



**Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores (Cuadernos de Política Internacional, Nueva Época, núm. 13), 2006, 149 pp.**

En los últimos años, las entidades federativas mexicanas han tenido un mayor interés en participar en los asuntos internacionales. Esta iniciativa se debe tanto a factores externos como internos. En el ámbito sistémico, los procesos de globalización, regionalización, liberalización comercial e interdependencia han servido de estímulo para que los gobiernos locales busquen insertarse en la nueva dinámica internacional y así obtener beneficios para sus comunidades. En los aspectos internos, la apertura democrática, la descentralización gubernamental, la promoción del federalismo y la creciente migración de mexicanos han permitido que las entidades federativas tengan un mayor margen de acción frente al gobierno federal y puedan aumentar sus actividades hacia el exterior.

Es en este contexto que aparece el libro de Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. Esta obra representa el primer trabajo en y sobre México, que analiza de manera académica, sistemática y comparativa el novedoso fenómeno de las relaciones internacionales contemporáneas de las entidades federativas mexicanas. De esta manera, al ser el primer acercamiento que analiza en profundidad el tema, el libro hace varios hallazgos y contribuciones importantes. Sin embargo, también presenta ciertas limitaciones.

De acuerdo con lo anterior, esta reseña hace una breve descripción de su contenido y busca destacar, en el desarrollo de la misma, sus aciertos, hallazgos y contribuciones, pero a la vez, enuncia algunas de sus limitaciones y las posibles agendas de investigación futura que se derivan de la misma.

El objetivo central del autor es explicar el reciente y, al mismo tiempo, creciente y radical cambio que se ha dado en términos de la participación internacional de las entidades federativas mexicanas. Al respecto argumenta que el tradicional dominio del Ejecutivo federal sobre la política externa ha sido cada vez más cuestionado al interior de los sistemas federales a nivel mundial, y actualmente se observa cierta “balcanización” en su operación. En el caso mexicano sostiene que, aun cuando el presidente conserva la facultad de conducir la política exterior, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el número de actores que buscan participar en asuntos internacionales se ha multiplicado sustancialmente. Entre ellos, destaca las dependencias del Ejecutivo más allá de la Cancillería; los Poderes de la Unión (particularmente el Legislativo, aunque en ocasiones el Judicial); los órdenes de gobierno subnacionales (especialmente los estados, aunque también los gobiernos municipales) y, finalmente, los actores no estatales como organizaciones no gubernamentales (ONG), los grupos de interés (empresariales, sindicales, partidarios) y las empresas transnacionales. Así, establece que el gran reto de la SRE es coordinar y representar todos estos intereses y posiciones a fin de garantizar que, aun cuando exista una gran diversidad hacia el interior de México, hacia el exterior haya unidad en términos de una política externa única y armónica.

En la primera parte del libro, Jorge Schiavon analiza comparativamente la forma en la que las entidades federativas a nivel mundial participan en la elaboración y puesta en marcha

de la política exterior en 10 estados federales, los cuales son representativos geográficamente de los cinco continentes: Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, Sudáfrica y Suiza. El autor argumenta que la creciente proyección internacional de estas entidades federativas es causada por la combinación de dos factores: a) en el ámbito interno, los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural, y b) en la arena mundial, la creciente interdependencia y globalización en el sistema internacional. Asimismo, explica que la variación en la intensidad de la participación internacional de las entidades federativas depende de dos variables: a) las reglas constitucionales, que acotan el rango de posibilidades de acción de las unidades subnacionales, y b) la división de poder y propósito en el sistema, que genera los incentivos para definir la intensidad de dicha participación.

Este estudio comparativo es una importante contribución ya que, con base en los aprendizajes derivados de la comparación internacional, se establecen los elementos de estudio para el caso mexicano. Sin embargo, hubiera sido deseable que en el análisis de los 10 casos internacionales se diera igual importancia a los diferentes tipos de actividades externas de las entidades federativas, así como al tema de las relaciones intergubernamentales en la formulación de la política externa de dichos países.

En la segunda parte, el autor se aboca al estudio de la proyección internacional de las entidades federativas mexicanas. En su opinión, el incremento de esta actividad se hace patente en cuando menos siete áreas: a) establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países; b) organización de viajes altamente publicitados de los Ejecutivos estatales a otras latitudes; c) envío de misiones de funcionarios locales al exterior; d) organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo;

e) profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional (específicamente en los estados fronterizos); f) participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales y, finalmente, g) apertura de oficinas de atención a migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos.

Ante esta realidad, en la segunda parte del libro, Schiavon establece como su objetivo central dar respuesta a tres interrogantes: a) ¿existe una política exterior de las entidades federativas en México?; b) ¿cuáles son los niveles de participación externa de estas entidades?, y c) ¿qué factores explican la variación en su actividad internacional? Una de las mayores virtudes del libro es su solidez académica, ya que plantea preguntas de investigación claras, así como respuestas tentativas (hipótesis) para las mismas, las cuales además son sometidas de manera sistemática al escrutinio de la evidencia empírica para ser sostenidas o rechazadas.

En respuesta a la primera pregunta de investigación, el autor sostiene que, en términos jurídicos, no existe una política exterior propia de las entidades federativas mexicanas, dadas las limitaciones legales que existen por tratarse de un área que es competencia exclusiva del Ejecutivo federal. Con respecto a la segunda, argumenta que existe una gran variación en el grado de participación internacional de las entidades federativas en México. Para caracterizar dicha variación, elabora una tipología con cuatro niveles de proyección (autarquía, participación internacional, relaciones internacionales y política exterior) y, con base en ella, mide la actividad externa de las 32 entidades federativas mexicanas y las clasifica de acuerdo con esa tipología.

Esto es una importante contribución a la disciplina de las relaciones internacionales y al estudio de la política exterior ya que establece, por primera vez en la literatura sobre el tema,

una medición cuantitativa, claramente realizable y repetible a otros casos, de la actividad internacional de las unidades subnacionales. Sin embargo, hubiera sido deseable que dicha cuantificación de la actividad internacional midiera no sólo la ocurrencia, o no, del fenómeno, sino también la frecuencia e intensidad del mismo. De igual modo, al hacer únicamente una medición en el tiempo, el libro nos presenta sólo una fotografía del estado de la participación externa de las entidades federativas. Si se hubieran hecho varias mediciones en el tiempo, lo cual seguramente resultaba difícil para el autor debido a la novedad del fenómeno y a la dificultad de conseguir información fidedigna y confiable, se habría tenido un mejor entendimiento del desarrollo del fenómeno en el tiempo.

Con respecto a la tercera pregunta, Schiavon propone que el grado de proyección internacional depende, cuando menos, de cuatro variables: económicas (ingreso estatal); políticas (gobierno yuxtapuesto); geográficas (ubicación fronteriza), y coyunturales (visibilidad externa por crisis interna). El autor analiza cada una de estas variables para determinar su impacto y presenta evidencia para sustentar las variables económica y geográfica (sólo en la frontera norte y como causa necesaria, aunque no suficiente), así como de visibilidad internacional a través del caso de Chiapas.

Tanto los hallazgos positivos (nivel de ingreso, ubicación frontera norte y visibilidad externa), como los negativos (yuxtaposición gubernamental) son de gran trascendencia, ya que establecen por primera vez en México explicaciones causales sobre el fenómeno. Sin embargo, la principal limitación de la obra, que el autor acepta en las conclusiones, es la exclusión de otras posibles variables explicativas. Según Schiavon, “deberán desarrollarse nuevas líneas de investigación sobre diferentes aristas del mismo, para poner a prueba su inciden-

cia sobre la actividad internacional de las unidades subnacionales; variables a considerarse serían las exportaciones e importaciones, la inversión extranjera directa, la migración (y remesas recibidas de la comunidad en el exterior), entre otras". De este modo, entre estas otras, deberán ser consideradas la personalidad del Ejecutivo local y la dominación de la economía local por un sector en particular (como turismo u otro).

Con base en las posibles venas de investigación futuras que se derivan de esta obra, se podría mejorar la tipología sobre la participación internacional, ampliándola para incluir la frecuencia e intensidad de las actividades externas de las unidades subnacionales. Una vez hecho esto, sería deseable replicar este ejercicio de cuantificación y clasificación a los demás países federales del mundo, así como a aquellos en los que los gobiernos locales gozan de cierta autonomía aun cuando no sean sistemas federales (España y Francia, por ejemplo). Finalmente, sería deseable hacer estas mediciones perfeccionadas (mejor medición de la variable explicada, inclusión de más variables explicativas, ampliación a más países), en intervalos regulares (probablemente cada dos o tres años), para conocer la evolución del fenómeno a través del tiempo.

En suma, este libro es una excelente primera fotografía de la participación internacional de las entidades federativas a nivel mundial y un análisis académico, teórico y cuantitativo, novedoso y sólido, para el caso de México. Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y el aumento en la descentralización y la consolidación democrática de los sistemas políticos nacionales, es de esperarse que la actividad internacional de las entidades federativas, México incluido, siga en aumento. Seguramente, su lectura resultará interesante y atractiva tanto para funcionarios públicos, pro-

fesores, investigadores, estudiantes, como para el público en general, que esté intrigado por este fenómeno; con toda seguridad, se convertirá en una obra de referencia obligada para los especialistas e interesados en el tema en México y a nivel global.

*Rafael Velázquez Flores*