

▪ MARÍA CECILIA COSTERO GARBARINO

## Paradiplomacia en México. La actividad exterior del estado de San Luis Potosí

### RESUMEN

Paradiplomacia denota la actividad internacional de actores no tradicionales dentro de las relaciones internacionales. Las tendencias globalizadoras sobre los estados, los procesos de descentralización administrativa, los fenómenos transnacionales que alcanzan a las entidades federativas en México, pero además los conflictos, han llevado a que se exprese una actividad exterior que será abordada en el siguiente trabajo.

**PALABRAS CLAVE:** PARADIPLOMACIA, ACCIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO, ENTIDADES MEXICANAS EN RELACIONES INTERNACIONALES

### ABSTRACT

Paradiplomacy means the international activity of non traditional actors in International Relations today. Globalization towards States, the process of administrative decentralization, transnational phenomenon that impact Mexican federal entities, but also conflict management, allow the entities to express, through foreign alliances, a new kind of activity that will be explain in this article.

**KEYWORDS:** PARADIPLOMACY, MEXICAN PROVINCES IN INTERNATIONAL RELATIONS, FOREIGN POLICY IN MEXICO

Recepción: 8 de mayo de 2013.  
Dictamen 1: 2 de junio de 2013.  
Dictamen 2: 8 de julio de 2013.

# PARADIPLOMACIA EN MÉXICO. LA ACTIVIDAD EXTERIOR DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

MARÍA CECILIA COSTERO GARBARINO\*

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo plantea el nuevo papel que están adquiriendo actores no estatales tradicionales en las relaciones internacionales. Esto significa que no sólo son los Estados nación los que realizan una actividad de vinculación con otros estados dentro del contexto internacional.

Las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos desde la firma de la Paz de Westphalia en 1648 y de acuerdo con el derecho internacional vigente, sustentado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Naciones Unidas, 1969: artículo 7). El ejecutivo central es el que posee el derecho de representar al Estado en su conjunto, por lo tanto, es el encargado de diseñar e implementar la política exterior de la nación. Esto ha significado que, para mantener una posición unificada frente al exterior, se deje la conducción de la política exterior en manos del gobierno central.

Sin embargo, una serie de fenómenos ha erosionado la presencia exterior de los estados en la actualidad, así como su actividad aun en el interior de sus fronteras. A pesar de que los Estados nación siguen siendo fundamentales, debido a que su presencia se mantiene en foros regionales e internacionales, no son los únicos que llevan a cabo “relaciones internacionales”.

Si bien los estados, entendidos como los gobiernos que ejercen poder dentro de las demarcaciones territoriales y fronteras que los delimitan,<sup>1</sup> llevan a cabo

\* El Colegio de San Luis, Programa de Estudios Políticos e Internacionales. Correo electrónico: ccostero@colsan.edu.mx

<sup>1</sup> Concepto utilizado de acuerdo con la teoría realista dentro de las relaciones internacionales, expresado por la capacidad de un Estado de manipular las mentes y las acciones de otros Estados, o por el poder ejercido —en

y ejercen cohesión y el legítimo uso de su autoridad sobre una población en un territorio determinado, existen otros actores, como las entidades federativas (provincias o cantones), que con mayor celeridad han tratado de responder a una serie de fuerzas internacionales para insertarse de forma más dinámica en las relaciones internacionales que los aquejan, ya sea por la falta de presencia de los gobiernos nacionales o simplemente por el interés de formar parte y sacar provecho de situaciones que los han llevado a internacionalizarse. Aunque en sentido estricto las entidades federativas no hacen política exterior, cuya actividad es una prerrogativa constitucional de los poderes federales y principalmente del Ejecutivo, sí pueden influir y tener relaciones internacionales de forma autónoma al gobierno central.

Otras actividades vinculadas a los intereses de sectores exportadores en redes comerciales tienen efectos políticos por los crecientes intercambios comerciales entre empresarios estatales y el exterior, mediante viajes de funcionarios, por la promoción internacional de productos locales o incentivos para el establecimiento de la inversión extranjera.

Además, las entidades federativas han sido sedes de importantes encuentros internacionales como ferias de promoción turística de los estados. También los intercambios culturales y educativos han cobrado relevancia, al tiempo que en la agenda de seguridad, en especial entre los países de América del Norte, se han ensayado intentos de colaboración regional con fundamento en el Acuerdo sobre Seguridad para América del Norte (ASPAN) y las cumbres de líderes regionales.

Este artículo analiza la actividad internacional de actores no tradicionales de la política exterior de México, a los cuales hay que tener en cuenta en la elaboración de políticas públicas. Algunos indicadores para el estudio de las entidades federativas nos muestran las formas en que estas relaciones exteriores se llevan a cabo sin pasar por el gobierno central.

Una hipótesis inicial plantea que la inserción en las redes globales, los procesos de reforma en el interior de los estados y la descentralización de la toma de decisiones han influido para que los gobiernos subnacionales mantengan una mayor actividad internacional —hacia el exterior—. Sin embargo, hay otras variables que explican la aparición de la paradiplomacia en las entidades federativas en México, y en particular en el estado de San Luis Potosí debido a los conflictos que surgieron a partir de la llegada de proyectos de inversión amparados en el Tratado de

---

términos de Hans Morgenthau, en *Politics Among Nations*— por su posición geográfica, desarrollo industrial, fuerza bélica y dimensión de su población.

Libre comercio de América del Norte (TLCAN) no responden a los intereses de la sociedad civil local.

Este trabajo se divide en tres partes: en la primera se exponen los acercamientos teórico-metodológicos en el estudio de la paradiplomacia; en la segunda, el origen de la mayor actividad internacional de los gobiernos subnacionales en México, y en la tercera, la actividad internacional del estado de San Luis Potosí.

## ACERCAMIENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS EN EL ESTUDIO DE LA PARADIPLOMACIA

Aunque no existe un consenso único respecto de cómo conceptualizar esta actividad internacional subnacional, su estudio partió de la definición de la paradiplomacia en las escuelas anglosajonas para caracterizar este tipo de relaciones de actores no tradicionales en la arena internacional.

Hay quienes han visto en la presencia subnacional una forma de supervivencia y un modelo de relaciones de poder recíprocas entre el gobierno central y las entidades federativas.

Para complementar el alcance del término, se considera que la paradiplomacia incluye “toda forma de actividad internacional llevada a cabo por actores no estatales”, como serían las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones religiosas, las universidades y las comunidades científicas, los medios de comunicación, los grupos étnicos y culturales, o las personalidades de prestigio internacional. Si bien estos actores no estatales realizan contactos internacionales de manera independiente para responder a sus propios intereses, también pueden llegar a influir en el proceso de toma de decisiones de política exterior de los gobiernos centrales.

De hecho, esta actividad internacional, en este caso de las entidades federativas, trasciende las fronteras estatales tradicionales y se manifiesta, desde nuestro punto de vista, a través de los siguientes fenómenos: a) por los crecientes flujos migratorios, por las remesas monetarias la importancia que los migrantes están teniendo en puestos políticos estatales y locales; b) por el creciente índice de inversión extranjera que llega selectivamente a las entidades del país, modificando los contactos comerciales de las regiones con el exterior en una nueva gama de redes, compromisos y expectativas de empleos y cadenas productivas, que están siendo atendidas por los encargados de dirigir las relaciones económicas de las entidades

federativas, y c) por un proceso de creciente demanda, redes comerciales y pactos que se conciben en los niveles estatal y local sin pasar, muchas veces, por la autorización del gobierno central y que ha llevado a los gobiernos subnacionales a abrir oficinas especializadas de enlace internacional con el exterior.

Los gobiernos locales, en sus ámbitos municipal y estatal, buscan insertarse en este contexto internacional para impulsar el desarrollo de sus comunidades, a través de la conformación de programas de promoción territorial, ya sea turística o comercial; del hermanamiento de ciudades, con la firma de acuerdos y convenios, y toda una serie de negociaciones con regiones, países y provincias del exterior.

En este escenario, las regiones y ciudades han comenzado a competir entre ellas por inversiones, mercados y facilidades, desarrollando coaliciones, incorporando la actividad de los gobiernos regionales y locales, sindicatos, grupos empresariales y partidos políticos, entre otros grupos. Esta necesidad de atraer flujos e inversiones a los territorios se convierte en una actividad política en el interior de los estados, regiones y ciudades para garantizar determinadas pautas de desarrollo que han dado forma a una respuesta territorial profundamente determinada por factores culturales, institucionales y políticos, que dan sentido a la respuesta local frente al fenómeno de la globalización.

Como la exclusividad en la política exterior se ubica en el nivel federal, 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 federativas de manera independiente.

Esto no quiere decir que los Estados como actores soberanos internacionales estén desapareciendo, sino que se trata de un proceso natural, que ha aparecido en diversas partes del mundo y se encuadra dentro de estudios del nuevo federalismo.

Daniel Latouche (en Duchacek, 1988: 30-31) establece que la aparición y la proliferación de actores no gubernamentales en las relaciones internacionales se deben a los fracasos de los actores tradicionales al momento de ajustarse a los cambios del nuevo sistema internacional. Más aún, este fenómeno también se debe a la capacidad de actores no tradicionales de conjuntar intereses frente a la incapacidad del gobierno central por garantizar bienes públicos locales.

En un inicio, el enfoque teórico que se utilizó fue el de la “interdependencia compleja”, propuesto por Robert Keohane (1993), porque la creciente presencia de los estados federales en las relaciones internacionales demostraba 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.

La interdependencia, concebida como una dependencia mutua, a través de una mayor cooperación internacional, ha ido en aumento. La agenda de política exterior se ha ampliado y diversificado. Ha pasado de comprender temas de alta política —seguridad internacional— y de carácter económico —cooperación económica en las áreas de comercio y finanzas internacionales, en mayor medida— a englobar una gran diversidad de nuevos temas como derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración, combate al narcotráfico y al crimen organizado internacional, entre otros.

Parte de este fenómeno se debe a lo que concebimos como el impacto de las tendencias globales sobre los estados. Entendemos la globalización como un fenómeno que no es nuevo, sino que siempre ha existido como parte de los intercambios civilizatorios, del comercio transoceánico, de las grandes revoluciones industriales, por las reformas en el interior de los Estados-nación, como parte del desarrollo del modelo capitalista y, sobre todo, por la revolución tecnológica y científica<sup>2</sup> de fines de la década de los ochenta, que no sólo ha llevado al desarrollo de ciencias específicas, sino también al acercamiento por nuevos canales de comunicación entre localidades, municipios, células administrativas y grupos sociales en el interior de las fronteras nacionales. En la actualidad, el mundo se caracteriza como una “aldea global” (McLuhan), una “economía mundo” (Braudel), un “sistema mundo” (Wallerstein), una “nueva división internacional del trabajo” (Fröbel), un “mundo sin fronteras” (Ohmae), una “sociedad informacional” (Castells), el “fin de la historia” (Fukuyama, entre otros, en Gasca, 2002: 28); las empresas y las estrategias del capital privado son quienes definen las formas, los ritmos de crecimiento y la articulación de los territorios (Gasca, 2002: 38).

Ahora se habla del fenómeno de la paradiplomacia para caracterizar y entender las relaciones internacionales de las entidades federativas o los gobiernos subnacionales hacia el interior de los Estados, mediante tres tipos de actividades transoberanas, que se han identificado como: 1) paradiplomacia regional o regionalismo a través de las fronteras, que se refiere a relaciones entre una periferia local y provincias, estados o cantones; 2) una paradiplomacia transregional usualmente institucionalizada, que

<sup>2</sup> Para mayor información, véase Kaplan, 2002.

se refiere a los contactos entre gobiernos no centrales que no son vecinos, y 3) la paradiplomacia global, que envuelve contactos directos entre gobiernos no centrales de una nación con sus contrapartes subnacionales en otras naciones.

Para Duchacek y Soldatos (en Michelmann, 1991), la paradiplomacia consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länders*, etc.) y otros actores internacionales, tales como los Estado-naciones, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros.

En este sentido, la paradiplomacia no se ocupa de los temas de la *high politics* (política alta o de primer nivel), como sería la seguridad nacional, 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* (política baja o de segundo nivel), que incluye temas de protección del medio ambiente, atracción de inversiones, turismo, intercambios culturales, entre otros (Duchacek, 1990: 6).

Para describir las distintas formas de participación internacional de los gobiernos no centrales, Duchacek y Soldatos (en Michelmann, 1991) 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 San Luis Potosí). También acuñaron el término “paradiplomacia trans-regional”, 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 “paradiplomacia global”, que hace alusión a relaciones internacionales entre gobiernos no centrales de diversos países, o el de “protodiplomacia”, que incluye todas las actividades internacionales de las regiones que buscan separarse del Estado-nación; un ejemplo de ello pueden ser los nacionalismos en el interior de España.

Las principales motivaciones de los gobiernos no centrales para participar en los asuntos internacionales pueden ser de tipo económico, político o cultural. En cuanto al ámbito económico, la apertura ha 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 ha permitido 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 marcados vínculos de identidad y buscan proyectar ese rasgo a escala internacional. Para fortalecer su propia cultura y establecer 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; 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 lo político, las regiones 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 otros casos, algunos políticos regionales hacen campaña entre las comunidades de migrantes en el extranjero para conseguir votos; por ejemplo, los políticos mexicanos que van a ciertos estados de Estados Unidos a visitar a sus compatriotas para buscar apoyo electoral.

Las estrategias utilizadas por los gobiernos locales para insertarse en la nueva dinámica internacional son varias. Una estrategia muy común es el *lobbying* (cabildo) en dos niveles: interno y externo. El primero implica el establecimiento de contactos y la aspiración de convencer al gobierno federal de que adopte acciones de política exterior que beneficien de manera directa a la comunidad local. El segundo busca el cabildo en el plano exterior, ya sean gobiernos, parlamentos, organizaciones internacionales, empresas multinacionales; de aquí que también se utilice el término *diplomacia parlamentaria*.

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 del medio ambiente, de los derechos humanos, entre otros, son algunos ejemplos de la conformación de redes transnacionalizadas. 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 federales 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 del interés nacional.

A pesar de las restricciones constitucionales vigentes que prohíben a las regiones firmar acuerdos con países extranjeros o suscribir empréstitos internacionales, se están aprovechando, sin duda alguna, otros canales de promoción de sus intereses con el exterior. Así, podemos hablar de que persiste una política exterior regional, por limitada que esta sea, a pesar de que las instancias federales deciden sobre los tratados comerciales, así como respecto de la designación de los funcionarios que mantienen en el Servicio Exterior Mexicano o en materia de movilización militar en el interior de un territorio. Es a través del orden jurídico interno como se configuran los órganos, facultades y obligaciones para que el país participe en las relaciones internacionales de su momento, como veremos a continuación.

## ORIGEN DE LA MAYOR ACTIVIDAD INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN MÉXICO

En México, el incremento de la actividad de los gobiernos subnacionales ha tomado tiempo y ha respondido a las propias dinámicas históricas del país.

No podemos obviar los avances del proceso globalizador, pero tampoco las propias reformas en el interior del Estado mexicano, los procesos de descentralización administrativa, ni las variables particulares que se utilizan para estudiar dentro del país este fenómeno de paradiplomacia o de mayor actividad internacional de los gobiernos subnacionales.

Conviene diferenciar la actividad internacional de la política exterior del Estado mexicano, la cual está normada en la Constitución como a continuación se explica.

En México, el artículo 89 constitucional manifiesta que la promoción exterior del país es facultad principal del jefe de gobierno en turno. La concentración de las funciones del Ejecutivo en materia de política exterior está expresada en la Constitución mexicana, en el sentido de que es quien dirige la política exterior, celebra tratados internacionales, con la aprobación del Legislativo, y observa los principios normativos respecto de la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. De igual forma, promueve la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Tiene bajo su responsabilidad, además, el nombrar tanto a los secretarios como al canciller de Relaciones Exteriores, y remover a estos y a los agentes diplomáticos de sus cargos, en caso de ser necesario.

Es así como en el Ejecutivo recae la facultad de dirigir la política exterior del país. Se excluye a las entidades federativas de celebrar alianzas, tratados o coalición con otro Estado o con las potencias extranjeras, contraer directa o indirectamente empréstitos con otros Estados o declarar la guerra a alguna potencia extranjera (Delgado Moya, 2006: artículo 117-118). No obstante, pueden firmar convenios o acuerdos internacionales.

El Poder Legislativo tiene una competencia relevante, que ha ejercido con mayor grado de participación, sobre todo a lo largo de este último sexenio de gobierno. Es el encargado de analizar la política exterior del presidente; ratifica los nombramientos que el presidente haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales; autoriza al presidente para ausentarse del país, y; en concreto, se dedica a admitir a nuevos Estados, dictar leyes sobre nacionalidad, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración; establece contribuciones sobre comercio exterior y expide leyes tendientes a la promoción de la inversión extranjera.

Por su parte, el Poder Judicial tiene también facultades importantes, ya que es un poder regulador que acciona su supremacía cuando se impugna un tratado internacional o una ley emanada del Congreso de la Unión. Aunque no se conoce ningún precedente de que la Suprema Corte haya censurado un acto en materia de política exterior contra el Ejecutivo (Becerra Ramírez, 1997: 68-69).

Pese a estas atribuciones expedidas entre los Poderes de la nación, las entidades federativas, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos o los grupos de cámaras empresariales están cobrando importancia como factores de presión, de asesoría y aun de crítica a las opciones que plantea el Ejecutivo federal en materia de la consecución de la política exterior nacional.

La presencia de los gobiernos subnacionales en el escenario internacional ha aumentado de un modo significativo debido, entre otras razones, a los impactos de las tendencias globales sobre los Estados, y aquí hacemos referencia expresa a los flujos de inversión extranjera que llegan por medio de las transnacionales a establecerse en los territorios en el interior de los Estados-nación, en concreto la región de América del Norte.

La inserción de México en los mercados internacionales se profundizó al inicio de los noventa con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los compromisos contraídos a partir del capítulo XI en materia de inversiones. Este Tratado internacional sirvió como corolario de una serie de estrategias políticas y económicas que comenzaron a gestarse internamente en México, con mayor o menor éxito, a partir de la década de los setenta. La reformulación

de la política comercial, luego de frustrados intentos (1971-1975 y 1977-1980), determinó, en la década de los ochenta, el planteamiento de nuevas alternativas de industrialización, de disminución arancelaria y de la ampliación del comercio con el exterior (Flores Quiroga, 1998: 61).

Para responder a los desequilibrios, el gobierno mexicano buscó en la liberalización económica y comercial la respuesta a su situación interna. Fue por ello que la política comercial de México sufrió transformaciones fundamentales que afectaron, con sus reformas, tanto el nivel como la estructura de protección del país, y con esto se modificaron drásticamente las relaciones comerciales, multilaterales y bilaterales del país.

La institucionalización de la liberalización económica mexicana guardó una estrecha relación con la decisión mexicana de negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre otras razones, porque no se había alcanzado la estabilidad macroeconómica y no disminuían las sanciones comerciales estadounidenses. Entre las discusiones del TLC con Estados Unidos, se pretendía no perder inversiones frente a Europa del Este (la mayor competencia por los posibles desvíos de flujos de capital luego de la caída de la Unión Soviética), contrarrestar el proteccionismo estadounidense y formalizar el proceso de integración económica frente a la globalización. Aunque este ingreso del país al Tratado de América del Norte no difirió en gran medida del ingreso de México al entonces GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), conviene reconocer que México no se insertó en el mercado mundial a través de este tratado, puesto que la apertura comercial se había impulsado con anterioridad.

Si bien es cierto que la liberalización comercial y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte han generado ventajas y desventajas, éstas se han concentrado de manera desigual en tres tipos de mercados: en el externo, le ha permitido modernizarse y atenuar los efectos cíclicos de la economía del país; para los sectores formales vinculados al mercado interno, la liberalización ha significado un retroceso en cuanto a su potencial de crecimiento y generación de empleos para los sectores informales; ha sido una vía de expansión, por la cual se ha incrementado su peso en la economía y operando como estabilizadores del ciclo económico.

Otro aspecto que ha incidido en la mayor actividad internacional de las entidades federativas en México han sido los procesos de descentralización administrativa y el cambio en materia de política económica. 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 política exterior.

Se entiende por descentralización la promoción del pasaje del poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales (ya sean municipios, ciudades o localidades) y regionales (estados, provincias, departamentos), reduciendo la dimensión del gobierno nacional al derivar responsabilidades en el proceso de toma de decisiones a las unidades del gobierno subnacional. La descentralización administrativa se define, por su parte, como la transferencia de las responsabilidades de planificación y administración, así como la obtención y asignación de recursos que se transfieren de los organismos del gobierno central a las unidades regionales del mismo nivel, las unidades de niveles subnacionales, a corporaciones del nivel zonal, a organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias, etc.<sup>3</sup> Es un proceso por el cual las organizaciones transfieren poder del centro a las subunidades como un atributo que expresa el grado de autonomía ejercido por éstas, y que define tanto al proceso mismo de cambio como al sistema que resulta de este proceso.

Desde el 2 de enero de 1992, cuando el gobierno mexicano reconoció jurídicamente que las entidades federativas venían desarrollando actividades diplomáticas, fue publicada la Ley sobre la Celebración de Tratados, la cual posibilita a las entidades federativas a firmar acuerdos interinstitucionales dándolos a conocer a la Secretaría de Relaciones Exteriores. La celebración de estos acuerdos no estatales forma parte de la costumbre internacional, y son regulados por ella misma. Con esto se ha fortalecido el marco institucional estatal para la consecución de estos fines. Algunos estados mexicanos, como Baja California, Nuevo León, Chihuahua, Chiapas, Jalisco y Estado de México, son considerados entidades en las que el nivel de participación internacional ha crecido y se ha desarrollado con mucha atención en años recientes (Velázquez, 2004: 14).

En México, investigadores de diversos centros académicos analizan la acción internacional de las entidades federativas. A través de estudios de caso específicos, argumentan que esta actividad internacional está fuera del ámbito de competencia de los gobiernos federales.<sup>4</sup> Acerca de ello, con base en variables particulares, una

<sup>3</sup> No es lo mismo que desconcentración de funciones, que ocurre entre diferentes oficinas de la administración central; delegación hacia corporaciones semiautónomas o corporaciones cuasi públicas; devolución a los gobiernos locales y transferencia de funciones a organizaciones no gubernamentales (Orlansky, 2004).

<sup>4</sup> Al respecto, en 1994 se llevó a cabo el encuentro Las Relaciones México-Estados Unidos desde las Regiones, con investigadores del entonces Centro de Investigaciones Históricas en San Luis Potosí, encuentro que daría lugar al seminario Una Mirada de las Relaciones Internacionales desde lo Local, el cual contó con la presencia de investigadores nacionales e internacionales que expusieron sus puntos de vista sobre estas experiencias, en El Colegio de San Luis, el 14 y 15 de noviembre de 2004.

A los estudios realizados en la FES Acatlán, se han sumado obras de la FCPyS/UNAM, del CIDE, de la UPAEP, de la BUAP, entre otras.

reciente aportación metodológica sobre el tema explica las causas del incremento de la actividad internacional de las entidades federativas, la forma y la intensidad en que ésta se manifiesta, partiendo del ámbito internacional. A través del estudio de diez estados federados internacionales, se ejemplifica la forma de actividad exterior que se realiza en las entidades federativas en diversas partes del mundo y en México. El autor plantea una tipología para analizar las actividades que llevan a cabo las 32 entidades federativas en México, explicando, a través de las variables del nivel de ingreso de las entidades, la existencia de gobiernos yuxtapuestos, contrarios al gobierno central, en cuanto a la ubicación geográfica dentro del territorio mexicano, o de aspectos coyunturales, que hacen referencia al grado de visibilidad de los estados, o de la intensidad de esta participación con el exterior (Schiavon, 2006).<sup>5</sup>

Todas las entidades, en mayor o menor medida, firman acuerdos con el exterior, se hermanan con ciudades fuera de su territorio y sus gobiernos realizan giras donde se promocionan sus productos y se atraen flujos de inversión, como queda asentado en la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP).

## LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

El caso de San Luis Potosí es particular debido a que encierra variables que consideramos fundamentales al momento de hablar de la mayor actividad internacional de las entidades mexicanas con el exterior, y hacen referencia a tres aspectos esenciales: a la importancia de los flujos migratorios; a los conflictos que se han vivido en la entidad a raíz de proyectos de inversión que han sido controvertidos en los últimos años, y a la par de los movimientos respecto de cambios democráticos en la entidad en contraposición con los lineamientos del gobierno central.

En este estado, la actividad internacional se ha realizado por diversas instituciones y a través de diversas gestiones dentro de contextos de oportunidades, pero también de conflictos, mediante la especialización de oficinas de atención a asuntos internacionales (como los migrantes) y por el interés de los gobiernos en turno

<sup>5</sup> El autor plantea que esta actividad exterior es posible debido a la importancia de la estructura gubernamental, por una actividad económica caracterizada por la promoción de productos locales o las representaciones económicas en el extranjero y por actividades políticas de las entidades federativas, llevadas a cabo mediante visitas de funcionarios políticos o económicos al extranjero.

por definir acciones concretas de asesoría, atención y vinculación con organismos internacionales, países y regiones particulares.

Algunas de estas iniciativas se han puesto en marcha a través de los hermanamientos entre Cedral (San Luis Potosí) y Alton (Texas); Ciudad Valles (San Luis Potosí) y La Habana Vieja (Cuba); Ciudad Valles (San Luis Potosí) y Abangares, (Costa Rica); San Luis Potosí (San Luis Potosí), Guadalupe (Zacatecas) y La Antigua (Guatemala) y Azusa (California), con la ciudad de Pharr (Texas), Laredo (Texas), St Louis Missouri, con Idrija (Eslovenia) y Pico Rivera (California) (en SRE, DGCP, 2010).

A pesar de que los objetivos, alcance, intensidad e importancia de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales son disímiles, hay trabajos que afirman que estas relaciones con el exterior dependen en gran medida del tamaño de la entidad, de su capacidad económica, de la posición geográfica, de los rasgos poblacionales, del ambiente político, del marco legal e incluso de su relación con el gobierno federal (Schiavon, 2006).

El incremento de la actividad internacional de los estados se ha hecho patente en diversas áreas (Duchacek, en Michelmann y Soldatos, 1990: 1-33), que se aplican al caso de San Luis Potosí, respecto del establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países, por la organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países, por el envío de misiones de funcionarios locales al exterior, mediante la organización de ferias internacionales para los productos locales, la profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional (en específico en los estados fronterizos), y por la participación de funcionarios locales en reuniones regionales o con organismos internacionales.

Es interesante destacar que en el estado de San Luis Potosí existen sectores económicos dinámicos que son un reflejo de lo que ha acontecido en todo el país desde la puesta en marcha del TLCAN, respecto del crecimiento del sector manufacturero para la exportación, sobre todo de partes para auto y del sector automotriz. El estado tiene además una vocación histórica en la minería que ha interesado a empresas, principalmente canadienses, y que se ha mantenido como una constante histórica, ya sea detectando o expropiando determinados minerales.

La entidad también es un reflejo del interés de inversionistas extranjeros por participar de las oportunidades que brinda el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El total de empresas instaladas habla de los mayores vínculos internacionales, así como de los intereses extranjeros en invertir y comerciar con y a partir del estado. Entre 1999-2010, el estado de San Luis Potosí

obtuvo 1206.3 dólares por concepto de inversión foránea, lo cual equivale a 0.5 por ciento nacional (Secretaría de Economía, 2010). Además aumentó el número de empresas estadounidenses a 245 (Secretaría de Economía, 2010) y hubo representaciones de diversos países europeos y de Canadá.

Un aspecto destacable es que la relativa estabilización, acompañada por el proceso de apertura del mercado, la liberalización de los sectores económicos y las modificaciones normativas en materia de inversiones extranjeras en el país, incidieron en un significativo incremento de estos flujos de capitales, así como en un ambiente de mayor confianza por parte del capital internacional; es decir que los mecanismos de compromiso exterior han sido importantes desencadenantes de una mayor participación de inversión en las localidades de México y, por ende, de una mayor actividad internacional de estas regiones.

Estudios de caso en el estado de San Luis Potosí han ejemplificado, sin embargo, que, a partir de conflictos que se han internacionalizado, el estado también ha desempeñado una actividad exterior significativa. Ejemplo de ello son los aspectos que pueden detonar una mayor participación ciudadana frente a compromisos o autorizaciones del gobierno central cuando no ha habido el consentimiento de los gobiernos subnacionales involucrados en cada territorio.

Otro tipo de movimientos sociales han sido históricamente un baluarte regional. Los movimientos de exigencia democrática —que ha sido una demanda en el interior del país— también han sido constantes en el estado de San Luis Potosí desde la década de los sesenta hasta ya entrada la década de los años ochenta, en que se efectuó una ruptura institucional, que no sería reconstruida sino hasta entrada la década de los noventa.

El caso de este estado ha sido muy sintomático en el sentido de explicar varias de estas recomposiciones, sobre las implicaciones locales de los compromisos contraídos por el país en materia de liberalización comercial, así como respecto de las movilizaciones sociales por demandas democráticas o las acciones colectivas, a través de ayuntamientos locales, en contra de proyectos concretos de inversión.

No fue sino hasta fines de la década de los noventa cuando el gobierno estatal en turno buscó una composición de su gobierno y un replanteamiento del pacto social que adquirió otra dimensión mediante alianzas estatales y locales frente a lo que se percibía como una oposición a decisiones ante el gobierno federal.

Respecto de proyectos controvertidos de inversión, dos estudios de caso en la entidad, el de Metalclad Corporation, en Guadalcazar, un confinamiento de residuos industriales peligrosos operado por intereses estadounidenses, y el de Minera San

Xavier, en Cerro de San Pedro, en reservas probadas de oro y plata operadas por empresas canadienses a tajo abierto, ejemplifican, desde la óptica de los conflictos, la manera en que se han establecido redes sociales transnacionales de oposición a empresas extranjeras, que han propiciado una mayor proyección de la entidad en el exterior.

De los escritos más relevantes acerca de este tema de libre comercio y su impacto en las entidades federativas en México, en el caso en el estado de San Luis Potosí, profesores investigadores de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí plantearon con claridad que los artículos 1110 y 1111 del capítulo XI del TLCAN protegen las inversiones extranjeras por encima de las consideraciones ambientales y de salud. Más aún, empresas como Metalclad resultaron favorecidas por una compensación, no sólo por motivos de una expropiación, sino además, en este caso, por actos “equivalentes a una expropiación”, que incorporan una dimensión muy crítica respecto de las posibilidades reales que tiene un inversionista extranjero cuando cree que un gobierno, ya sea estatal o nacional, actúa contra sus intereses (Medellín y Nieto-Caraveo, 2001).<sup>6</sup>

Los movimientos sociales en contra del establecimiento de un confinamiento de residuos industriales peligrosos en Guadalcázar, así como la representación de los actores estatales en la conformación del laudo de apelación que se llevó a cabo en Columbia Británica en contra de los intereses de la empresa estadounidense de Metalclad, ejemplifican que también en los conflictos fue fundamental y novedosa la representación de las entidades federativas, a través de sus actores locales.

El umbral del asunto del laudo arbitral binacional fue si México era internacionalmente responsable por los actos del gobierno de San Luis Potosí y del municipio de Guadalcázar; esto es, el demandado puede ser internacionalmente responsable por los actos de los órganos estatales de los tres niveles de gobierno.<sup>7</sup> Esto fue así porque los funcionarios oficiales habían asegurado a Metalclad que tenía todo lo que necesitaba para iniciar el proyecto del confinamiento.

Otro aspecto que se tiene que tomar en cuenta está relacionado con la amplia agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos, que desde antes del nuevo

<sup>6</sup> Los autores hacen una interesante referencia en torno a que la procuradora general de Justicia de Canadá está de acuerdo con México: la petición del Consejo de la Ciudad de Vancouver, en el sentido de que pueda utilizarse su estatus de interventor en la revisión que hizo la Suprema Corte de British Columbia respecto del caso de Metalclad, y pide que se respete la jurisdicción de los gobiernos locales en la intrusión del TLCAN; la solidaridad de la Provincia de Québec, que se convirtió en consejero para el interventor, la Procuraduría General de Québec, como representante de esta provincia (Medellín Milán y Nieto Caraveo, 2001).

<sup>7</sup> En el inciso a, “Responsabilidad por la conducta de los gobiernos estatal y local” (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, 2000: 23).

milenio era vista por algunos autores como determinada por una nueva etapa en el proceso histórico de los vínculos entre ambas naciones. Estas relaciones, no solamente han afectado dos de los ejes históricos del sistema político mexicano: el presidencialismo y el propio centralismo, sino además redimensionan la realidad política de ambos países, tanto por la presencia como por la participación política de los migrantes. Esto nos lleva también a tomar en cuenta la acción que emprenden los gobiernos de las entidades federativas desde Estados Unidos y en su constante vinculación con familiares o visitas a localidades en México.

Lo interesante es ver cómo se articula y se vinculan los migrantes, no sólo con sus comunidades de origen, sino también a través de las redes sociales de parentesco o paisanaje que han obligado a las autoridades federales a establecer programas de atención y de orientación de remesas y proyectos de autogestión de infraestructura local. Para ello la institucionalización de los contactos ha sido determinante. San Luis Potosí se reconoce como un estado de origen, tránsito y destino de migrantes. Se encuentra entre las diez entidades con mayor migración internacional, y se espera que haya cerca de 30 mil potosinos radicando en Estados Unidos (Gobierno del Estado de San Luis Potosí, PED 2009-2015: 81).

Se ha reconocido también que el Estado cuenta con una tasa de decrecimiento de la población en 39 de sus 58 municipios (Gobierno del Estado de San Luis Potosí, PED 2009-2015: 81), debido a una disminución del promedio de hijos por mujer por los elevados flujos migratorios, que hace que se ubique entre las ocho entidades más envejecidas del país y como la sexta entidad con mayor índice de marginación caracterizado por déficit de servicios básicos, alto rezago educativo y bajo ingreso per cápita.

Según información del subdirector de Estadística y Análisis Económico de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), Antonio Escamilla Díaz, las remesas monetarias de connacionales a la entidad durante el cuarto trimestre de 2012 sumaron 128.1 millones de dólares, lo cual representa un crecimiento de 29.8 por ciento.

Es un hecho que la ubicación geográfica de San Luis Potosí le ha dado un importante potencial de intercambio con los mercados de Estados Unidos, Canadá y los países de la Cuenca del Pacífico, por lo que nuevas estrategias de intercambio con el exterior dentro de un plan estatal y nacional de desarrollo fortalecerán las vocaciones territoriales y ayudarán a enfrentar de forma más equitativa los retos y oportunidades que imponen las tendencias globales sobre los Estados y sobre las entidades federativas, como las del centro-norte del país.

## REFLEXIONES FINALES

Las actividades internacionales de los gobiernos no centrales han aumentado considerablemente en los últimos años, y deben tomarse en cuenta en la elaboración de la política exterior del país; de lo contrario, la proyección exterior estará desarticulada de las necesidades territoriales.

Hablar de que las entidades federativas participan cada vez más en el sistema internacional contemporáneo significa afirmar que cuentan con instrumentos de política que están a su alcance y que utilizan efectivamente para lograr sus fines a través de diversos mecanismos de operación, que tienden a la conformación de mecanismos regionales especializados en asuntos exteriores.

Estos mecanismos van desde las oficinas de asuntos en torno a la migración local hasta la promoción económica en el extranjero. Es decir, parten de una decisión política que hasta el momento ha priorizado los intercambios económicos a pesar de que no se restringe a éstos. La actividad exterior de las entidades federativas tiene alcances en materia educativa, cultural, turística, tecnológica, de seguridad, etc.

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 delimita la participación internacional de los gobiernos locales.

Otra limitante es la falta de recursos, tanto financieros como técnicos, para llevar a cabo actividades internacionales. Aunque tengan 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 e incorporan las decisiones de los gobiernos subnacionales a través de mecanismos específicos de consensos.

Las entidades que más se beneficiarán del incremento de sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local, principalmente institucional, con estrategias y marcos de gestión interna hacia el exterior.

En el caso de México, se ejemplificó que tanto las tendencias internacionales como los cambios en materia de política económica, no sólo erosionaron al gobierno central, sino además dieron pie a que nuevos y tradicionales actores participaran con mayor intensidad de acuerdo con sus proyectos y búsqueda de beneficios. Los complejos marcos institucionales del país se han modificado y adecuados a la nueva

realidad del país, a la implicación de sus propias reformas en materia de desregulación estatal, a la apertura hacia el exterior y la firma de compromisos internacionales, ya sea con determinados países en el contexto bilateral o en procesos de regionalización hemisférica, como lo vemos caracterizado con el TLCAN en América del Norte.

El estudio de caso del estado de San Luis Potosí ejemplifica, a través de proyectos de inversión que han sido controvertidos en la entidad, no sólo el incremento de la dependencia con Estados Unidos y Canadá en sectores específicos, sino también la mayor actividad internacional de la entidad hacia el exterior. Variables como las de la inversión extranjera en el estado y la importancia de las remesas y los flujos migratorios son fundamentales para entender y seguir analizando la mayor actividad exterior de las entidades federativas en México, en el sentido de que crean redes transnacionalizadas de contactos permanentes con el exterior.

## REFERENCIAS

- BECERRA RAMÍREZ, M. (2006). *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- DELGADO MOYA, R. (2006). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Sista.
- FLORES QUIROGA, A. (1998). *Proteccionismo versus librecambio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GASCA ZAMORA, J. (2002). *Espacios transnacionales, interacción, integración y fragmentación en la frontera México-Estados Unidos*. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (Colección Jesús Silva Herzog).
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí (2010). *Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015*. San Luis Potosí: Coordinación General del Comité de Planeación del Desarrollo Estatal.
- KAPLAN, M. (2002). *Estado y globalización*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- KEATING, M. (2001). *Nations Against the State*. Nueva York: Palgrave.
- KEOHANE, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano (Colección de Estudios Internacionales).

- KEOHANE, R., y Milner, H. (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las naciones*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano (Colección Estudios Latinoamericanos).
- SCHIAVON, J. (2006). *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México: Instituto Matías Romero.
- Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera (2010). Datos sobre inversión extranjera por entidad federativa en México. México: Secretaría de Economía.

### *Capítulos de libros*

- BECERRA RAMÍREZ, M. (1997). “La Constitución mexicana y las relaciones internacionales”. En: *Derecho internacional público*. México: McGraw-Hill.
- DUCHACEK, I. (1991). “Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations”. En: H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.). *Federalism and International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- KINCAID, J. (2003). “Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems”. En: R. Blindenbacher y A. Koller (eds.). *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*. Montreal y Kingston: McGill y Queen’s University Press.

### *Artículos*

- DUCHACEK, I. (1975). “External and Internal Challenges to the Federal Bargain”. *Publius*, 5(2): 41-76.
- DUCHACEK, I. (1984). “The International Dimension of Subnational Self-Government”. *Publius*, 14(4): 5-31 (también disponible en: <http://publius.oxfordjournals.org/content/14/4/5.full.pdf+html>).
- LECOURS, A. (2002). “Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions”. *International Negotiation*, 7: 91-114.
- MEDELÍN, P., y Nieto-Caraveo, L. M. (2001). “Caso Metalclad. Expropiación de los derechos de los mexicanos”. *Pulso. Diario de San Luis* [San Luis Potosí], 17 de mayo, pág. 4 (también disponible en: <http://ambiental.uaslp.mx/docs/PMM-AP010517.pdf>).
- ORLANSKY, D. (1998). “Las políticas de descentralización”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 38(151): 827-844.

### *Información electrónica*

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. U.N. Doc. A/CONF.39/27 (1969). Viena, 23 de mayo de 1969. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Coordinación Política (DGCP): <http://www.sre.gob.mx/index.php/oficinas-centrales/direccion-general-de-coordinacion-politica>

### *Ponencia en Congreso Nacional*

VELÁZQUEZ, R. (2004). “El papel de los estados de la federación en la política exterior de México”. Seminario Una Mirada de las Relaciones Internacionales desde lo Local. El Colegio de San Luis, noviembre de 2004.