

Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)

A Decade of International Relations of Mexican Local Governments (2005-2015)

Jorge A. Schiavon

Centro de Investigación y Docencia Económicas

jorge.schiavon@cide.edu



Resumen:

Este artículo analiza la forma en que se puede generar gobernanza en la conducción de la política exterior de México, particularmente en lo referente a las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. El artículo se divide en tres partes. La primera analiza la realidad actual de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en México; la segunda hace un estudio a profundidad del universo de acuerdos interinstitucionales (AI) firmados por estos gobiernos, y la tercera presenta un decálogo de recomendaciones sobre cómo aumentar la gobernanza en esta área.



Abstract:

This article analyzes the way in which governance can be achieved in the area of Mexican foreign policy, especially in terms of the international relations of subnational governments. It is divided in three sections. The first one analyzes the current reality of the international affairs of Mexican subnational governments; the second conducts an in depth study of all the inter-institutional agreements (IA) concluded by these governments, and the third presents ten policy recommendations to increase the governance in this area.



Palabras clave:

Paradiplomacia, diplomacia local, relaciones internacionales de gobiernos subnacionales, acuerdos interinstitucionales.



Key Words:

Paradiplomacy, local diplomacy, international relations of subnational governments, inter-institutional agreements.

Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015)

Jorge A. Schiavon

Introducción

En el curso de las últimas décadas, el sistema internacional ha experimentado enormes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento, muy particularmente como resultado de la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría en 1989. Estos cambios han impactado a la gran mayoría de los países del mundo al modificar de manera sustancial sus políticas públicas, entre ellas la política exterior.¹ Históricamente, desde la Paz de Westfalia de 1648, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos con territorios bien definidos. En este sistema internacional, la conducción de la política exterior, es decir, la política pública de los Estados hacia el mundo externo, ha sido una facultad exclusiva de los Estados, cuya función principal es salvaguardar su soberanía, independencia e integridad territorial.² Los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado son los encargados de diseñar e instrumentar esta política, cuyo objetivo central

¹ Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/SRE, 2006.

² G. R. Berridge y Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave, 2001, p. 94.

es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de su participación en el sistema internacional.³

Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha propiciado que, incluso en los sistemas federales,⁴ se deje en manos del gobierno central, generalmente en el Ejecutivo Federal, la conducción de la política exterior. Así pues, en los Estados federales se aplicaría la breve, pero contundente frase del estadista suizo Alfred Escher: “Unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior”.⁵ En este sentido, es el Ejecutivo central quien posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de dirigir la política exterior. Sin embargo, en las últimas tres décadas, y cada vez más, esta concepción tradicional de dominio absoluto del Ejecutivo Federal sobre la política externa ha sido cuestionada al interior de los sistemas federales, al grado de que hoy se observa una considerable actividad internacional por otros actores.

En México, aun cuando el presidente de la República conserva la facultad constitucional exclusiva de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales”,⁶ el número de actores que participa en cuestiones internacionales se ha multiplicado sustancialmente al interior del país, en cuando menos cuatro ejes o niveles. En primer lugar, otras dependencias del Ejecutivo Federal, distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), llevan a cabo, de manera directa, relaciones con sus contrapartes burocráticas o ad-

³ James N. Rosenau, *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, Nueva York, John Wey & Sons, 1974, p. 4.

⁴ William H. Riker define el 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”. Véase W. H. Riker, “Federalism”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley, 1975, p. 101.

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

⁶ México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 89, fracción X.

ministrativas en el exterior; estas acciones se han denominado como *diplomacia administrativa*. En segundo, los Poderes de la Unión, particularmente el Legislativo, aunque en ocasiones también el Judicial, han incrementado sustancialmente sus contactos con actores externos. La Cámara de Diputados y, muy especialmente, el Senado de la República, no sólo se circunscriben a la revisión de la política exterior conducida por el Ejecutivo y a la aprobación de tratados y nombramientos de cónsules y embajadores; ambos órganos legislativos tienen sus propias actividades internacionales en los temas y áreas en que están facultados, y estas acciones se conocen como *diplomacia parlamentaria*. En tercera instancia, los órdenes de gobierno, tanto a nivel de los estados federados como a nivel municipal, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales. Esta actividad externa conocida como *diplomacia local*, federativa, de gobiernos subnacionales o *paradiplomacia*⁷ —la forma de generar gobernanza en su realización, y cómo se conduce y lleva a cabo por medio de acuerdos interinstitucionales (AIJ)— será el principal foco de análisis del presente artículo. Finalmente, actores no estatales, como empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y diversos grupos de interés (académicos, empresariales, sindicales, partidos políticos, clubes deportivos, entre otros) también han aumentado considerablemente su participación e incidencia en asuntos externos, lo que se conoce como *diplomacia ciudadana*.

La SRE es, dentro del aparato gubernamental, la instancia encargada de conducir la política exterior.⁸ Para hacerlo de manera efectiva, debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los diversos actores con incidencia en cuestiones externas descritos en los párrafos anteriores. Así, el mayor reto o dilema que actualmente en-

⁷ Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000; Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990; Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993; John Kincaid, "The American Governors in International Affairs", en *Publius*, vol. 14, núm. 4, otoño de 1984, pp. 95-114.

⁸ México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 28, fracción I.

frentan los ministerios de asuntos exteriores a nivel internacional y, en particular, la SRE en el caso de México, es 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 del Ejecutivo Federal y, de ser posible, también de los grupos de interés más representativos e importantes al interior del país.

La pregunta fundamental que este artículo busca responder es: ¿cómo se puede generar gobernanza en la conducción de la política exterior de México, particularmente en lo referente a las relaciones internacionales de los gobiernos locales en el país?; es decir, ¿cómo es posible que la intervención del Estado en sus tres órdenes de gobierno y el funcionamiento de sus instituciones promuevan una actividad internacional de los gobiernos estatales y municipales que sea ordenada, apegada a la legalidad, eficiente, de calidad y orientada a la generación de bienestar para la sociedad? Para responder estas preguntas, se hará un análisis a profundidad de uno de los instrumentos fundamentales para enmarcar las relaciones internacionales de los gobiernos locales, los AII.

El presente artículo se compone de tres partes esenciales. En la primera, se describe y analiza la realidad actual de las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en México; para ello, se explican las razones por las cuales han aumentado sustantivamente sus acciones externas en los últimos años, y se detalla el tipo de actividades internacionales que desarrollan. Posteriormente, para analizar la evolución de estas acciones internacionales, se cuantifica el nivel o grado de activismo externo de las 32 entidades federativas mexicanas en tres momentos (2004, 2009 y 2014). Finalmente se explica la variación en el nivel de actividad internacional con base en variables de carácter económico, político y geográfico.

En la segunda parte, se hace un estudio a profundidad de todos los AII firmados por los gobiernos locales en México, que son los instrumentos jurídicos mediante los cuales los gobiernos subnacionales conducen sus relaciones internacionales con instancias gubernamentales extranjeras u

organizaciones internacionales. Esta información incluirá el análisis de los 668 AII registrados en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAII) de la SRE al 31 de diciembre de 2014;⁹ se estudiarán el número de acuerdos firmados, los firmantes (el gobierno estatal o municipal), la contraparte internacional, el tipo de acuerdo, las áreas de cooperación, entre otras características.

En la tercera y última parte, con base en el análisis de las dos anteriores, se presenta un decálogo de recomendaciones sobre cómo aumentar la gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales del país, tanto en términos jurídicos como en las estructuras institucionales y logísticas a nivel estatal y federal; igualmente se proponen espacios y mecanismos de cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno para promover esta gobernanza.

Las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales en México

En las últimas dos décadas, el aumento de las relaciones externas de los gobiernos subnacionales se debe a la combinación de dos conjuntos de factores: a) en la arena internacional, la creciente interdependencia y globalización del sistema, y b) en el ámbito interno, los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural.

La creciente globalización e interdependencia del sistema internacional ha disminuido los costos de participación de nuevos actores en las relaciones internacionales, y ha llevado a una proliferación de instituciones y temas que deberán ser tratados en la agenda internacional. Como resultado, esto ha incentivado que las entidades federativas participen de manera más activa en los asuntos mundiales. El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de facultades han

⁹ Públicamente disponible y actualizado al 31 de diciembre de 2014 en SRE, "Registro de Acuerdos Interinstitucionales", en <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/gobiernos-locales> (fecha de consulta: 31 de diciembre de 2014).

abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales. Finalmente, la apertura económica generó incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional para colocar sus exportaciones y atraer inversiones a sus territorios.

Ninguna de las entidades federativas mexicanas tiene una política exterior, ya que requerirían una política externa diferente y contrapuesta a la que ejerce la federación. A nivel global, la creciente actividad internacional de las entidades federativas se ha hecho patente en, cuando menos, seis áreas: a) establecer oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países; b) organizar viajes altamente publicitados de los Ejecutivos locales a otros países; c) enviar misiones de funcionarios locales al exterior; d) organizar ferias o eventos internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo; e) profundizar las relaciones con otras entidades federativas en el ámbito regional o sobre temas globales, y f) participar —los funcionarios locales— en los trabajos de reuniones u organismos internacionales.¹⁰ Para el caso mexicano, se añadiría la apertura de oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos.

Ahora bien, hay un grado importante de variación en el nivel de participación internacional de las entidades. Como se puede observar en la Tabla 1, para 2004, utilizando el indicador de actividad internacional de las entidades federativas,¹¹ los estados con niveles altos de relaciones internacionales eran Jalisco, Baja California y Chiapas. En el rango de relaciones internacionales medias se ubicaban 23 entidades: Coahuila, Guanajuato,

¹⁰ J. Kincaid, *op. cit.*; H. J. Michelmann and P. Soldatos, *op. cit.*; Ivo Duchacek, “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en H. J. Michelmann y P. Soldatos, *op. cit.*, pp. 1-33.

¹¹ Para conocer la escala de medición, que incluye actividades económicas y políticas, así como la estructura institucional (varía entre 0 y 3), véase Jorge A. Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México, Instituto Matías Romero-SRE, 2006. Si Total = 3, entonces es muy alta; si $2 \leq \text{Total} < 3$, entonces, es alta; si $1 \leq \text{Total} < 2$, entonces es media; y si Total < 1 entonces es baja; cada categoría puede ser dividida en tres subcategorías; por ejemplo: si $1.67 \leq \text{Total} < 2$, entonces, es media-alta; si $1.33 \leq \text{Total} < 1.67$, entonces es media-media; y si $1 \leq \text{Total} < 1.33$, entonces es media-baja.

Estado de México, Nuevo León, Puebla y Sonora (medio-alto); Campeche, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (medio-medio), y Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas (medio-bajo). Finalmente, en el nivel de bajas relaciones internacionales, se ubicaban las siguientes seis entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.

Tabla 1: Actividad internacional de las entidades federativas mexicanas (2004-2014)

Estado	2004	Nivel 2004	2009	Nivel 2009	2014	Nivel 2014
Aguascalientes	0.90	Bajo	1.10	Medio-Bajo	2.40	Alto-Medio
Baja California	2.00	Alto-Bajo	2.40	Alto-Medio	2.60	Alto-Medio
Baja California Sur	1.30	Medio-Bajo	1.80	Medio-Alto	1.80	Medio-Alto
Campeche	1.50	Medio-Medio	1.70	Medio-Alto	2.30	Alto-Bajo
Coahuila	1.90	Medio-Alto	2.60	Alto-Medio	2.60	Alto-Medio
Colima	1.10	Medio-Bajo	1.10	Medio-Bajo	1.10	Medio-Bajo
Chiapas	2.00	Alto-Bajo	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Chihuahua	1.50	Medio-Medio	1.90	Medio-Alto	2.30	Alto-Bajo
Distrito Federal	0.90	Bajo	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Durango	0.90	Bajo	1.80	Medio-Alto	2.40	Alto-Medio
Guanajuato	1.70	Medio-Alto	2.10	Alto-Bajo	2.80	Alto-Alto
Guerrero	0.90	Bajo	1.10	Medio-Bajo	1.80	Medio-Alto
Hidalgo	1.30	Medio-Bajo	1.90	Medio-Alto	2.80	Alto-Alto
Jalisco	2.60	Alto-Medio	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Estado de México	1.90	Medio-Alto	3.00	Muy Alto	3.00	Muy Alto
Michoacán	1.30	Medio-Bajo	2.20	Alto-Bajo	2.60	Alto-Medio
Morelos	1.10	Medio-Bajo	1.70	Medio-Alto	2.10	Alto-Bajo
Nayarit	1.10	Medio-Bajo	1.50	Medio-Medio	1.50	Medio-Medio
Nuevo León	1.90	Medio-Alto	2.80	Alto-Alto	2.80	Alto-Alto
Oaxaca	1.10	Medio-Bajo	1.30	Medio-Bajo	2.40	Alto-Bajo
Puebla	1.70	Medio-Alto	1.90	Medio-Alto	2.80	Alto-Alto
Querétaro	0.90	Bajo	1.30	Medio-Bajo	3.00	Muy Alto
Quintana Roo	1.30	Medio-Bajo	1.90	Medio-Alto	2.60	Alto-Medio
San Luis Potosí	0.90	Bajo	1.50	Medio-Medio	2.30	Alto-Bajo
Sinaloa	1.10	Medio-Bajo	1.10	Medio-Bajo	1.90	Medio-Alto
Sonora	1.70	Medio-Alto	1.70	Medio-Alto	2.40	Alto-Medio
Tabasco	1.50	Medio-Medio	1.70	Medio-Alto	2.60	Alto-Medio
Tamaulipas	1.50	Medio-Medio	1.70	Medio-Alto	2.10	Alto-Bajo
Tlaxcala	1.10	Medio-Bajo	1.50	Medio-Medio	1.50	Medio-Medio
Veracruz	1.50	Medio-Medio	2.20	Alto-Bajo	2.80	Alto-Alto
Yucatán	1.10	Medio-Bajo	2.00	Alto-Bajo	2.60	Alto-Medio
Zacatecas	1.10	Medio-Bajo	1.70	Medio-Alto	2.50	Alto-Medio
PROMEDIO	1.38		1.91		2.42	

Fuente: Calculado y elaborado por el autor.

En tan sólo cinco años, hacia 2009, las relaciones internacionales de los estados mexicanos se incrementaron considerablemente. Cabe destacar que, en promedio, la actividad internacional de las entidades federativas aumentó 42.09% en sólo un lustro. Para esta fecha, ninguna de las entidades federativas se encontraba en el nivel más bajo. En el nivel medio estaban 21 estados, divididos de la siguiente forma de acuerdo con subcategorías: medio-bajo, seis estados (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa); medio-medio, tres entidades (Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala); y medio-alto, 12 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas). En el nivel alto, aparecían siete estados: cuatro en el nivel alto-bajo (Guanajuato, Michoacán, Veracruz y Yucatán), dos en el alto-medio (Baja California y Coahuila) y uno en el alto-alto (Nuevo León). Finalmente, en la categoría de muy alto, que en 2004 se encontraba vacía, para 2009 había cuatro entidades que la alcanzaban: Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México.¹²

Cinco años más tarde, en 2014, la actividad internacional de las entidades federativas mexicanas aumentó nuevamente. En términos absolutos, el incremento fue muy similar al observado en el lustro 2004-2009, aunque en términos relativos, tomando como base el nivel observado en 2009, las acciones internacionales sólo crecieron 32.81% de 2009 a 2014. El incremento acumulado en la década 2004-2014 asciende a 85.70%, tomando 2004 como año base. Una vez más, no hay un solo estado en el nivel bajo, mientras que en el rango medio sólo se encuentran seis: uno en medio-bajo (Colima), dos en medio-medio (Nayarit y Tlaxcala) y tres en medio-alto (Baja California Sur, Guerrero y Sinaloa). En el nivel alto se concentran la mayoría de los estados (21), distribuidos de la siguiente forma: seis en alto-bajo (Campeche, Chihuahua, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí y Tamaulipas), 10 en alto-medio (Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Durango, Michoacán, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas) y cinco en alto-alto (Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Puebla y Veracruz). Por último,

¹² Jorge A. Schiavon, "Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009", en Blanca Torres y Gustavo Vega (eds.), *Relaciones Internacionales, México*, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, XII), 2010, pp. 241-283.

en la máxima categoría de muy alto aparecen cinco entidades: además de las cuatro que estaban en 2009 (Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México), se suma una nueva: Querétaro.

Es importante señalar que todas las entidades federativas, con la excepción de Colima, incrementaron su actividad internacional en el periodo analizado (2004-2014) y que ninguna presentó reversión en el proceso de internacionalización, es decir, que las acciones observadas en el primer lustro (2004-2009) se mantienen o aumentan en el segundo (2009-2014). Sin embargo, el ritmo de crecimiento en la actividad internacional se redujo de 42.09% a 32.81% entre ambos periodos. Las entidades federativas que presentaron un mayor incremento porcentual en sus actividades durante esta década fueron Distrito Federal y Querétaro (ambas 233.33%), seguidas por Aguascalientes y Durango (166.67% las dos).

Ahora bien, ¿qué explica el nivel de participación internacional de los gobiernos estatales en México? ¿Son variables económicas, políticas o geográficas? En el caso del ingreso o producto estatal existe una correlación estrecha entre esta variable y el nivel de participación internacional de las entidades federativas, con la excepción del Distrito Federal en la primera medición. Esto implica que hay una tendencia a que, en general, los estados con mayores ingresos, medido por su producto interno bruto, sean los que cuenten con un mayor activismo en el ámbito internacional. En lo que se refiere a la yuxtaposición partidaria, no existe suficiente evidencia para sustentar que los estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna a nivel federal tengan una mayor participación internacional. Sin embargo, aquellas entidades con mayores niveles de actividad externa iniciaron la misma o la aumentaron sustancialmente en momentos de yuxtaposición partidista. Por último, en cuanto a la situación geográfica de frontera, esta variable ha desempeñado una influencia importante (como causa necesaria) en el caso de los estados de la frontera norte desde inicios de la década de 2000, a la vez que ha adquirido relevancia en las entidades de la frontera sur en los últimos años por el incremento de las relaciones entre estos estados y los países de América Central.¹³

¹³ *Idem.*

Los Acuerdos Interinstitucionales y la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales

En México, las disposiciones fundamentales en materia de política exterior se encuentran contenidas en la Constitución, la cual otorga facultades a los tres poderes de la federación en este ámbito. Aunque no existe en la Constitución mexicana disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una participación directa en política exterior, tampoco hay una prohibición explícita. Incluso, el artículo 124 establece que “las facultades que no estén expresamente contenidas en la Constitución [...] se entienden reservadas a los estados”. En el caso específico de los tratados, la Constitución es más puntual al establecer que “los estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”.¹⁴

Como se comentó anteriormente, la ley que explicita las atribuciones en materia de política exterior es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual, en su artículo 28, fracción I, concede a la SRE la facultad de coordinar las acciones externas de todas las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, sin afectar las atribuciones de éstas; así, su principal responsabilidad es “conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”. En materia de celebración de tratados, las bases legales se encuentran contenidas tanto en la Constitución como en la Ley sobre la Celebración de Tratados. Esta ley se refiere a dos clases de compromisos internacionales: el tratado, es decir, el convenio previsto en la Constitución que, para ser válido, debe contar con la aprobación del Senado, y el “acuerdo interinstitucional”, definido como “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado [...] entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales”.¹⁵

¹⁴ México, *Constitución...*, art. 117, fracción I.

¹⁵ México, Ley sobre la Celebración de Tratados, art. 2, fracción II.

Una de las aportaciones más importantes de la citada ley es que, al incorporar la figura de los AII, sienta la 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”.¹⁶ Además, esta ley establece que los organismos que busquen celebrar este tipo de convenios deberán mantener informada a la SRE, que se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo.¹⁷ 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 SRE y, por lo tanto, no existe un registro preciso de estos instrumentos jurídicos.

A pesar de las limitaciones que la propia Ley sobre la Celebración de Tratados confiere a los acuerdos interinstitucionales, Palacios Treviño afirma que cuando la 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

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, art. 7.

pueden cumplirlo, se dará una responsabilidad en el ámbito internacional para los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

A fin de evitar posibles ambigüedades, la Consultoría Jurídica de la SRE elaboró una Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales, la cual establece puntualmente los criterios que deben seguirse en la celebración tanto de uno como de otro ordenamiento. Así, de acuerdo con la Guía, deberá celebrarse un tratado si se cumple al menos uno de los siguientes supuestos:

a) el asunto es de competencia del Poder Legislativo Federal; b) se involucra a la Nación como un todo; c) se afecta el territorio nacional; d) se afecta la esfera jurídica de los individuos; e) se amplía o modifica la legislación existente; f) se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación; g) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.¹⁹

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

Podrá ser materia de un “acuerdo interinstitucional”, a nivel de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a condición de que: a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo que pretenda celebrarlo de conformidad con la legislación vigente; b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firma; d) no afecte la esfera jurídica de las personas, y e) no modifique la legislación existente.²⁰

¹⁸ Jorge Palacios Treviño, *Tratados. Legislación y práctica en México*, México, SRE, 2002, pp. 64-67.

¹⁹ Citado en *Ibid.*, p. 224.

²⁰ *Ibid.*, p. 228.

De este modo, los AII son los instrumentos jurídicos mediante los cuales los gobiernos subnacionales conducen, dentro del marco jurídico mexicano, las relaciones internacionales con organismos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Las áreas de cooperación establecidas en estos acuerdos deberán quedar estrictamente circunscritas a las facultades de los actores estatales o municipales. Los gobiernos estatales tienen que mantener informada a la SRE de todas las negociaciones y las conclusiones que se deriven de éstas, ya que estos acuerdos sólo serán registrados en el RAII una vez que la SRE les haya dado el visto bueno. Como no todos los gobiernos subnacionales registran sus AII, este registro no incluye la totalidad de acuerdos; únicamente contiene aquellos que el gobierno mexicano reconoce, es decir, los que son jurídicamente vinculantes de acuerdo con las leyes mexicanas y el derecho internacional.

Al 31 de diciembre de 2014, el RAII incluía 668 AII firmados por los estados y municipios mexicanos con contrapartes internacionales. Aprovechando esta información, se creó una base de datos para sistematizar el contenido de todos estos acuerdos, con la finalidad de realizar un primer análisis (prácticamente de estadística descriptiva) sobre las características de estos acuerdos: su volumen por entidad, quiénes son los gobiernos firmantes y qué orden de gobierno representan (estatal o municipal), quiénes son las contrapartes externas, qué tipos de acuerdos se concretan, cuáles son sus contenidos y alcances, así como las áreas de cooperación que incluyen.

En primer lugar, como se puede observar en la Tabla 2, hay una enorme variación en el número de AII firmados por los gobiernos subnacionales de México. El rango de variación va desde 0 (Baja California Sur) hasta 139 (Jalisco). Más de dos terceras partes de los AII (468 de 668 o 70.05% del total) han sido firmados solamente por 10 estados, cifra que representa menos de la tercera parte de las entidades federativas del país (Jalisco, Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Distrito Federal, Michoacán, Chihuahua, Quintana Roo, Puebla y Guanajuato, en orden decreciente), todos ellos con 20 o más AII. Los dos estados con mayor actividad internacional mediante AII (Jalisco y Chiapas) concentran casi un tercio de todos los acuerdos (31.89%). Como se observó anteriormente

Tabla 2: Acuerdos interinstitucionales por entidad federativa, por orden de gobierno y por tipo de acuerdo

Estado	Orden de gobierno						Tipo de acuerdo			
	Acuerdos	% total	Estratal	% total	Municipal	% total	Hermanamiento	% total	Otro	% total
Aguascalientes	7	1.05	3	42.86	4	57.14	4	57.14	3	42.86
Baja California	14	2.10	6	42.86	8	57.14	4	28.57	10	71.43
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	9	1.35	3	33.33	6	66.67	5	55.56	4	44.44
Chihuahua	28	4.19	22	78.57	6	21.43	4	14.29	24	85.71
Chiapas	74	11.08	62	83.78	12	16.22	7	9.46	67	90.54
Coahuila	9	1.35	2	22.22	7	77.78	7	77.78	2	22.22
Colima	1	0.15	1	100	0	0	1	100	0	0
Distrito Federal	38	5.69	38	100	0	0	15	39.47	23	60.53
Durango	15	2.25	13	86.67	2	13.33	2	13.33	13	86.67
Guanajuato	20	2.99	8	40	12	60	11	55	9	45
Guerrero	6	0.90	2	33.33	4	66.67	2	33.33	4	66.67
Hidalgo	17	2.54	10	58.82	7	41.18	7	41.18	10	58.82
Jalisco	139	20.81	90	64.75	49	35.25	43	30.94	96	69.06
Estado de México	49	7.34	17	34.69	32	65.31	33	67.35	16	32.65
Michoacán	37	5.54	11	29.73	26	70.27	25	67.57	12	32.43
Morelos	7	1.05	1	14.29	6	85.71	6	85.71	1	14.29
Nayarit	6	0.90	4	66.67	2	33.33	1	16.67	5	83.33
Nuevo León	39	5.84	7	17.95	32	82.05	28	71.79	11	28.21
Oaxaca	16	2.40	14	87.50	2	12.50	1	6.25	15	93.75
Puebla	21	3.14	8	38.10	13	61.90	12	57.14	9	42.86
Querétaro	15	2.25	6	40	9	60	5	33.33	10	66.67
Quintana Roo	23	3.44	6	26.09	17	73.91	16	69.57	7	30.43
San Luis Potosí	14	2.10	1	7.14	13	92.86	12	85.71	2	14.29
Sinaloa	2	0.30	1	50	1	50	0	0	2	100
Sonora	14	2.10	13	92.86	1	7.14	1	7.14	13	92.86
Tabasco	6	0.90	5	83.33	1	16.67	0	0	6	100
Tamaulipas	6	0.90	0	0	6	100	6	100	0	0
Tlaxcala	2	0.30	2	100	0	0	0	0	2	100
Veracruz	15	2.25	1	6.67	14	93.33	13	86.67	2	13.33
Yucatán	11	1.65	7	63.64	4	36.36	2	18.18	9	81.82
Zacatecas	8	1.20	2	25	6	75	4	50	4	50
TOTAL	668	100	366	54.79	302	45.21	277	41.47	391	58.53

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

con la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos, también hay un enorme grado de heterogeneidad en la firma de AII, pues los estados con mayor proyección internacional son los que cuentan con un mayor número de AII.

Ahora bien, ¿cómo está la distribución de AII entre gobiernos estatales y municipales? Considerando el orden de gobierno que firma el convenio, como se aprecia en la Tabla 2, existe un balance relativo entre las administraciones municipales y estatales: aproximadamente la mitad de los AII fueron firmados por gobiernos municipales (45.21%), mientras que la otra mitad (54.79%) fueron concretados por los gobiernos de los estados. Además, buena parte de los AII son convenios de hermanamiento (391 en total) con otras ciudades o regiones en el exterior, lo que representa más del cuarenta por ciento de los mismos (41.47%).

Como se puede observar en la Tabla 3, donde se presentan los AII por administración presidencial, la actividad internacional de los gobiernos subnacionales ha ido en aumento a lo largo de los años. A medida que fueron transcurriendo las administraciones presidenciales sexenales en México, se identifica un mayor número de concreción de AII; así, de tres en la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), pasaron a 18 con Carlos Salinas (1988-1994), a 96 con Ernesto Zedillo (1994-2000), a 145 con Vicente Fox (2000-2006), y a 336 con Felipe Calderón (2006-2012); en sólo dos años de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2014), se han concretado 71 AII. Hay entonces una amplia evidencia para sustentar el argumento de que la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos, medida por medio de sus AII, va no sólo en aumento, sino que el ritmo de la misma se incrementa hasta el año 2012; todavía es muy pronto para afirmar si esta tendencia se mantendrá en la actual administración presidencial.

Ahora bien, con respecto a las contrapartes internacionales con las que se firman los AII, lo que se puede destacar de la Tabla 4 es que la gran mayoría de éstas son de tipo gubernamental, ya que representan 67.96% del total. Sin embargo, también se observa un importante nivel de cooperación con otros actores internacionales, con quienes se han concretado AII: organizaciones internacionales (12.43%), ONG (2.69%) y actores privados, particularmente universidades y centros de investigación (16.92%).

Tabla 3: Acuerdos interinstitucionales por periodo de firma
(por administración presidencial)

Estado	Periodo de firma por administración presidencial											
	De la Madrid	% total	Salinas	% total	Zedillo	% total	Fox	% total	Calderón	% total	Peña	% total
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	3	42.86	1	14.29	3	42.86
Baja California	0	0	0	0	1	7.14	4	28.57	8	57.14	1	7.14
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0	2	22.22	5	55.56	2	22.22	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	1	3.57	3	10.71	20	71.43	4	14.29
Chiapas	0	0	1	1.35	1	1.35	7	9.46	59	79.73	6	8.11
Coahuila	0	0	0	0	0	0	5	55.56	3	33.33	1	11.11
Colima	0	0	0	0	1	100	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	18	47.37	2	5.26	17	44.74	1	2.63
Durango	1	6.67	0	0	0	0	0	0	11	73.33	4	26.67
Guanajuato	0	0	1	5	5	25	9	45	4	20	1	5
Guerrero	0	0	0	0	0	0	1	16.67	3	50	2	33.33
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	3	17.65	14	82.35	0	0
Jalisco	0	0	2	1.44	22	15.83	35	25.18	66	47.48	14	10.07
Estado de México	1	2.04	0	0	13	26.53	13	26.53	14	28.57	8	16.33
Michoacán	1	2.70	0	0	3	8.11	8	21.62	23	62.16	2	5.41
Morelos	0	0	0	0	1	14.29	1	14.29	5	71.43	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	2	33.33	0	0	4	66.67
Nuevo León	0	0	10	25.64	13	33.33	4	10.26	12	30.77	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	1	6.25	1	6.25	12	75	2	12.50
Puebla	0	0	0	0	1	4.76	11	52.38	8	38.10	1	4.76
Querétaro	0	0	0	0	1	6.67	5	33.33	4	26.67	5	33.33
Quintana Roo	0	0	0	0	7	30.43	3	13.04	11	47.83	2	8.70
San Luis Potosí	0	0	1	7.14	0	0	3	21.43	8	57.14	2	14.29
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	2	100	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	5	35.71	9	64.29	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	2	33.33	2	33.33	2	33.33
Tamaulipas	0	0	0	0	1	16.67	3	50	1	16.67	1	16.67
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	2	100	0	0	0	0
Veracruz	0	0	2	13.33	3	20	3	20	6	40	1	6.67
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	0	7	63.64	4	36.36
Zacatecas	0	0	1	12.50	1	12.50	2	25	4	50	0	0
TOTAL	3	0.45	18	2.69	96	14.37	145	21.71	336	50.30	71	10.63

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAIJ de la SRE.

Tabla 4: Acuerdos interinstitucionales por tipo de contraparte en el exterior

Estado	Tipo de contraparte							
	Gubernamental	% total	Organismo internacional	% total	No gubernamental	% total	Privado	% total
Aguascalientes	5	71.43	1	14.29	0	0	1	14.29
Baja California	8	57.14	1	7.14	3	21.43	2	14.29
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	8	88.89	0	0	0	0	1	11.11
Chihuahua	9	32.14	4	14.29	1	3.57	14	50
Chiapas	12	16.22	24	32.43	2	2.70	36	48.65
Coahuila	9	100	0	0	0	0	0	0
Colima	1	100	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	32	84.21	3	7.89	0	0	3	7.89
Durango	7	46.67	7	46.67	0	0	1	6.67
Guanajuato	18	90	1	5	0	0	1	5
Guerrero	3	50	3	50	0	0	0	0
Hidalgo	12	70.59	3	17.65	0	0	2	11.76
Jalisco	90	64.75	4	2.88	6	4.32	39	28.06
Estado de México	43	87.76	5	10.20	0	0	1	2.04
Michoacán	32	86.49	3	8.11	0	0	2	5.41
Morelos	7	100	0	0	0	0	0	0
Nayarit	5	83.33	0	0	0	0	1	16.67
Nuevo León	36	92.31	3	7.69	0	0	0	0
Oaxaca	7	43.75	7	43.75	1	6.25	1	6.25
Puebla	14	66.67	1	4.76	1	4.76	5	23.81
Querétaro	13	86.67	1	6.67	1	6.67	0	0
Quintana Roo	22	95.65	0	0	0	0	1	4.35
San Luis Potosí	14	100	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	1	50	0	0	0	0	1	50
Sonora	14	100	0	0	0	0	0	0
Tabasco	1	16.67	4	66.67	1	16.67	0	0
Tamaulipas	6	100	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	2	100	0	0	0	0	0	0
Veracruz	13	86.67	1	6.67	1	6.67	0	0
Yucatán	4	36.36	6	54.55	0	0	1	9.09
Zacatecas	6	75	1	12.50	1	12.50	0	0
TOTAL	454	67.96	83	12.43	18	2.69	113	16.92

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

La política exterior y las relaciones comerciales y financieras internacionales de México están concentradas en el continente americano, particularmente en América del Norte y América Latina. ¿Hasta qué grado los gobiernos subnacionales también concentran sus relaciones de cooperación con estas regiones? Como se puede apreciar en la Tabla 5, la mayoría de los AII (casi sesenta por ciento) firmados por los gobiernos estatales y municipales mexicanos se concentran en el continente americano; los principales socios se ubican en América del Norte (con 197 AII, que representan 29.67%), y América Latina y el Caribe (con 190 AII, equivalentes a 28.61%). Le siguen en importancia Europa (125 AII, 18.83%), Asia (73 AII, 10.99%) y, por último, África y Oceanía (5 AII, 0.75%); también hay 79 AII (11.90%) firmados con organismos internacionales o de alcance global. Cabe mencionar que el porcentaje de acuerdos firmados por los gobiernos estatales que comparten frontera con Estados Unidos es considerablemente superior al de la media nacional (Baja California, 72.73%; Sonora, 100%; Chihuahua, 39.29%; Coahuila, 88.89%; Nuevo León, 53.85%, y Tamaulipas, 83.33%). Tomando en cuenta países específicos, el mayor número de AII se han firmado con contrapartes de Estados Unidos (166), seguidos por España (74), Cuba (57) y China (31).

Por último, al analizar las áreas de cooperación contempladas en estos AII,²¹ la Tabla 6 permite evidenciar que los gobiernos subnacionales de México están interesados en cooperar a nivel internacional en ciertas áreas en particular. Las ocho áreas en las que se concentran el mayor número de AII, en orden descendiente de importancia, son: educación (59.79%), cultura (56.63%), turismo (38.55%), comercio (33.28%), ciencia y tecnología (29.82%), desarrollo y capacitación de recursos humanos (23.04%), inversión (22.89%), y medioambiente (20.03%), entre muchos otros. Se observa entonces que los gobiernos subnacionales mexicanos privilegian las áreas de cooperación en donde tienen facultades para promover internacionalmente a su localidad, así como para atraer inversión, turismo y fomentar la cooperación descentralizada en las áreas que promueven el desarrollo local.

²¹ Las áreas de cooperación no son mutuamente excluyentes, ya que un acuerdo puede incluir varias de éstas.

Tabla 5: Acuerdos interinstitucionales por región del país contraparte

Estado	Región											
	América del Norte	% total	América Latina y el Caribe	% total	Europa	% total	Asia	% total	África y Oceanía	% total	Global	% total
Aguascalientes	2	28.57	1	14.29	3	42.86	0	0	0	0	0	0
Baja California	8	72.73	3	27.27	1	9.09	1	9.09	0	0	1	9.09
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	4	44.44	4	44.44	1	11.11	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	11	39.29	1	3.57	9	32.14	3	10.71	0	0	4	14.29
Chiapas	1	1.35	29	39.19	18	24.32	4	5.41	0	0	24	32.43
Coahuila	8	88.89	1	11.11	0	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	1	100	0	0	0	0
Distrito Federal	3	7.89	12	31.58	9	23.68	9	23.68	2	5.26	3	7.89
Durango	2	12.50	1	6.25	0	0	5	31.25	0	0	7	43.75
Guanajuato	7	36.84	9	47.37	4	21.05	0	0	0	0	0	0
Herrero	1	16.67	0	0	2	33.33	0	0	0	0	3	50
Hidalgo	6	35.29	2	11.76	4	23.53	3	17.65	1	5.88	3	17.65
Jalisco	57	41.01	28	20.14	28	20.14	20	14.39	2	1.44	4	2.88
Estado de México	8	16.33	18	36.73	9	18.37	5	10.20	0	0	5	10.20
Michoacán	7	18.92	23	62.16	4	10.81	1	2.70	0	0	2	5.41
Morelos	3	42.86	3	42.86	0	0	1	14.29	0	0	0	0
Nayarit	1	16.67	2	33.33	3	50	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	21	53.85	5	12.82	7	17.95	3	7.69	0	0	3	7.69
Oaxaca	1	6.25	2	12.50	3	18.75	3	18.75	0	0	7	43.75
Puebla	2	9.52	7	33.33	7	33.33	4	19.05	0	0	1	4.76
Querétaro	4	26.67	2	13.33	5	33.33	3	20	0	0	1	6.67
Quintana Roo	3	13.04	17	73.91	2	8.70	1	4.35	0	0	0	0
San Luis Potosí	9	64.29	5	35.71	1	7.14	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	1	50	1	50	0	0	0	0
Sonora	14	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	3	50	0	0	0	0	0	0	3	50
Tamaulipas	5	83.33	1	16.67	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	1	50	1	50	0	0	0	0	0	0
Veracruz	4	26.67	6	40	2	13.33	2	13.33	0	0	1	6.67
Yucatán	1	9.09	1	9.09	1	9.09	2	18.18	0	0	6	54.55
Zacatecas	4	57.14	3	42.86	0	0	1	14.29	0	0	1	14.29
TOTAL	197	29.67	190	28.61	125	18.83	73	10.99	5	0.75	79	11.90

Nota: Hay dos AII suscritos con dos regiones al mismo tiempo.

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

Tabla 6: Acuerdos interinstitucionales por materia o área de cooperación

Estado	Áreas de cooperación															
	Educación	% total	Ciencia y tecn.	% total	Medioambiente	% total	Recursos humanos	% total	Inversión	% total	Comercio	% total	Turismo	% total	Cultura	% total
Aguascalientes	5	71.43	5	71.43	5	71.43	5	71.43	5	71.43	4	57.14	4	57.14	4	57.14
Baja California	9	81.82	5	45.45	5	45.45	0	0	3	27.27	6	54.55	5	45.45	8	72.73
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	6	66.67	3	33.33	1	11.11	3	33.33	2	22.22	3	33.33	5	55.56	6	66.67
Chihuahua	23	82.14	5	17.86	1	3.57	4	14.29	5	17.86	6	21.43	3	10.71	13	46.43
Chiapas	46	62.16	27	36.49	9	12.16	36	48.65	4	5.41	7	9.46	8	10.81	34	45.95
Coahuila	5	55.56	2	22.22	1	11.11	1	11.11	6	66.67	7	77.78	7	77.78	7	77.78
Colima	1	100	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1	100	1	100
Distrito Federal	15	39.47	11	28.95	14	36.84	2	5.26	12	31.58	13	34.21	11	28.95	15	39.47
Durango	6	37.50	1	6.25	2	12.50	2	12.50	1	6.25	2	12.50	3	18.75	2	12.50
Guanajuato	14	73.68	4	21.05	2	10.53	4	21.05	7	36.84	10	52.63	10	52.63	15	78.95
Guerrero	2	33.33	2	33.33	2	33.33	2	33.33	3	50	3	50	2	33.33	3	50
Hidalgo	8	47.06	3	17.65	2	11.76	3	17.65	5	29.41	6	35.29	8	47.06	8	47.06
Jalisco	103	74.10	42	30.22	21	15.11	30	21.58	19	13.67	38	27.34	42	30.22	78	56.12
Estado de México	23	46.94	9	18.37	10	20.41	4	8.16	13	26.53	23	46.94	28	57.14	35	71.43
Michoacán	24	64.86	21	56.76	19	51.35	12	32.43	18	48.65	19	51.35	23	62.16	23	62.16
Morelos	6	85.71	2	28.57	5	71.43	3	42.86	2	28.57	4	57.14	5	71.43	6	85.71
Nayarit	5	83.33	0	0	0	0	0	0	1	16.67	1	16.67	2	33.33	4	66.67
Nuevo León	11	28.21	6	15.38	6	15.38	6	15.38	11	28.21	16	41.03	17	43.59	22	56.41
Oaxaca	6	37.50	2	12.50	2	12.50	3	18.75	0	0	0	0	2	12.50	3	18.75
Puebla	15	71.43	6	28.57	1	4.76	1	4.76	8	38.10	9	42.86	12	57.14	15	71.43
Querétaro	7	46.67	4	26.67	1	6.67	2	13.33	3	20	4	26.67	8	53.33	9	60
Quintana Roo	18	78.26	12	52.17	3	13.04	10	43.48	5	21.74	16	69.57	18	78.26	22	95.65
San Luis Potosí	12	85.71	3	21.43	5	35.71	3	21.43	6	42.86	7	50	11	78.57	13	92.86
Sinaloa	1	50	2	100	0	0	1	50	0	0	0	0	1	50	1	50
Sonora	3	21.43	4	28.57	2	14.29	5	35.71	0	0	2	14.29	2	14.29	1	7.14
Tabasco	4	66.67	2	33.33	1	16.67	1	16.67	1	16.67	0	0	0	0	1	16.67
Tamaulipas	3	50	2	33.33	0	0	0	0	3	50	3	50	4	66.67	4	66.67
Tlaxcala	0	0	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	50
Veracruz	8	53.33	5	33.33	7	46.67	6	40	4	26.67	6	40	9	60	12	80
Yucatán	5	45.45	4	36.36	5	45.45	3	27.27	2	18.18	2	18.18	3	27.27	4	36.36
Zacatecas	3	42.86	1	14.29	1	14.29	1	14.29	2	28.57	3	42.86	2	28.57	6	85.71
TOTAL	397	59.79	198	29.82	153	20.03	153	23.04	152	22.89	221	33.28	256	38.55	376	56.63

Fuente: Elaborada por el autor con base en el RAI de la SRE.

Generar gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales mexicanos

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y al aumento de la descentralización, democratización y reforma estructural del sistema político mexicano y la economía nacional, es de esperar que las relaciones internacionales de las entidades federativas sigan en aumento. Por ello, es fundamental que exista gobernanza en la conducción de estas actividades, por lo que la legislación en México debe actualizarse y perfeccionarse para garantizar que las acciones externas de los gobiernos subnacionales se conduzcan dentro del Estado de derecho y generen bienestar para sus poblaciones. Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de la legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para los gobiernos subnacionales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo, lo que a su vez favorecerá el desarrollo local.

Lo anterior 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 de los poderes de la Unión, sino también de los órdenes de gobierno subnacionales. 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.

Para que haya mayor gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales y las administraciones estatales conduzcan de manera más efectiva y eficiente sus relaciones exteriores, sería conveniente poner en marcha el siguiente decálogo de acciones de política pública:

- *Primero*, buscar que todas las entidades federativas tengan una oficina de asuntos internacionales, vinculada directamente con la oficina del gobernador, para coordinar la actividad externa del gobierno estatal.

- *Segundo*, contar con una comisión de asuntos exteriores en las legislaturas locales para fomentar las actividades internacionales, legislar sobre estos asuntos, regular las acciones internacionales de las diferentes áreas gubernamentales y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades.
- *Tercero*, establecer incentivos positivos y negativos para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobiernos inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política exterior de México.
- *Cuarto*, crear un gabinete de política exterior que ayude a establecer prioridades presidenciales en materia internacional, y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas, en todos los órdenes de gobierno, con incidencia en asuntos externos.
- *Quinto*, crear un Consejo Federal de Coordinación Internacional 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.
- *Sexto*, capacitar constantemente en temas de diplomacia local a los diplomáticos de carrera y a los funcionarios de los gobiernos subnacionales encargados de asuntos internacionales, por medio de cursos de actualización y especialización.
- *Séptimo*, promover que diplomáticos de carrera puedan ser comisionados para ocupar las oficinas de asuntos externos de las entidades federativas.
- *Octavo*, elegir en las presidencias o secretarías de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Cámaras de Diputados y Senadores profesionales con formación o experiencia en relaciones internacionales.
- *Noveno*, fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación entre los gobiernos estatales, institucionalizando y consolidando la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y la Comisión de Asuntos Internacionales de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).
- *Décimo*, conducir las actividades internacionales de los gobiernos locales con transparencia y rendición de cuentas, mediante mecanismos de evaluación de impacto de los beneficios generados por éstas.

En suma, ante la creciente participación internacional de los gobiernos estatales y municipales en México, es necesario fortalecer la gobernanza en estas actividades externas. Para ello, es fundamental contar con las estructuras institucionales de coordinación, tanto a nivel de los estados, como entre éstos y el gobierno federal, para asegurar que haya una política externa única y unificada de México ante el mundo, pero que ésta sea representativa de los intereses y las preferencias de los gobiernos y actores locales. Sólo así, generando gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México, se conseguirá que haya una actividad ordenada de los gobiernos subnacionales.