internacional y doméstico han conducido a los actores subnacionales a tener una participación más activa en el ambiente internacional. 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. La ola de democratización, descentralización y liberalización económica a nivel internacional ha abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por gobiernos centrales poco representativos de sus intereses.

Los gobiernos locales, en su ámbito municipal y estatal, buscan cada vez más insertarse en el contexto internacional para impulsar el desarrollo de sus comunidades. Esto lo han hecho a través de diferentes instancias: entre las dependencias del ejecutivo, entre los Poderes de la Unión (particularmente el

³ Charles F. Hermann, (1990), "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy" en *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, p. 5.

⁴ 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.), (1975), *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley, p. 101.

⁵ La política exterior de un Estado debe de pretender maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema internacional. James N. Rosenau, (1974), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings and Methods*, Nueva York, John Wiley & Sons, p. 4.

legislativo, aunque en ocasiones el judicial), entre los órdenes de gobierno (especialmente las entidades federativas —provincias, estados, cantones, etc.—, aunque, en casos, también los gobiernos locales —condados, municipios, etc.—) y, también, frente a actores no estatales como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), grupos de interés (empresariales, sindicales, partidarios) y empresas transnacionales.

Por otra parte, la globalización, el aumento de la interdependencia, la creciente institucionalización y la necesidad de cooperar en los nuevos temas de la agenda internacional han generado los incentivos para que las entidades federativas busquen participar más activamente en materia de relaciones internacionales. No hay duda de que en años recientes lo global está incidiendo cada vez más en los procesos políticos, económicos y sociales de las localidades y las regiones. Al mismo tiempo, lo local ha incrementado su influencia en lo global. La línea divisoria entre lo interno y lo externo tiende a diluirse con mayor facilidad. Por ejemplo, una decisión de política interna tiene efectos directos o indirectos sobre el entorno externo. De igual manera, la dinámica de la política internacional incide en las decisiones de política interna de muchos países.

La globalización ha aumentado significativamente los costos de aislamiento de los Estados del sistema internacional, a la vez que ha reducido el control estatal sobre su territorio y población, erosionando el concepto tradicional de soberanía. Esto ha propiciado el surgimiento de un gran número de actores, diversos en su naturaleza, con incidencia en asuntos internacionales y, por consecuencia, en la política interna de los Estados. Esto no quiere decir que los Estados como actores soberanos internacionales estén desapareciendo. Se trata de un proceso natural que la globalización conlleva. Los Estados siguen siendo los actores centrales en la arena internacional. Sin embargo, otros actores, como los demás órdenes de gobierno,⁶ organizaciones internacionales, empresas transnacionales, ONG, grupos empresariales, sindicales o partidarios, han adquirido relevancia en el ámbito internacional.⁷

La interdependencia y cooperación internacional han aumentado. La agenda de política exterior se ha ampliado y diversificado. Ha pasado de comprender temas de alta política —seguridad internacional— y de carácter económico —principalmente, cooperación económica en las áreas de comercio y finanzas internacionales— a englobar una gran diversidad de nuevos temas como derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración,

⁶ Bernard Ehrenzeller, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, "Federalism and Foreign Relations" en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), (2003), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press.

⁷ Enrique Escorza, "La política exterior de México en un entorno internacional cambiante: nuevos actores, nuevos instrumentos" en Roberta Lajous (comp.), (2000), *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI*, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

combate al narcotráfico y crimen organizado internacional, entre otros.⁸ Como estos temas son de interés propio, los diferentes gobiernos locales han buscado ampliar su presencia en la esfera internacional para buscar beneficios a sus comunidades y soluciones a sus problemas.

1.1. Hacia un marco conceptual

La diplomacia se puede clasificar en varios tipos de acuerdo a la naturaleza de los actores que la ejecutan. Existe la diplomacia tradicional, la cual se lleva a cabo por los Estados a través los gobiernos federales ya que éstos son los responsables ante la comunidad internacional de cumplir con los compromisos que se adquieren. Solamente los gobiernos centrales son responsables de representar al Estado y de conducir la política exterior.

También existe la diplomacia parlamentaria, la cual es realizada por los congresos de manera general y por cada uno de los representantes de manera particular. Hoy día, el papel de los poderes legislativos es crucial para el diseño de la política exterior porque tienen facultades legales para ratificar tratados, aprobar nombramientos de diplomáticos, controlar el presupuesto y, de manera general, supervisar al poder ejecutivo en esta área. Incluso, los legisladores pueden llevar a cabo una intensa actividad internacional independiente al poder ejecutivo; sin embargo, solamente se reconoce como política exterior la que es realizada por el gobierno federal en su conjunto.

Otro tipo de diplomacia es la que llevan a cabo las organizaciones sociales, como serían las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, los partidos políticos, las instituciones educativas, entre otras. Esta actividad se conoce como diplomacia ciudadana. En los últimos años, estos actores han incrementado su presencia a nivel internacional y han buscado también influir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Sin embargo, su alcance es limitado por su poca capacidad de influencia en las decisiones de carácter internacional.

También existe lo que se ha denominado la diplomacia empresarial, la cual estaría compuesta por las actividades internacionales de las empresas ya sea de manera individual o en organizaciones. Aunque teóricamente no se ha trabajado mucho en este tema, el asunto es importante por el poder de influencia que tienen estos actores en los procesos internacionales puesto que se han convertido grupos de poder muy influyentes.

Finalmente tenemos la diplomacia de los gobiernos locales, ya sean entidades federativas o municipios. Estas actividades de carácter externo de los gobiernos no centrales han sido denominadas, en la literatura de la disciplina de las relaciones internacionales, como “paradiplomacia” o “diplomacia local”. En la literatura de la teoría de las relaciones

⁸ John Kincaid, “Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems” en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), (2003), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal Kingston, McGill y Queen’s University Press, pp. 74-96.

internacionales, los primeros autores en usar el término paradiplomacia fueron Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos en sus obras: *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations* y *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, respectivamente. Estos trabajos se desarrollaron en un contexto en el que los estados federales, especialmente los de Estados Unidos, empezaron a demandar una mayor participación en los asuntos internacionales luego de una creciente interdependencia económica a finales de la década de los setenta e inicios de la de los ochenta. Como la exclusividad en la política exterior se ubicaba en el nivel federal, entonces los gobiernos estatales empezaron a tener fricciones y diferencias con las autoridades centrales. Ante este conflicto, resultó interesante estudiar la relación entre estos dos niveles de gobierno en materia de política exterior y la actividad internacional desarrollada por las entidades federales de manera independiente.

Para Duchacek y Soldatos, la paradiplomacia consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länder*, etc.) y otros actores internacionales, tales como los Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros.⁹ Estas actividades no representan la política exterior de un Estado puesto que ésta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales, pero se trata de acciones que complementan y apoyan la política exterior puesto que el sufijo “para” significa “paralelo”, “junto a” o “asociado”.

En este sentido, la paradiplomacia no se ocupa de los temas de la *high politics* (alta política o de primer nivel) como sería la seguridad nacional, la defensa, los tratados de libre comercio, la celebración de alianzas, etc., que son exclusivos del gobierno federal. En cambio, la paradiplomacia se ocupa de la *low politics* (baja política o de segundo nivel) que incluye temas de protección al medio ambiente, atracción de inversiones, turismo, intercambios culturales, entre otros.

Para describir las distintas formas de participación internacional de los gobiernos no centrales, Duchacek y Soldatos propusieron varios conceptos. Por ejemplo, establecieron el término “paradiplomacia regional” para definir las relaciones internacionales transfronterizas, como sería el caso de los estados que comparten frontera entre México y Estados Unidos (por ejemplo Texas y Tamaulipas). También acuñaron el término “paradiplomacia transregional”, que se refiere a los contactos entre gobiernos locales que no son vecinos geográficos, pero que los gobiernos nacionales sí lo son (por ejemplo Jalisco e Illinois). Otro concepto que plantearon fue la “protodiplomacia”, que incluye

⁹ Duchacek y Soldatos son citados por Iñaki Aguirre, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 203-235.

todas las actividades internacionales de las regiones que buscan separarse del Estado-nación (como por ejemplo el País Vasco).¹⁰

Aunque el término paradiplomacia ha caído en desuso, su contenido es vigente y de una enorme utilidad. Por ello, en este documento de trabajo se usarán de manera indistinta los términos “paradiplomacia” o “diplomacia local” en referencia a las actividades internacionales de los gobiernos locales.

1.2. Enfoques teóricos

En la teoría de las relaciones internacionales, pocos enfoques se han ocupado de analizar la actividad internacional de los gobiernos locales. Como tradicionalmente se consideraba al Estado-nación como actor principal de las relaciones internacionales, los principales paradigmas teóricos se centraban en el Estado y prestaban poca atención a los gobiernos subnacionales. Por su naturaleza estado-centrista, el realismo y el idealismo son poco útiles para abordar esta temática. Para la mayoría de los teóricos de las relaciones internacionales, los estados y los municipios ocupaban un lugar secundario en la política internacional. Sin embargo, ante la mayor presencia e importancia de estos actores en el plano internacional, los especialistas empezaron a poner atención en el asunto a finales de los años setenta y principios de los ochenta.

El primer enfoque teórico que se utilizó para explicar las actividades de los gobiernos locales fue el de la “interdependencia compleja”, propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye. Esta visión explicaba que la creciente presencia de los estados federales en las relaciones internacionales se debía a la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales sin la supervisión, necesariamente, del gobierno central. Esta noción de una mayor participación de actores subnacionales cuestionaba al realismo clásico que sólo reconocía al Estado unitario como el actor básico para formular y ejecutar la política exterior.

Más adelante surgieron otros enfoques que por lo menos consideraban el papel de los gobiernos subnacionales en el plano internacional. Por ejemplo, el neorrealismo y el neoliberalismo institucional no descalificaron de entrada la creciente importancia de estos actores en la política internacional. Estas visiones consideraban que, a parte del Estado, existían otros actores que requerían de análisis para entender las relaciones internacionales en su generalidad. Luego, las teorías de la integración, especialmente la funcionalista, pusieron mucha atención en las regiones como pieza clave de los procesos de integración económica.

Una herramienta teórica muy útil para estudiar el tema son los tres niveles de análisis propuestos por primera vez por Kenneth Waltz. Originalmente,

¹⁰ Para mayor información sobre el caso del País Vasco, véase Alexander Ugalde, “Las relaciones internacionales del nacionalismo vasco” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, pp. 163-181.

este enfoque fue creado para buscar la fuente del conflicto internacional al dividir en tres niveles las posibles explicaciones: el sistémico, el estatal y el individual. Luego, el paradigma fue utilizado para explicar el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Ahora, esta herramienta se puede utilizar para explicar la creciente actividad internacional de los gobiernos locales.

Si se considera el nivel sistémico, la explicación de una mayor presencia de las entidades federativas en los asuntos mundiales radicaría en el creciente proceso de globalización e interdependencia. Es decir, el aumento en la competitividad de los mercados internacionales que ha generado la globalización ha creado incentivos para que los gobiernos locales busquen una mayor actividad externa que les permita colocar sus productos en otros mercados, atraer inversiones, generar divisas a través del turismo y hacerse de tecnología. En otras palabras, la globalización ha obligado a los actores locales a generar una mayor actividad internacional para traer beneficios y no quedarse aislados de este proceso. Por otra parte, la oportunidad que les brinda el establecer mayores contactos con otros actores externos a través de la interdependencia les permite una mayor presencia externa. De la misma manera, la liberalización económica, también producto de la globalización y la interdependencia, ha permitido que los actores locales puedan insertarse en la nueva dinámica internacional.

Si se utiliza el nivel estatal, es decir, los procesos que ocurren al interior del Estado-nación, las posibles explicaciones son varias. En primer lugar, la posición geográfica de la entidad o municipio significaría un factor que pudiera incrementar o disminuir la presencia internacional. Por ejemplo, las entidades fronterizas tendrán, por naturaleza, una mayor actividad externa. Otro elemento es la capacidad económica de los actores locales. La lógica dicta que entre mayor poder económico se tenga, mayores serán las oportunidades para participar en la esfera internacional. El rasgo político también es importante. Una mayor apertura democrática significará mayor margen de acción para que las entidades federativas puedan desenvolverse con otros actores externos. Las características demográficas igualmente determinan la alta o baja participación. Por ejemplo, los gobiernos locales que tengan comunidades que tradicionalmente expulsan migrantes al exterior tendrán mayor interés de estar en contacto con sus paisanos, principalmente por la generación de remesas que puedan beneficiar a sus comunidades.

Finalmente, el nivel individual también es importante para analizar este asunto. Esta herramienta considera que las ambiciones personales, el código de ética, las percepciones y la formación de los tomadores de decisiones tendrán un impacto significativo en la generación de política pública en la esfera internacional. Por ejemplo, un gobernador que tenga una visión más

amplia sobre los temas externos tendrá mayor interés en que su estado participe en asuntos internacionales.¹¹

La generación de enfoques teóricos que expliquen este fenómeno no ha concluido. Es decir, en el futuro se continuarán construyendo herramientas teóricas para analizar la creciente participación y presencia de los gobiernos locales en las relaciones internacionales.

1.3. Factores y motivaciones

Los tipos, objetivos, alcance, intensidad, frecuencia, e importancia de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales dependen en gran medida de su tamaño, capacidad económica, posición geográfica, rasgos poblacionales, ambiente político, marco legal y, muy importante, de su relación con el gobierno federal. Sin embargo, el ambiente internacional también estimula la presencia internacional de los gobiernos locales, como se señaló con anterioridad.

No hay duda que uno de los impactos más significativos de la globalización sobre lo local ha sido precisamente la creciente participación de los gobiernos no centrales en los asuntos internacionales. Una mayor interdependencia económica y la misma globalización han limitado la capacidad de los gobiernos centrales para resolver y atender todos los asuntos de política interna y externa. En consecuencia, los gobiernos federales deben de coordinarse mejor con los gobiernos estatales para atender esos asuntos.

Respecto a la relación entre la globalización y lo local, Brian Hocking argumenta atinadamente que “el creciente interés internacional demostrado por los gobiernos no centrales no es sino un proceso más amplio por el cual la política exterior está deviniendo ‘local’.” Inclusive aparentemente hay una contradicción entre una mayor presencia de las fuerzas globales y, al mismo tiempo, un incremento en la “localización”.¹² Para este autor, el incremento de la actividad internacional en el ámbito local se debe, por un lado, a una democratización del proceso de toma de decisiones de la política exterior, coto tradicional del gobierno federal y, por el otro, a una derogación del poder de los gobiernos centrales para proyectar una política exterior coherente en la que las localidades se beneficien.

Las principales motivaciones que tienen los gobiernos no centrales para participar en los asuntos internacionales pueden ser de tipo económico, político o cultural. En el ámbito económico, la apertura económica ha

¹¹ Un ejemplo que ilustra esta idea es el caso mexicano del Distrito Federal, la capital del país. Del 2000 al 2005, la entidad fue gobernada por Andrés Manuel López Obrador, un militante de izquierda que buscaba la candidatura a la presidencia de México. Como su visión e interés sobre los asuntos internacionales era corta, el Distrito Federal tuvo durante ese tiempo una actividad externa bastante reducida. En cambio, cuando llegó el nuevo jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, la entidad empezó a recomponer su presencia en los foros internacionales. Es importante mencionar que Marcelo Ebrard estudió Relaciones Internacionales en una prestigiada institución mexicana.

¹² Brian Hocking, (1993), *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*, London, Macmillan.

generado incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional. Las autoridades locales buscan atraer inversiones externas, promover el turismo, identificar mercados internacionales para sus productos locales y transferir tecnología para impulsar el desarrollo económico de sus comunidades. El logro de estos objetivos les permite crear nuevas fuentes de empleo en sus regiones y desarrollar nuevas actividades económicas. En una economía internacional de alta competencia, las regiones buscan una nueva relación con empresas privadas basada en la existencia de intereses mutuos.

En el aspecto cultural, algunas localidades conservan vínculos de identidad muy fuertes y buscan proyectar ese rasgo a escala internacional. Para fortalecer su propia cultura y fomentar contactos con otras, los gobiernos locales tratan de establecer convenios de intercambio cultural, educativo y artístico con otras regiones del mundo. En algunos casos, la relación con su diáspora es muy importante y, por ello, las autoridades quieren mantener un estrecho vínculo con sus paisanos en el extranjero. Un mayor flujo migratorio internacional ha fortalecido esta tendencia.

En el ámbito político, los gobiernos locales buscan una mayor presencia internacional para, en algunos casos, mostrar su autonomía frente al gobierno central. Las regiones nacionalistas con tendencias separatistas son las más interesadas en establecer contactos externos para apoyar su propia causa. En algunos casos, las minorías que viven en un país buscan a la madre patria para buscar su apoyo, como es el caso de Québec frente a Francia.¹³ En otros casos, algunos políticos regionales hacen campaña entre las comunidades de migrantes en el extranjero para conseguir votos, como sería el ejemplo de los políticos mexicanos que van a ciertos estados de Estados Unidos a visitar a sus compatriotas para buscar apoyo político.

Como ya se mencionó anteriormente, la efectividad de la labor internacional de las regiones depende de varios factores. Uno de los más determinantes es la importancia económica de la localidad. Por ejemplo, hay estados que, en términos económicos, son más importantes que muchos países. Es el caso de California (Estados Unidos), "este estado es tan grande, y sus problemas tan enormes, que precisa su propia política exterior. En una época en la que la economía determina las relaciones exteriores esto no significa embajadas o ejércitos, sino más oficinas comerciales y funcionarios estatales en otros países, su propio sistema de relaciones con estas naciones y un gobernador y una legislatura con la voluntad de representar los intereses del estado independientemente de Washington."¹⁴

En consecuencia, el poder económico ha permitido que algunos estados de Estados Unidos realicen una actividad internacional más intensa y más

¹³ Para mayor información sobre el caso Québec, véase Louis Baltasar, "La experiencia de Québec: ¿éxito o fracaso?" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, pp. 163-181.

¹⁴ J. O. Goldsborough, (1993), "California's Foreign Policy" en *Foreign Affairs*, vol. 72, p. 89.

independiente en términos políticos. Con una interpretación más laxa de la constitución, algunos de esos estados han incluso desafiado al gobierno federal. Por ejemplo, durante la administración de Ronald Reagan algunos gobiernos locales otorgaron ayuda económica a Nicaragua a través del programa de hermanamiento de ciudades. A pesar de que esta acción contrariaba la política exterior de Estados Unidos, el gobierno federal no pudo hacer nada para evitarla ni tuvo bases para castigarla.

1.4. Estrategias y límites

Las estrategias utilizadas por los gobiernos locales para insertarse en la nueva dinámica internacional son varias. Una muy común es el uso del *lobbying* (cabildeo) en dos niveles: interno y externo. El primer nivel implica el establecimiento de contactos y la aspiración de convencer al gobierno federal para que adopte acciones de política exterior que beneficien directamente a la comunidad local. El segundo nivel busca el cabildeo en el plano exterior, ya sean gobiernos, parlamentos, organizaciones internacionales o empresas multinacionales.

Otra estrategia ligada a la anterior es la creación de redes y alianzas internacionales para promover sus intereses mutuos. Las redes de migrantes, las alianzas entre los grupos de protección al medio ambiente, derechos humanos, etc., son algunos ejemplos. Las autoridades locales también recurren a los medios de comunicación para manifestar sus intereses y promover las políticas externas que los satisfagan. En algunos casos, los gobiernos de las entidades federativas recurren a la sociedad civil para presionar a los gobiernos centrales. Entonces, una participación activa de actores no estatales se convierte en una estrategia potencialmente efectiva. El principal argumento es que los gobiernos federales deben actuar, también, conforme a los intereses de las sociedades locales puesto que los intereses regionales son parte también del interés nacional.

Los instrumentos que los gobiernos locales utilizan para asegurar su presencia en la esfera internacional son también variados. Uno de los más comunes es la apertura de oficinas de representación en otros países. Por ejemplo, casi todos los estados estadounidenses tienen oficinas en Washington y en el extranjero, principalmente en Europa, Canadá, México y Japón, para promover su comercio. Incluso, hay estados que tienen más oficinas en Japón que en Washington. Muchas de las regiones europeas también cuentan con este tipo de delegaciones, principalmente ante la Unión Europea.

Otros gobiernos locales abren oficinas de asuntos internacionales a nivel de gabinete local para asegurar una intensa presencia internacional. Incluso, en algunos casos, legislaturas locales cuentan con comités de asuntos exteriores. Igualmente, algunos gobernadores viajan frecuentemente al extranjero para promover los intereses de sus estados. Asimismo, la firma de

convenios de cooperación internacional es un mecanismo muy socorrido por los gobiernos locales.

Otro instrumento es la creación de instituciones internacionales que aglutinen a las mismas regiones, como es el caso del Comité de las Regiones, establecido por el Tratado de Maastricht, el cual otorga funciones consultivas a los gobiernos locales y les permite emitir dictámenes sobre las propuestas de la Comisión Europea.¹⁵ Otros ejemplos de asociaciones regionales son: el Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa, la Asamblea de Regiones de Europa, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos entre México y Estados Unidos, la Asociación Internacional de Gobiernos Locales y la International City/County Management Association, entre otras.

Para ejemplificar la importancia de una instancia de esta naturaleza para la coordinación de intereses de actores diversos al interior del país en materia externa, se describirá el caso de Francia. En 1999, el gobierno francés creó el Alto Consejo de la Cooperación Internacional para favorecer la concertación regular entre los diferentes actores de la cooperación y la solidaridad internacional, y para sensibilizar a la opinión pública acerca de la puesta en marcha de esta cooperación. Esta instancia no sólo busca la concertación entre el gobierno central y las autoridades locales, sino también incluye a representantes empresariales, sindicales y de la sociedad civil. Consta de 45 miembros nombrados por periodos de tres años, los cuales son: dos diputados, dos senadores, dos miembros del Consejo Económico y Social, tres alcaldes, tres consejeros generales y tres consejeros regionales. Además, incluye 30 personas designadas por el primer ministro, pertenecientes a organizaciones que tienen como actividad principal la cooperación y solidaridad internacionales, como organizaciones de migrantes encargados de su integración a Francia, confederaciones sindicales de asalariados, grupos de empresarios, federaciones de cooperativas y de empresas de la economía social, organismos profesionales, y redes universitarias o científicas dedicadas a cooperación internacional y para el desarrollo.

La inclusión de la sociedad civil dentro del Alto Consejo se deriva de la idea de la "democracia participativa", que establece que al lado de las instituciones elegidas públicamente, las organizaciones representativas de la sociedad civil deben expresarse, a través de canales institucionalizados, sobre diversos aspectos de acción gubernamental (como el presupuesto, la cooperación internacional, la política social), participando así directamente en el funcionamiento de la democracia.

Además de la concertación interna sobre cuestiones internacionales, algunas de sus principales tareas, agregadas en comisiones temáticas, son: la sensibilización de la opinión pública acerca de la cooperación para el

¹⁵ Micheal Keating, *Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias* en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, p. 18.

desarrollo, la protección y promoción de la diversidad cultural, la atención a la dimensión económica y regional del desarrollo, la definición y coherencia del financiamiento y cooperación para el desarrollo de Francia hacia el mundo, la cooperación descentralizada ante la integración europea, la atención a las migraciones internacionales, y la promoción de cooperación educativa, científica, tecnológica, social y profesional. La función central del Alto Consejo es emitir opiniones y recomendaciones, en sus áreas de competencia, al primer ministro para la formulación de la política internacional francesa.

1.5. Recapitulación

El incremento de la actividad internacional de los estados se ha hecho patente en cuando menos seis áreas:¹⁶ 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.

A pesar de lo anterior, es necesario resaltar que la actividad internacional de las entidades federativas está limitada por algunos factores. El principal obstáculo es el marco jurídico federal que en muchas ocasiones restringe la participación internacional de los gobiernos locales. A pesar de que tanto el gobierno federal como el local comparten la soberanía del país, en muchas ocasiones el primero impone medidas para reducir la autonomía del segundo en asuntos exteriores. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos prohíbe expresamente a los estados federados “formar parte de ningún tratado, alianza o confederación o conceder patentes de corso o represalias”. Al respecto, la opinión del Tribunal Superior de Estados Unidos es muy elocuente: “con respecto a nuestras relaciones extranjeras en general, las fronteras estatales desaparecen (...) Para tales propósitos, el estado de Nueva York no existe”.¹⁷ Otra limitante es la falta de recursos, tanto financieros como técnicos, para llevar a cabo actividades internacionales. Aunque tengan

¹⁶ Ivo Duchaceck, “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations” en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), (1990), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, pp. 1-33.

¹⁷ John Kincaid, “La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *op. cit.*, p. 116.

el interés o la necesidad, muchas regiones no cuentan con la capacidad necesaria para proyectarse al exterior.

A pesar de que algunas legislaciones limitan la participación de los gobiernos no centrales en asuntos internacionales, hay gobiernos federales que otorgan un margen amplio de acción. Por ejemplo, Bélgica permite a sus regiones y comunidades lingüísticas plena competencia en asuntos exteriores. La única limitante es no firmar tratados con países con los que Bélgica no tenga relaciones diplomáticas.

En suma, las actividades internacionales de los gobiernos no centrales han aumentado considerablemente en los últimos años. 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.

La creciente globalización e interdependencia mundial han aumentado la competencia económica internacional y ahora las regiones también tienen que buscar en la esfera externa algunos de los elementos que sirvan para satisfacer sus necesidades locales. 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.

2. El marco jurídico de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas

Aunque pareciera que existen limitaciones jurídicas para que las entidades federativas mexicanas participen en asuntos internacionales, la realidad es que hay varios mecanismos legales que permiten y fomentan la presencia de estos actores a nivel mundial. En este sentido, el objetivo de esta sección es ubicar aquella normatividad jurídica mexicana que permite la participación de las entidades federativas en asuntos internacionales. Para ello, la primera parte revisa el marco constitucional mexicano para identificar las facultades que tienen los diferentes actores políticos en materia de política exterior. Una vez que se tiene el marco general, la segunda parte examina la legislación aplicable a los asuntos exteriores de los gobiernos locales.

2.1. El marco constitucional

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 Constitución. 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).

2.2. Pesos y contrapesos en la política exterior

En la realidad de la 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 (PRI). 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 con rivales dentro de su mismo partido.¹⁸

Desde su fundación en 1929 hasta 1997, el PRI obtuvo la mayoría (en ocasiones con más de 90% de los escaños) en ambas cámaras del Congreso. Además, a partir de mediados de los 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 había delegado al presidente el poder para designar a su sucesor, controlar nominaciones clave

¹⁸ Jeffrey Weldon, “The Political Sources of Presidentialism in Mexico” en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge,, Cambridge University Press, pp. 225-227.

dentro del partido, y nombrar a los ministros de la Suprema Corte, generó una supremacía del ejecutivo sobre el Congreso y el poder judicial y también sobre los poderes estatales. Esta última facultad era ejercida a través de la nominación de los candidatos del partido a los gobiernos estatales y, en algunos casos, su remoción del poder 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 sesenta 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 últimos cuatro 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 once meses de la administración de Salinas, cuando el embajador Tello reemplazó a Manuel Camacho. Esto ha cambiado en la administración de Felipe Calderón, quien nombró a Patricia Espinosa, embajadora de carrera del SEM, como canciller.

A pesar de la existencia del servicio exterior mexicano, único servicio civil de carrera existente antes del establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en 2003, aproximadamente 40% de los embajadores mexicanos en el exterior, desde los sexenios priístas, no son diplomáticos de carrera, sino designados por el presidente (38% en 1998). Incluso en el gobierno del presidente Fox, en 2001, 37% de los embajadores adscritos en el exterior no eran miembros del SEM. La administración de Felipe Calderón ha establecido una distribución de 65%-35% como el parámetro para nombramiento de embajadores del SEM ante nombramientos políticos. 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 Servicio Exterior Mexicano.

Lo anterior facilitó a los ejecutivos priístas imponer sus preferencias de política pública la mayoría del tiempo, dado que las otras dos ramas del gobierno y los gobiernos estatales habían estado bajo su control indirecto y, por lo tanto, apoyaban sus políticas, particularmente en el área de política exterior. El escenario cambia para el presidente cuando no tiene la mayoría de las cámaras, deja de ser el líder indiscutible dentro de su partido, o éste deja de actuar de manera disciplinada. Como resultado, el ejecutivo pierde

sus poderes extraconstitucionales y mantiene únicamente los establecidos por la carta magna, como sucedió con la transición democrática del año 2000, la cual será descrita a continuación.

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 ejecutivo 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.

Con base en las variables institucionales y partidarias del sistema político mexicano, se elaboró el Cuadro 1, donde se compara México en 1982 y 2000. Como se puede apreciar, 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 —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 unos cuantos años atrás.

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) ¹⁹
División federal de poderes	Federalismo	Sin cambio institucional	Federalismo
Atribuciones en materia de conducción de política exterior	Conducción por 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 NEP ²⁰ Diputados: 1.720 NEP Senadores: 1,032	Aumenta fragmentación en elecciones 1988	Fragmentación media NEP Diputados: 2.769 NEP Senadores: 2,786
División de propósito entre poderes	Gobierno unificado Presidencia: PRI Mayoría absoluta en cámaras: PRI	PRI pierde presidencia en el 2000	Gobierno dividido Presidencia: PAN Mayoría absoluta en cámaras: ningún partido
División de propósito entre cámaras	Unidad legislativa PRI Diputados: 74.8% PRI Senadores: 98.4%	PRI pierde mayoría en Diputados en 1997 y en Senadores en el año 2000	División legislativa PRI Diputados: 42.2% PRI Senadores: 46.1%
División de propósito entre niveles de gobierno	Gobierno unitario Gobernadores del PRI: 100%	PRI pierde primera gubernatura (Baja California) en 1989	Gobierno yuxtapuesto ²¹ Gobernadores del PAN: 25.0%

¹⁹ 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, (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, pp. 206-208.

²⁰ El NEP (Número Efectivo de Partidos) es una medida que permite sopesar 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, (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe" en *Comparative Political Studies*, núm. 12, pp. 3-27.

²¹ 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).

VARIABLE	1982	INICIA EROSIÓN	2000
División de propósito entre partidos	Disciplina total: Índice de disciplina: ²² 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, (enero-marzo 2004), "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), p. 141.

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 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 priístas, 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 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.

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

²² 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 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 LVII legislatura (1997-2000) fueron: PRI, 0.997 y 0.993; PAN, 0.928 y 0.882; PRD, 0.925 y 0.883; para la LVIII 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.), (2003), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos (Memorias 2002 Ibergop-México)*, México, Porrúa, pp. 206-217.

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 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 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.

2.3. Las entidades federativas en la política exterior

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 éste 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 estado. 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.

Sin embargo, dichas entidades federativas usualmente no son consideradas actores tradicionales del proceso de formulación de la política exterior. A pesar de ello, existen diversas leyes que facultan a los estados a participar en actividades internacionales. De tal forma que, aunque los estados no hacen

propiamente política exterior, pueden influir en ella y tener relaciones internacionales de manera independiente con otros actores externos.

Como se explicó anteriormente, 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. En la Constitución mexicana no existe disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una participación directa en política exterior; 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 este sentido, existen prohibiciones muy puntuales establecidas en la Carta Magna, que limitan el actuar de los estados en el sistema internacional.

Algunas de estas limitaciones están contenidas en los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política Mexicana. En el primero de ellos se establece 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). El artículo 118 proscribía a los estados de la federación declarar la guerra a menos de que se trate de una invasión. Finalmente, el artículo 119 determina que “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior.”

A pesar de las prohibiciones expresas en la Constitución, los estados de la federación han realizado actividades diplomáticas e incluso concertado acuerdos con diversos actores internacionales. La mayoría de estos actos ha estado respaldada por alguna figura jurídica. Inicialmente, los acuerdos internacionales de los estados eran elaborados como “convenios ejecutivos”, un recurso similar al utilizado por los presidentes en Estados Unidos para evitar el rechazo del Congreso.

El 2 de enero de 1992, se publicó en el *Diario Oficial* la *Ley Sobre la Celebración de Tratados*. El propósito de esta nueva ley era reglamentar el artículo 133 constitucional. Sin embargo, es posible que el verdadero motivo fuera ajustar la legislación interna a las exigencias del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) que en ese entonces se negociaba, ya que permitía la celebración de acuerdos para resolver controversias sin recurrir a juzgados locales, lo cual se ajusta a las exigencias del acuerdo de libre comercio.

Esta ley establece 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 2, 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 (SRE), 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. Además, en el artículo 7, donde se establece que las entidades federativas deben de coordinarse con la SRE para la negociación y firma de un acuerdo interinstitucional, no se especifica que pasaría si la SRE dictamina negativamente la procedencia de un acuerdo, lo que revela la existencia de una laguna legal.

La existencia de los acuerdos interinstitucionales supone una posible contradicción con el artículo 117 constitucional, cuya esencia es que los estados de la federación no pueden firmar ninguna clase de alianzas, tratados o coaliciones. Con el fin de evitar posibles ambigüedades, la consultoría jurídica de la SRE elaboró una “Guía para la Celebración de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales”, la cual establece puntualmente los criterios que deben seguirse en la celebración de cada uno de estos ordenamientos.

De acuerdo con esta 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”.²³ En 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

²³ Jorge Palacios, (2002), *Tratados. Legislación y Práctica en México*, México, SRE, p. 224.

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.²⁴

Aunque las disposiciones de la guía son muy precisas, es importante señalar que este documento no tiene el estatus 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”.

Ahora bien, 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.²⁵

En este contexto, algunos legisladores mexicanos consideran que, aún cumpliendo con los lineamientos de la ley y de la guía, los acuerdos interinstitucionales evaden la sanción del Congreso y, por lo tanto, son inconstitucionales ya que no satisfacen los requisitos marcados por el artículo 76. Reflejo de lo anterior es que, el 29 de abril de 2004, el Senado de la

²⁴ *Ibidem*, p. 228.

²⁵ *Ibidem*, pp. 64-67.

república aprobó la *Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*. El objetivo básico de esta legislación es que el ejecutivo informe al Senado sobre los procesos de negociación de tratados de corte económico antes de ser firmados. Sin embargo, lo realmente novedoso en esta ley es que le otorga a los estados de la federación la oportunidad de participar directamente en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. En su artículo 12 establece que “el Senado de la república, a través de sus comisiones, escuchará y tomará en cuenta las propuestas que le hagan llegar o que presenten los gobiernos y congresos locales.”

Otro actor fundamental con respecto a las relaciones internacionales de las entidades federativas es la SRE. En este contexto, dentro de la secretaría, el marco normativo más importante en materia de relaciones internacionales de los estados es el Reglamento Interno de la SRE,²⁶ dentro del cual se reconoce el derecho de las entidades federativas a realizar actividades diplomáticas y participar en asuntos externos. El artículo 7, fracción XIII, reconoce la capacidad de los estados de participar de manera conjunta con la SRE en la política exterior, al establecer que el titular puede “autorizar con su firma los convenios y las bases de coordinación o colaboración que la secretaría celebre con otras dependencias de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de los estados y de los municipios”. Adicionalmente, en su artículo 13, fracción V, se indica que la Coordinación General del Plan Puebla Panamá de la SRE debe “proponer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de acciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales, en la promoción del desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste del país”, con lo que se promueve que los estados involucrados en el Plan Puebla Panamá tengan un papel relevante y activo en él.

El precepto que le otorga un mayor margen de participación a las entidades federativas en materia internacional es el artículo 16 del mismo reglamento. En él se establece que la Dirección General de Coordinación Política de la SRE, creada específicamente para hacerse cargo de las relaciones entre la SRE y las demás dependencias gubernamentales, tiene funciones de enlace con los gobiernos estatales. Entre las funciones más importantes de esta dirección están: 1) promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la SRE y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas, 2) coordinar con las áreas competentes de la secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros para establecer contactos con los gobiernos de las entidades federativas, 3) promover y apoyar actividades del cuerpo diplomático en los estados, 4) propiciar la suscripción de acuerdos de hermanamiento entre los gobiernos de los estados y sus homólogos en el exterior, 5) atender las

²⁶ Esta información incluye las modificaciones de la reforma al reglamento hecha en agosto de 2004.

solicitudes de información que sobre política exterior formulen los gobiernos de las entidades, 6) fomentar la participación de las entidades federativas en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional y 7) apoyar y orientar a los gobiernos de las entidades federativas en la gestión de las donaciones provenientes del extranjero. Como se puede apreciar, el abanico de oportunidades que los gobiernos estatales tienen para participar en las relaciones internacionales de México es amplio, siempre que éste sea coordinado con la SRE.

Finalmente, existe un amplio número de leyes y reglamentos locales que le confieren a los estados funciones específicas en relación con la sociedad internacional. Generalmente, las constituciones de los estados dictan que la soberanía del estado reside esencial y originalmente en la población de la entidad. Es decir, el gobierno federal y los locales comparten la soberanía del Estado mexicano. Este principio les otorga a los gobiernos estatales un margen amplio para moverse en el plano internacional, sin violar las leyes federales. La mayoría de los gobiernos cuentan con leyes para el fomento económico, cultural y turístico. Muchas de las disposiciones contenidas en esas leyes obligan a los gobiernos estatales a atraer inversiones extranjeras y a buscar convenios de cooperación internacional para el desarrollo de la entidad.

2.4. Recapitulación

Tras analizar la Constitución Política Mexicana, la *Ley sobre la Celebración de Tratados* y demás leyes secundarias que tienen relación con el tema, puede establecerse que en la actualidad ninguno de los estados de la federación lleva a cabo una política exterior propia, ya que al existir exclusividad del ejecutivo federal para dirigir ésta, la legislación misma constituye un obstáculo para que las entidades formulen una política externa autónoma. Sin embargo, estas mismas leyes establecen espacios de oportunidad para que las entidades federativas establezcan relaciones con el exterior y generen esquemas de cooperación a través de acuerdos interinstitucionales directamente o a través de la SRE.

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y el aumento de la descentralización y consolidación democrática en México, es de esperarse que la actividad internacional de las entidades federativas siga en aumento. Por ello, es fundamental que la legislación interna 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 dicha legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del gobierno federal 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 importante a la SRE, ya que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de las demás secretarías de Estado y Poderes de la Unión, sino también de los demás 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.

Estos actores pueden tener intereses muy diversos en materia de política internacional, y requieren ser efectiva y eficientemente representados en el mundo. Ante ello, es necesario generar una política externa coordinada y representativa. La SRE debe conciliar el creciente número de intereses — algunos probablemente divergentes— e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, las instancias administrativas y los grupos de interés.

Para mejorar y perfeccionar la coordinación y la representación internacional por parte de la SRE, deben fortalecerse los lazos institucionales de información y toma de decisiones entre los diversos actores involucrados. Algunas opciones en este sentido serían, con respecto a instituciones, crear comisiones intersecretariales, un gabinete de política exterior y un órgano de coordinación con entidades federativas y locales.

La creación de un gabinete de política exterior puede ayudar a establecer prioridades presidenciales en materia internacional y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas con incidencia en asuntos externos. Este gabinete puede resolver los problemas de coordinación burocrática, al monitorear la ejecución de las instrucciones presidenciales y reportar directamente al presidente de la república sobre éstas. Asimismo, funciona como un mecanismo de asignación de responsabilidades específicas a los secretarios de Estado, de tal manera que éstos sean personalmente responsables, ante el presidente, de las tareas que les sean encomendadas. Esto incidiría positivamente en una conducción con mayor efectividad, eficiencia y representatividad de la política exterior.

Con respecto a la coordinación con estados y municipios, debe promoverse una diplomacia federativa. Esto implicaría la aplicación de la breve —pero contundente— frase del estadista suizo Alfred Escher: “unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior”.²⁷ Para lograrlo, la SRE debe coordinar y representar lo más fielmente posible los diversos intereses de los gobiernos subnacionales en el ámbito externo. Para ello, la SRE debe establecer incentivos positivos, como apoyo técnico, diplomático y jurídico a los gobiernos subnacionales en la búsqueda y firma de acuerdos

²⁷ Citado por Bernhard Ehrenzeller, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, “Federalism and Foreign Relations” en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Op.Cit.*, p. 53.

interinstitucionales, para así controlar su pertinencia y legalidad, así como su dictamen y registro; también debe haber incentivos negativos, como sanciones administrativas por incumplimiento del procedimiento de procedencia e inscripción en la SRE, para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política externa definidas por la SRE. Sólo así podrá haber una política exterior única y unificada en México, sustentada en una diplomacia federativa real.

3. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas

La creciente globalización y una mayor interdependencia económica en el sistema internacional ha estimulado una creciente participación de diferentes actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en el ámbito externo. Los gobiernos locales mexicanos no son la excepción de la regla. Cada vez en mayor medida buscan mercados para sus productos locales, inversión extranjera para dinamizar la actividad productiva en su entidad y relaciones más cercanas con sus comunidades en el exterior. Todo ello con la finalidad de desarrollar mercados internos más competitivos y prósperos, así como para mejorar el bienestar en sus localidades. Este crecimiento de la participación internacional de las entidades federales mexicanas ha sido facilitado por la existencia de un sistema político más democrático, la separación real de poderes, el fortalecimiento del federalismo y las políticas de descentralización del gobierno federal que han permitido a los gobiernos estatales tener mayores espacios de acción en cuestiones internacionales. Desde 1989, la llegada de partidos diferentes al PRI a los gobiernos de los estados ha fortalecido el federalismo y ha democratizado al sistema político. Esta alternancia en el poder local ha ampliado el margen de acción de las entidades federativas con el exterior. Anteriormente era más difícil realizar todas esas actividades por la disciplina que mantenían los gobernadores de los estados frente a la figura presidencial. Hoy, esa realidad ha cambiado radicalmente.

El aumento de la migración de algunos estados de la federación y la permanencia de paisanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, han estimulado a los gobiernos estatales a mantener un contacto constante con esas comunidades y a abrir oficinas encargadas de su defensa y atención. Las remesas que los mexicanos envían representan una fuente de financiamiento muy importante para impulsar el desarrollo de sus localidades. Por ello, los gobiernos estatales están poniendo especial atención en el fenómeno, buscando formas de facilitar el flujo de recursos e incentivando su uso en actividades productivas y no sólo de consumo.

Por definición, los estados de la federación no hacen “política exterior” porque ésta es una atribución exclusiva del gobierno federal. Sin embargo, es factible afirmar que sus actividades internacionales deberían ser tomadas en cuenta en el diseño y puesta en marcha de la política exterior de México. En los últimos años, los estados han podido aumentar su incidencia en el proceso de toma de decisiones hacia el exterior, aun cuando en sentido estricto, las entidades federativas llevan a cabo “relaciones internacionales”, no “política exterior”. En los últimos años, su participación en el proceso de formulación de ésta en México ha aumentado un poco debido, principalmente, a la apertura democrática del sistema político mexicano, al fortalecimiento del federalismo, a las políticas de descentralización del gobierno federal y al aumento de los flujos migratorios de mexicanos hacia el exterior.

En general, todos los estados de la república tienen contactos con el exterior. Sin embargo, el grado de intensidad de esos vínculos varía entre entidades y, a pesar de que se reconoce la necesidad de tener una estrategia de vinculación con el exterior como vía para contribuir al desarrollo regional o local, no es una práctica que se encuentre institucionalizada en todos los gobiernos locales. Ello redundaría en que, muchas veces, los avances en este ámbito dependen de la voluntad del gobernador en turno: si se pone un mayor o menor énfasis en las relaciones del estado con el exterior, si se abren o se cierran oficinas y/o representaciones de asuntos internacionales, o si se otorga prioridad a ciertos temas como comercio, migración, turismo, energéticos, entre otros.

Siendo así, la ideología o partido de los gobernadores, la personalidad y formación de éstos, las condiciones económicas de las regiones y los conflictos políticos regionales o locales, son factores que influyen de manera decisiva en el nivel de participación y la forma en que se conduzcan las relaciones de los gobiernos locales con el exterior. Además, dada la baja institucionalidad de las oficinas o coordinaciones de asuntos internacionales, muchas veces el trabajo realizado por un gobierno no es retomado por su sucesor.

Ahora bien, ¿hasta qué grado la filiación partidaria del gobernador es importante para explicar el nivel de participación de su estado en el ámbito externo? Podría suponerse que, cuando un gobernador pertenece al mismo partido político que el presidente, ambos comparten un programa similar, por lo que la política exterior puesta en marcha por la SRE representaría los intereses de la entidad en el ámbito internacional. Por otra parte, aquellos ejecutivos locales con filiación partidaria diferente a la del presidente (situación conocida como gobierno yuxtapuesto o división vertical de poder), al tener intereses diferentes o complementarios a los reflejados en la política exterior de la federación, tendrían mayores incentivos a participar internacionalmente. Siendo así, debería observarse un mayor nivel de actividad externa en entidades federativas que tienen gobierno yuxtapuesto.

De los cinco estados que llevan a cabo relaciones internacionales con mayor intensidad (Jalisco, Baja California, Nuevo León, Estado de México y Chiapas), dos son gobernados por el PAN. Sin embargo, este partido también gobierna entidades con un bajo nivel de participación externa, como Aguascalientes, Querétaro y Morelos. Por su parte, el PRD y el PRI gobiernan también, de manera indistinta, estados con altos y bajos niveles de relaciones internacionales. Por ello, 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 afecta directamente su nivel de participación externa. Ahora bien, es posible que el periodo de tiempo transcurrido entre el cambio de gobierno a nivel federal (2000) y lo que ocurre actualmente en los estados sea demasiado corto para poder evaluar la forma en que la yuxtaposición partidaria afecta la actuación de la entidades en el exterior.

Pareciera que, más que el color político, lo que importa es la personalidad del gobernante estatal. Por ejemplo, el Estado de México, bajo el gobierno de Arturo Montiel (PRI), desarrolló un importante activismo político internacional que rebasó las actividades económicas y comerciales de administraciones anteriores. 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 exgobernador, dando una considerable visibilidad nacional e internacional a Montiel.

Otro ejemplo de un estado con importante actividad internacional es Chiapas, cuyo exgobernador, Pablo Salazar, era miembro del PRD. Como consecuencia de la creciente visibilidad internacional resultante del levantamiento armado del EZLN, hacia 2001 el exgobernador creó una Coordinación de Relaciones Internacionales en el estado, la cual tenía 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, el cual establecía un proyecto de cooperación con una duración de cuatro años, con recursos por 15 millones de euros, para reforzar los trabajos del gobierno del estado en materia de combate a la pobreza y en la conservación de la Selva Lacandona.

Igualmente, Marcelo Ebrard (PRD), actual jefe del gobierno del Distrito Federal, ha intensificado considerablemente la presencia externa de su entidad. En menos de un año ha visitado Alemania, China, Estados Unidos y

Reino Unido. Además, se ha reunido con diversos dignatarios extranjeros (los presidentes Néstor Kirchner de Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil, Michelle Bachelet de Chile, y el primer ministro de España, José Luis Rodríguez Zapatero), con los que ha negociado e institucionalizado mecanismos para atraer inversión extranjera, promover las exportaciones locales, cooperar en áreas técnicas y sectoriales, y acercarse a las comunidades de emigrantes en el exterior.

Siendo así, con respecto a las características de los gobernadores que explican la participación internacional de su entidad, pareciera que, más que su filiación partidaria, es más importante su personalidad. Además de atraer inversión extranjera, promover las exportaciones locales y acercarse a las comunidades de sus emigrantes en el exterior, estos ejecutivos locales han aumentado considerablemente la actividad externa de sus entidades siguiendo una estrategia de diferenciación frente a otras entidades federativas y ante el propio ejecutivo federal, buscando un posicionamiento político en el ámbito nacional e internacional para avanzar su propia carrera.

En otro tema, uno de los asuntos que se presenta de manera recurrente en las diversas entidades federativas es el tema de la vinculación con los migrantes y aún así varía en intensidad dependiendo de los gobiernos en turno. También observamos que los estados colindantes con la frontera y los de mayor peso económico tienen mayores oportunidades para mantener una presencia internacional más amplia.

Como ya se mencionó, los estados que mayor actividad tienen son: Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Baja California y Chiapas. Una razón importante es que tienen oficinas de asuntos internacionales con una estructura burocrática amplia. Chiapas ha logrado una presencia internacional destacada debido, especialmente, al conflicto zapatista y a la atinada decisión de crear la Coordinación de Asuntos Internacionales. Baja California y Nuevo León también son entidades que tienen una relación intensa con el exterior por su colindancia con Estados Unidos. Ello les ha permitido contar con altos flujos de inversión extranjera. Además, su participación en la Asociación de Gobernadores fronterizos les ha permitido mantener una interlocución importante con sus pares en Estados Unidos. Para el caso del Distrito Federal, con la llegada de Marcelo Ebrard como jefe de gobierno, esta entidad incrementó considerablemente su presencia internacional a diferencia de la administración anterior de Andrés Manuel López Obrador, quien no tenía mucho interés en los asuntos exteriores. La Ciudad de México sigue siendo la principal receptora de inversión extranjera del país.

Por su parte, Puebla y Michoacán son estados con altos índices de migración internacional, principalmente hacia Estados Unidos. Por ello, su presencia internacional es importante y creciente. En los últimos años, Oaxaca se ha aislado significativamente del exterior debido a sus conflictos internos. Sin embargo, su potencial turístico le ha permitido mantener cierta

presencia internacional gracias a los paseantes que visitan sus lugares atractivos. San Luis Potosí es un ejemplo claro de los conflictos locales que se generan a partir de los fenómenos globales. El caso de la Minera San Xavier ilustra esta idea. Veracruz ha mantenido una vinculación con el exterior importante a través de su participación en la Asociación de Gobernadores del Golfo.

Finalmente, en los últimos años, los municipios han tenido mayor interés de participar en asuntos internacionales. Los convenios de hermanamiento han sido un instrumento importante para vincularse ampliamente con el exterior. Desgraciadamente, el seguimiento de los mismos de una administración a la siguiente es limitado, dado que los presidentes municipales ejercen únicamente su cargo por tres años, sin posibilidad de reelección inmediata.

Otro elemento fundamental es que resulta esencial realizar propuestas en vías de institucionalizar la práctica internacional de los estados locales. Convencer de su importancia a los gobernadores y a los legisladores locales a fin de que se cambie la percepción de este ámbito de la política local. No es dispendio invertir en éste ámbito sino que puede resultar una política que ofrece amplios beneficios económicos para los gobiernos locales.

Conclusiones

La diplomacia local es el término utilizado para agregar la actividad y participación de actores subnacionales, como estados y municipios, en asuntos internacionales. Este fenómeno es relativamente reciente en México y ha aumentado vertiginosamente en la última década como resultado de la globalización e interdependencia en el sistema internacional y los procesos de democratización y descentralización en México. Dado que, de acuerdo con el artículo 89 de la Constitución, es facultad exclusiva del ejecutivo federal “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales”, ¿cómo debe atenderse el fenómeno de la diplomacia local para asegurar que ésta prospere de manera coordinada con la política exterior de México?

Con base en la Constitución, la Ley sobre la Celebración de Tratados y demás leyes secundarias relacionadas con el tema, ningún estado o municipio tiene la facultad de llevar a cabo una política exterior propia. Así, la legislación misma constituye un obstáculo para que estas entidades formulen una política externa autónoma. Sin embargo, estas mismas leyes establecen espacios de oportunidad para que los actores locales establezcan relaciones con el exterior y generen esquemas de cooperación a través de los acuerdos interinstitucionales directamente o coordinadamente con la SRE.

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y el aumento de la descentralización y consolidación democrática en México, es de esperar que la actividad internacional de los gobiernos locales siga en aumento. Por ello, es fundamental que la legislación interna se vaya actualizando y perfeccionando, para garantizar que las actividades externas de éstos se conduzcan dentro de la legalidad. Siempre que su participación internacional se enmarque dentro de dicha legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del gobierno federal 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 con el mundo.

Esto supone un reto importante para la SRE, ya que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de las demás secretarías de Estado y Poderes de la Unión, sino también de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales. Estos actores pueden tener intereses muy diversos en materia de política internacional, y requieren ser efectiva y eficientemente representados ante el mundo. Por ello, es necesario generar una política externa coordinada y representativa. La SRE debe conciliar el creciente número de intereses —algunos probablemente divergentes— e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior unificada hacia el exterior, pero representativa de las preferencias y

necesidades no sólo de los gobiernos locales, sino también de otras secretarías de Estado, Poderes de la Unión y grupos de interés nacionales.

Para mejorar y perfeccionar la coordinación y la representación internacional por parte de la SRE, deben fortalecerse los lazos institucionales de información y toma de decisiones entre los diversos actores involucrados. Algunas opciones en este sentido incluyen la correcta operación de comisiones intersecretariales, un gabinete de política exterior y un órgano de coordinación con los gobiernos locales. Específicamente con respecto a la relación con estados y municipios, debe promoverse una diplomacia federativa con la finalidad de lograr la máxima del estadista suizo Alfred Escher: “unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior”.

Para lograrlo, la SRE debe coordinar y representar lo más fielmente posible los diversos intereses de los gobiernos locales (estados y municipios) en el ámbito externo. Para ello, la cancillería debe establecer incentivos positivos, como apoyo técnico, diplomático y jurídico a los gobiernos subnacionales en la búsqueda y firma de acuerdos interinstitucionales, para así controlar su pertinencia y legalidad, así como su dictamen y registro; también debe haber incentivos negativos, como sanciones administrativas por incumplimiento del procedimiento de procedencia e inscripción en la SRE, para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política externa definidas por la SRE. Sólo así podrá haber una política exterior única y unificada en México, sustentada en una diplomacia federativa que sea reflejo fidedigno de la diplomacia local.

Siendo así, hay ciertos factores que promueven la conducción las relaciones externas de los gobiernos subnacionales dentro del marco de una diplomacia federativa y representativa, que a la vez sea efectiva, eficiente y bien coordinada. Como resultado de esta investigación, en las siguientes páginas se propondrán acciones y recomendaciones para mejorar y fomentar la participación internacional de las entidades federativas para que exista una diplomacia local que sea efectiva y, a la vez, coherente con la diplomacia federal.

En primer lugar, es necesario que todas las entidades federativas cuenten con una oficina para atender los asuntos internacionales del gobierno estatal. Es recomendable que esta oficina esté vinculada directamente con el gobernador y cuente con el número de personal adecuado para dar seguimiento a todos los asuntos. Esta oficina tendría que coordinar todas las actividades externas de las diferentes áreas del gobierno estatal y estar en contacto directo con la federación (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Senado y Cámara de Diputados, entre otras) para promover al estado internacionalmente y para que se tomen en cuenta sus necesidades al diseñar la política exterior del país.

La función esencial de las oficinas de asuntos internacionales debe ser fungir como el eje coordinador de todas las acciones internacionales del gobierno local con respecto a las demás dependencias del gobierno local. Debe ser percibida como la puerta al ejecutivo local para las gestiones internacionales sin pretender que sea la única forma de vincularse con el exterior. Es decir, su responsabilidad debe ser estructurar las relaciones hacia el exterior y unificarlas. En este sentido, le corresponde hacer una labor que favorezca la cohesión, comunicación, coordinación y colaboración entre todas las dependencias del gobierno local para alcanzar una acción internacional coherente.

Las principales tareas como eje coordinador horizontal deben ser evitar la duplicación de esfuerzos entre dependencias, eliminar la existencia de áreas grises o sin definición, potenciar los recursos disponibles y dar coherencia y unidad a las relaciones internacionales de la entidad federativa. Siendo así, debe cumplir funciones hacia el interior y hacia el exterior del gobierno local. Hacia el interior, dado que muchas secretarías y dependencias tienen su propia coordinación, dirección o subdirección de asuntos internacionales, y que todas deben trabajar para promover el desarrollo del estado, sin el eje conductor de las oficinas de asuntos externos podrían dispersarse esos esfuerzos, o bien duplicarse o, simplemente, dejarse de hacer. Hacia el exterior, debe posicionar a la entidad a nivel mundial para atraer inversión, promover las exportaciones en el mercado mundial, y atraer remesas para usos productivos, además de estrechar las relaciones e identidad con sus comunidades migrantes en el exterior.

Ahora bien, frente al gobierno federal, es importante establecer una coordinación adecuada con las diferentes áreas de éste y las oficinas de asuntos internacionales estatales para eficientar su labor. Aquí, la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la SRE y la Dirección de Asuntos Internacionales del INAFED deben desempeñar un papel fundamental. La labor coordinada entre los tres órdenes de gobierno permitirá tener mejores resultados en la promoción internacional del país y los Estados. Una vez que cada estado cuente con una oficina de asuntos internacionales, sería posible crear una asociación nacional de encargados de las relaciones exteriores de los gobiernos locales.²⁸ La gestión conjunta de los gobiernos locales en temas internacionales incrementará su capacidad de negociación ante instancias internas y externas.

En segundo lugar, sería deseable que los estados pudieran abrir oficinas de representación en el exterior con el objeto de promover los productos locales

²⁸ El 22 y 23 de febrero de 2008 se reunieron en Ixtapan de la Sal, Estado de México, representantes de una cuarta parte de las entidades federativas mexicanas para dialogar sobre la necesidad de crear una organización nacional de oficinas estatales de asuntos internacionales. Aun cuando el número de participantes fue limitado, la importancia de esta reunión radica en que estuvieron presentes los representantes de las entidades federativas que actualmente tienen una capacidad organizativa y una actividad internacional más intensa, entre ellas, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Nuevo León.

en los mercados internacionales, atraer inversiones externas, promover las zonas turísticas de la región y buscar acuerdos que permitan obtener beneficios regionales y locales. Un obstáculo a esta propuesta sería el aspecto presupuestal. Sin embargo, si esas representaciones logran atraer recursos a su estado en lugar de ser un gasto serán una inversión.

En tercer lugar, se sugiere que cada legislatura local cuente con una comisión de asuntos exteriores para también fomentar las actividades internacionales, legislar sobre estos asuntos, regular la actividad internacional de las diferentes áreas gubernamentales y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades. Las legislaturas locales también funcionarían como puente con la Cámara de Diputados y de Senadores para presentar propuestas de política exterior.

En cuarto lugar, es necesario reformar algunas disposiciones legales. Sería deseable reformar la redacción del artículo 117 constitucional para que no haya contradicciones y los estados puedan tener una activa participación en la esfera internacional. Otra reforma urgente es la correspondiente a la Ley para la Celebración de Tratados de 1992. Ésta establece que los acuerdos interinstitucionales deben circunscribirse exclusivamente a las materias en que las dependencias y órdenes de gobierno tengan facultades y que, además, deberán mantener informada a la SRE sobre los mismos; esto es particularmente importante para aquellos acuerdos interinstitucionales que son vinculatorios y que generan responsabilidades a las partes de los mismos. La cancillería tiene la atribución de calificar la procedencia del acuerdo en cuestión y, en su caso dictaminarlo favorablemente, validándolo al inscribirlo en su registro interno. Esto es fundamental ya que, según el derecho internacional, si una dependencia u orden de gobierno firma un acuerdo interinstitucional —aun cuando éste se encuentre dentro de las materias en las cuales tiene atribuciones— y lo incumple, el Estado mexicano es responsable por el mismo en el ámbito externo. Además, en el artículo 7, no se especifica qué pasaría si la SRE dictamina negativamente la procedencia de un acuerdo, lo que revela la existencia de una laguna legal importante.

Desgraciadamente, en la práctica, la gran mayoría de los acuerdos firmados por dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal no cuentan con el dictamen de ley de la SRE y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos. Si no hay coordinación y control de la cancillería, la diversidad hacia el interior puede convertirse en falta de unidad hacia el exterior y, peor aún, contraponer los intereses municipales y estatales con la política exterior en manos del ejecutivo federal. Así la cancillería debe establecer los incentivos positivos (apoyo técnico, diplomático y jurídico a los gobiernos subnacionales en la búsqueda y firma de acuerdos, para así controlar su pertinencia y legalidad, así como su dictamen y registro) y negativos (sanciones administrativas por incumplimiento del procedimiento de procedencia e inscripción en la SRE) para

que las dependencias de los diferentes órdenes de gobiernos inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política externa definidas por cancillería.

Al interior de la SRE, la oficina encargada de coordinar, apoyar y dar seguimiento a las actividades internacionales de los gobiernos locales es la Dirección de Vinculación con gobiernos locales. Sin embargo, esta oficina tiene un perfil bajo. Sería altamente recomendable que esta área se convirtiera, cuando menos, en una dirección general adjunta. De esta manera, la SRE le estaría dando la importancia debida a la participación de los gobiernos locales en asuntos internacionales.

Finalmente, para mejorar y perfeccionar la coordinación y la representación internacional por parte de la SRE, deben fortalecerse los lazos institucionales de información y toma de decisiones entre los diversos actores involucrados, particularmente los gobiernos locales. Algunas opciones en este sentido serían: 1) con respecto a instituciones, crear comisiones intersecretariales, un gabinete de política exterior y un órgano de coordinación con entidades federativas y locales; 2) en materia de capital humano, profundizar la profesionalización del Servicio Exterior Mexicano (SEM) y perfeccionar su esquema de incentivos y de desarrollo profesional con base en el mérito en el desempeño de sus funciones; y, 3) en términos de voluntad política del ejecutivo federal, generar directrices y prioridades claras en materia externa, no sólo en términos de países, áreas geográficas, organismos internacionales, temas de la agenda o proyectos específicos, sino en la reestructuración de los mecanismos de coordinación burocrática y administrativa para ejecutarlas.

En lo que respecta a la primera y tercera ideas, la creación de un gabinete de política exterior puede ayudar a establecer prioridades presidenciales en materia internacional y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas con incidencia en asuntos externos. Este gabinete puede resolver los problemas de coordinación burocrática, al monitorear la ejecución de las instrucciones presidenciales y reportar directamente al presidente de la república sobre éstas. Asimismo, funciona como un mecanismo de asignación de responsabilidades específicas a los secretarios de Estado, de tal manera que éstos sean personalmente responsables, ante el presidente, de las tareas que les sean encomendadas. Esto incidiría positivamente en una conducción con mayor efectividad, eficiencia y representatividad de la política exterior.

Con respecto a los gobiernos locales, puede afirmarse que las actividades internacionales de las entidades federativas mexicanas y de las organizaciones sociales deberían conducirse dentro del marco de una diplomacia federativa y representativa que sea efectiva, eficiente y bien coordinada, para que México tenga una política exterior única y unificada hacia el mundo. Para ello, la SRE podría perfeccionar sus mecanismos de comunicación, representación y

coordinación con los otros órdenes de gobierno y, de ser posible, también con las organizacionales sociales. Para alcanzar este objetivo, sería deseable y factible la creación de un Consejo Federal de Coordinación Internacional, similar al que existe en otros países como Alemania, Canadá, Francia y Suiza, para concertar las acciones de política exterior con los órdenes de gobierno subnacionales y, en una segunda etapa, con las organizaciones de la sociedad civil.

En términos organizacionales, en principio, este Consejo Federal estaría conformado por una representación tripartita del ejecutivo federal, el legislativo federal y las entidades federativas. Como mínimo, debería incluir a la instancia de la cancillería responsable de la coordinación con estados y municipios —actualmente la Dirección General de Coordinación Política, aunque sería deseable aumentar el nivel jerárquico de la misma al interior de la SRE—, quien la presidiría, a los presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y del Senado, y a un representante de los coordinadores de los oficinas estatales encargadas de las relaciones internacionales de sus entidades —idealmente la cabeza de la organización nacional de oficinas estatales de asuntos internacionales actualmente en formación. También podría considerarse la inclusión de representantes del nivel municipal, particularmente de las tres asociaciones de municipios más importantes del país (AALMAC, AMMAC y FENAMM), las cuales en la actualidad se encuentran en un franco proceso de integración institucional dada la cercanía de sus preocupaciones e intereses. Posteriormente podría ampliarse su membresía a organizaciones de la sociedad civil.

¿Cómo funcionan estas instancias? Para ejemplificar la forma en que estos órganos coordinan e integran los intereses externos de los actores locales, a continuación se describirá el caso de Francia. En 1999, el gobierno francés creó el Alto Consejo de la Cooperación Internacional para favorecer la concertación regular entre los diferentes actores de la cooperación y la solidaridad internacional, y para sensibilizar a la opinión pública acerca de la puesta en marcha de esta cooperación. Esta instancia no sólo busca la concertación entre el gobierno central y las autoridades locales, sino también incluye a representantes empresariales, sindicales y de la sociedad civil. Consta de 45 miembros nombrados por periodos de tres años, los cuales son: dos diputados, dos senadores, dos miembros del Consejo Económico y Social, tres alcaldes, tres consejeros generales y tres consejeros regionales. Además, incluye 30 personas designadas por el primer ministro, pertenecientes a organizaciones que tienen como actividad principal la cooperación y solidaridad internacionales, como organizaciones de migrantes encargados de su integración a Francia, confederaciones sindicales de asalariados, grupos de empresarios, federaciones de cooperativas y de empresas de la economía social, organismos profesionales, y redes universitarias o científicas dedicadas a cooperación internacional y para el desarrollo. La inclusión de la sociedad

civil dentro del Alto Consejo se deriva de la idea de la “democracia participativa”, que establece que al lado de las instituciones elegidas públicamente, las organizaciones representativas de la sociedad civil deben expresarse, a través de canales institucionalizados, sobre diversos aspectos de acción gubernamental —como el presupuesto, la cooperación internacional, la política social— participando así directamente en el funcionamiento de la democracia.

Además de la concertación interna sobre cuestiones internacionales, algunas de sus principales tareas, agregadas en comisiones temáticas, son: la sensibilización de la opinión pública acerca de la cooperación para el desarrollo, la protección y promoción de la diversidad cultural, la atención a la dimensión económica y regional del desarrollo, la definición y coherencia del financiamiento y cooperación para el desarrollo de Francia hacia el mundo, la cooperación descentralizada ante la integración europea, la atención a las migraciones internacionales, y la promoción de cooperación educativa, científica, tecnológica, social y profesional. La función central del Alto Consejo es emitir opiniones y recomendaciones, en sus áreas de competencia, al primer ministro para la formulación de la política internacional francesa.

En el caso de México sería preferible crear este órgano en dos tiempos. En un primer momento, para favorecer la concertación entre órdenes de gobierno en materia de política externa, sería deseable que sólo se incluyera a los representantes del ejecutivo, legislativo, entidades federativas y municipios. Una vez consolidada esta etapa, en un segundo momento, podrían sumarse los representantes de las organizaciones sociales. Así, la cancillería podría coordinar la política exterior nacional con los intereses y necesidades de los estados, municipios y organizaciones sociales, para dar lugar a una diplomacia federativa que sea, a la vez, representativa e integral.

Finalmente, en lo que respecta a la profesionalización de la política externa, es necesario fortalecer al pilar de la diplomacia mexicana, al capital humano cuya responsabilidad y profesión es la política externa: el SEM. Hasta el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en 2003, el SEM era el único servicio civil —no militar— de carrera en México, con una tradición histórica que se remonta hasta 1829, cuando el presidente Vicente Guerrero expidió la primera ley para un servicio exterior mexicano. El gran prestigio y calidad de su capital humano es resultado de que el ingreso, promoción y despido del personal de carrera se basan, en principio, en su desempeño (preparación, competencia, capacidad y superación constante).

Sin embargo, el SEM no está exento de aspectos que se puedan mejorar sustancialmente. Los concursos de ingreso y de ascenso funcionan relativamente bien. Sin embargo, su talón de Aquiles es el despido. Es muy costoso y complicado administrativamente prescindir de un mal elemento, aun cuando su trayectoria profesional y desempeño en los exámenes de

ascenso y de media carrera sean insatisfactorios. Otro aspecto mejorable, en términos de recursos humanos, es la capacitación constante de los diplomáticos de carrera, a través de cursos de actualización y especialización; esta capacitación debería extenderse a los funcionarios locales encargados de asuntos internacionales.

Una vez perfeccionado el esquema de desarrollo profesional del SEM, sería conveniente promover que diplomáticos de carrera puedan ser comisionados para ocupar las direcciones generales de temas internacionales o equivalentes de otras secretarías de Estado y también en las oficinas de asuntos externos de las entidades federativas. Asimismo, sería deseable que las presidencias o secretarías de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Cámaras de Diputados y Senadores recayeran en manos de profesionales con experiencia en cuestiones de diplomacia. Por último, sería conveniente que toda delegación mexicana al exterior, sea ésta federal o estatal, fuera acompañada por un experto en asuntos internacionales, aun cuando la composición y funciones del resto de dicha delegación fueran muy técnicas o especializadas y formadas por miembros de otras dependencias u órdenes de gobierno.

En suma, ante el creciente surgimiento de actores nacionales con intereses internacionales es fundamental tener una política exterior única y armónica que represente y coordine la diversidad de intereses y posiciones de los diferentes actores políticos, económicos y sociales del México democrático. Para ello, es necesario que se fortalezcan los mecanismos de coordinación con entidades federativas, gobiernos locales, y actores de la sociedad civil y que se reestructuren los mecanismos de coordinación burocrática y administrativa para ejecutar la política exterior, con la finalidad de garantizar la representación de sus intereses a nivel internacional y dar coherencia y unidad a la política exterior mexicana.

Bibliografía

- Aguirre, Iñaki, "¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 203-235.
- Baltasar, Louis, "La experiencia de Québec: ¿éxito o fracaso?" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 163-181.
- Duchaceck, Ivo, "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations" en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), (1990), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, pp. 1-33.
- Ehrenzeller, Bernhard, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, "Federalism and Foreign Relations" en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), (2003), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press.
- Escorza, Enrique, "La política exterior de México en un entorno internacional cambiante: nuevos actores, nuevos instrumentos" en Roberta Lajous (comp.), (2000), *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI*, México, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Goldsborough, J. O., (1993), "California's Foreign Policy" en *Foreign Affairs*, vol. 72.
- Hermann, Charles F., (1990), "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 1.
- Hocking, Brian (1993), *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*, Londres, Macmillan.
- Keating, Michael, "Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Kincaid, John, "Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems" en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), (2003), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montreal y Kingston, McGill y Queen's University Press, pp. 74-96.
- Kincaid, John, "La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Laakso, Maarku y Rein Taagepera, (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe" *Comparative Political Studies*, núm. 12, pp. 3-27.
- Lijphart, Arend, (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Palacios, Jorge, (2003), *Tratados. Legislación y Práctica en México*, México, SRE.

- Riker, William H., "Federalism" en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), (1975), *Handbook of Political Science*, 5: *Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley.
- Rosenau, James N., (1974), *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Schiavon, Jorge A., (enero-marzo 2004), "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).
- Ugalde, Alexander, "Las relaciones internacionales del nacionalismo vasco" en Francisco Aldecoa y Michael Keating, (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 163-181.
- Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico" en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey A., "Disciplina partidista en la Cámara de Diputados, 1998-2002" en Alberto Ortega Venzor, Carlos Alberto Martínez Castillo y Vanesa Zárate (eds.), (2003), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos (Memorias 2002 Ibergop-México)*, México. Porrúa, pp. 206-217.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195
- De Angoitia, Regina, *La evolución de los portales del gobierno federal: la experiencia de ocho dependencias*, DTAP-196
- Cabrero, Enrique, *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema*, DTAP-197
- Sour, Laura y Eunises Rosillo, *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?*, DTAP-198
- Arellano, David y Walter Lepore, *Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México...*, DTAP-199
- Sour, Laura y Fredy Girón, *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28...*, DTAP-200
- Mariscal, Judith, *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios*, DTAP-201
- Mariscal, Judith, *Market Structure in the Latin American Mobile Sector*, DTAP-202
- De Angoitia, Regina y Fernando Ramírez, *Estrategias utilizadas para minimizar costos por los usuarios de telefonía celular...*, DTAP-203
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, DTAP-204

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Hernández, Kólver, *State-Dependent Nominal Rigidities & Disinflation Programs in Small Open Economies*, DTE-418
- Hernández, Kólver and Asli Leblebicioglu, *A Regime Switching Analysis of the Exchange Rate Pass-through*, DTE-419
- Ramírez, José Carlos y David Juárez, *Viejas ideas económicas con nuevas tecnologías matemáticas*, DTE-420
- Delajara, Marcelo, *Household and Community Determinants of Infants' Nutritional Status in Argentina*, DTE-421
- Villagómez, Alejandro, Robert Duval y Lucía Cerilla, *Análisis de la evolución de la matrícula de la licenciatura en economía en México, 1974-2004*, DTE-422
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Quasi-Rents and Pricing Gas in Mexico*, DTE-423
- Rosellón, Juan and Hannes Weigt, *A Dynamic Incentive Mechanism for Transmission Expansion in Electricity Networks-Theory, Modeling and Application*, DTE-424
- Smith, Ricardo, *A Monte Carlo EM Algorithm for FIML Estimation of Multivariate Endogenous Switching Models with Censored and Discrete Responses*, DTE-425
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Lumpy Investment in Regulated Natural Gas Pipelines: An Application of the Theory of The Second Best*, DTE-426
- Di Giannatale, Sonia, Patricia López y María José Roa, *Una introducción conceptual al desarrollo financiero, capital social y anonimidad: el caso de México*, DTE-427

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González, Guadalupe, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, DTEI-162
- Bernhard, William y David Leblang, *Standing Tall When the Wind Shifts: Financial Market Responses to Elections, Disasters and Terrorist Attacks*, DTEI-163
- Velázquez, Rafael, *La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox...*, DTEI-164
- Ruano, Lorena, *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea...*, DTEI-165
- Martínez, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *Why new Parties? Changes in the number of Parties over time within Countries*, DTEI-166
- Sotomayor, Arturo, *México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional*, DTEI-167
- Velasco, Jesús, *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*, DTEI-168
- Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, *Relaciones México-Unión Europea: una evaluación general en el sexenio del presidente Vicente Fox*, DTEI-169
- Martínez i Coma, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *¿Qué piensan los mexicanos de los Estados Unidos?*, DTEI-170
- Velasco, Jesús, *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23
- Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24
- Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25
- Magaloni, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ibarra, Ana María, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Fierro, Ana Elena y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *Operationalizing and Reconstructing the Theory of Nationalism*, DTEP-198
- Langston, Joy y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Negretto, Gabriel, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Langston, Joy, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Schedler, Andreas, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Villagómez, Alejandro y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Ríos, Julio, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Barrón, Luis, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Barrón, Luis, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Tenorio, Mauricio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rojas, Rafael, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rojas, Rafael, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Sánchez, Mónica Judith, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Medina, Luis, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Sauter, Michael, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Sauter, Michael, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

Ventas

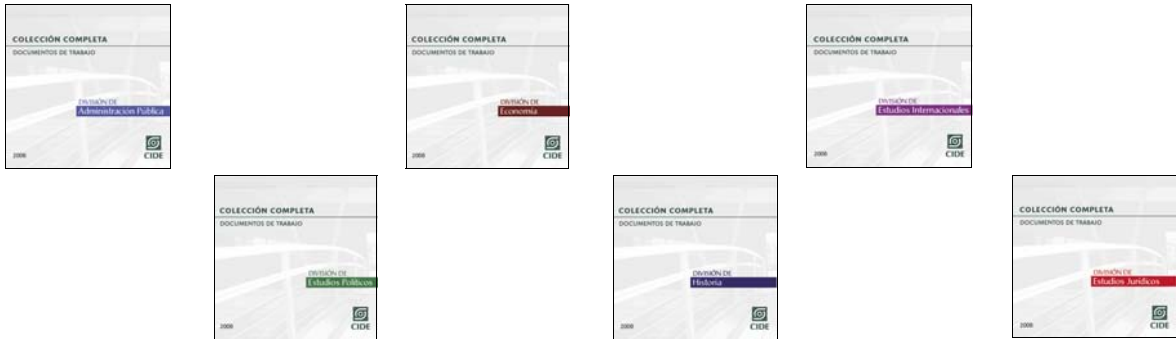
El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.